



LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS EN LA UNIÓN
EUROPEA: COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA Y TUTELA DE
LOS INTERESADOS A LA LUZ DE LA UNIÓN ADUANERA

Pamplona, mayo de 2017



Los procedimientos cooperativos en la Unión
Europea: cooperación administrativa y tutela de
los interesados a la luz de la unión aduanera

TESIS DOCTORAL - FACULTAD DE DERECHO

Director: Prof. Dr. D. Francisco B. López-Jurado Escribano.

Codirector: Prof. Dr. D. Juan C. Hernández Peña.

Candidato: D. Joseba K. Fernández Gaztea.

Pamplona, mayo de 2017.

TABLA DE CONTENIDO

Tabla de abreviaturas y acrónimos.....	xi
--	----

CAPÍTULO PRIMERO – INTRODUCCIÓN

I. OBJETO Y ALCANCE DE ESTE ESTUDIO	1
II. ESTADO DE LA CUESTIÓN	5
1. ANÁLISIS DE LA LITERATURA ACADÉMICA.....	5
2. PROPUESTAS EN LA LITERATURA ACADÉMICA	13
3. EL CRITERIO DEL TJUE	15
III. DELIMITACIÓN DE LA MUESTRA OBJETO DE ANÁLISIS	18
1. DELIMITACIÓN DE NORMATIVA ADUANERA.....	18
2. LA NOCIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EMPLEADA	19
3. LA NOCIÓN DE PROCEDIMIENTO COOPERATIVO EMPLEADA.....	22
4. ELECCIÓN, CLASIFICACIÓN Y LISTADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA.....	26
4.1. <i>Los procedimientos seleccionados</i>	26
4.2. <i>Listado y clasificación</i>	26
5. EL ANEXO 1	29

Primera parte – La normativa aduanera

CAPÍTULO SEGUNDO – LA NORMATIVA ADUANERA EUROPEA

I. LA NORMA ADUANERA EUROPEA DE CABECERA, SUS DISPOSICIONES DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIAS	33
1. LOS ANTECEDENTES DEL CÓDIGO ADUANERO DE LA UNIÓN.....	33
1.1. <i>El código aduanero comunitario</i>	33
1.2. <i>El código aduanero modernizado</i>	36
2. EL CÓDIGO ADUANERO DE LA UNIÓN.....	40
2.1. <i>Los motivos para su aprobación</i>	40
2.1.1 La difícil implantación de los sistemas electrónicos de intercambio de datos.....	40
2.1.2 La entrada en vigor del Tratado de Lisboa	41
2.1.3 La adaptación de determinadas disposiciones	42
2.2. <i>La estructura y contenido del vigente código aduanero de la Unión</i>	43

3.	LAS DISPOSICIONES PARA LA REALIZACIÓN DEL CÓDIGO ADUANERO DE LA UNIÓN.....	46
3.1.	<i>Los reglamentos de desarrollo</i>	46
3.2.	<i>El plan de trabajo y medidas transitorias para la implantación de los sistemas electrónicos de intercambio y almacenamiento de información</i>	47
4.	LAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS AL CÓDIGO ADUANERO DE LA UNIÓN	48
5.	LAS DECISIONES EN MATERIA ADUANERA	49
6.	LISTADO DE ACTOS Y RECOLECCIÓN ESTADÍSTICA.....	51
7.	LAS NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL ADUANERO	51
7.1.	<i>El Derecho internacional aduanero</i>	51
7.1.1	El GATT y los tratados OMC	53
7.1.2	Los tratados WCO	55
7.1.3	Los tratados UNECE.....	55
7.1.4	Otras disposiciones de Derecho internacional aduanero.....	56
7.1.5	La relación entre organizaciones internacionales de relevancia aduanera y las normas aprobadas en su seno	57
7.2.	<i>El reflejo del Derecho internacional aduanero en la normativa aduanera de la UE</i>	58
II.	LA RELACIÓN ENTRE LA NORMATIVA ADUANERA EUROPEA Y NACIONAL	60
1.	LA RELACIÓN ENTRE EL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN Y LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES	60
1.1.	<i>La primacía del Derecho de la UE sobre los Derechos nacionales</i>	61
1.1.1	Introducción	61
1.1.2	Fundamento.....	64
1.1.3	Contenido.....	65
1.1.3.1	El principio de primacía, norma de conflicto para resolución de supuestos de colisión directa.....	65
1.1.3.2	El principio de primacía, principio para resolución de supuestos de colisión indirecta.....	67
1.1.3.3	Los límites constitucionales al principio de primacía en España y Alemania...	69
1.2.	<i>El entrelazamiento o engranaje cooperativo entre el ordenamiento europeo y los nacionales</i>	72
2.	LA RELACIÓN ENTRE LAS NORMAS ADUANERAS EUROPEAS Y LAS NACIONALES	75
2.1.	<i>La competencia exclusiva de la Unión Europea sobre la unión aduanera</i>	75
2.1.1	El concepto de unión aduanera europea	75
2.1.1.1	El concepto de unión aduanera	75
2.1.1.2	El concepto de unión aduanera europea	76
2.1.2	El contenido de la competencia exclusiva sobre la unión aduanera	77

2.2.	<i>La normativa aduanera nacional</i>	79
2.2.1	Los tipos de mandatos específicos de normar.....	80
2.2.2	La normativa aduanera nacional orientada al cumplimiento del deber de ejecución del artículo 291.1 TFUE.....	81
2.2.2.1	El contenido del deber de normar de los Estados miembros.....	81
2.2.2.2	Reflejo en los procedimientos de la muestra	83
2.3.	<i>Aproximación a la realidad práctica de la relación entre la norma aduanera europea y la nacional</i> ...84	
3.	LA DESCRIPCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LA NORMA ADUANERA EUROPEA Y LA NACIONAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA	87

CAPÍTULO TERCERO – LA NORMATIVA ADUANERA ESPAÑOLA Y LAS NORMAS DE ASISTENCIA MUTUA

I.	LA NORMATIVA ADUANERA ESPAÑOLA	92
1.	LAS NORMAS VIGENTES EN ESPAÑA ANTES DE LA ADHESIÓN A LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y NO DEROGADAS DESPUÉS	92
2.	EL REPARTO TERRITORIAL EN ESPAÑA DE LA COMPETENCIA PARA DICTAR NORMATIVA ADUANERA	93
3.	LA NORMATIVA ADUANERA ESPAÑOLA.....	96
4.	LA NORMATIVA ADUANERA ESPAÑOLA DE PROCEDIMIENTO	98
4.1.	<i>El procedimiento de gestión</i>	98
4.2.	<i>El procedimiento de inspección</i>	99
4.3.	<i>El procedimiento de recaudación</i>	99
4.4.	<i>La asistencia mutua</i>	99
5.	LA NORMATIVA ADUANERA ESPAÑOLA DE ORGANIZACIÓN	100
II.	LAS NORMAS DE ASISTENCIA MUTUA	104
1.	DEFINICIÓN DE ASISTENCIA MUTUA.....	104
2.	EL CONTENIDO DE LA ACTIVIDAD DE ASISTENCIA MUTUA	106
2.1.	<i>Previsión legal</i>	106
2.2.	<i>Tratamiento doctrinal</i>	106
2.3.	<i>El contenido de la asistencia mutua a la luz de los procedimientos de la muestra</i>	108
3.	LAS PARTICULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE ASISTENCIA MUTUA EN LA RECAUDACIÓN....	108
3.1.	<i>Las particularidades procedimentales</i>	109
3.1.1	La iniciación de la recaudación en asistencia a otra Administración.....	109
3.1.2	La terminación del procedimiento en asistencia a otra Administración.....	111
3.2.	<i>El tratamiento doctrinal en Alemania de la disposición europea origen de las particularidades procedimentales de la asistencia mutua a la recaudación</i>	112
3.3.	<i>Perspectiva general sobre las modificaciones procedimentales discutidas</i>	113
III.	SÍNTESIS	115

**CAPÍTULO CUARTO – LA ACTIVIDAD ADUANERA: SU CARÁCTER
POLIFACÉTICO Y ANÁLISIS A LA LUZ DE LA DOCTRINA DE LAS FORMAS
JURÍDICAS**

I. EL CARÁCTER POLIFACÉTICO DE LA ACTIVIDAD ADUANERA	119
1. ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA	119
2. ANÁLISIS DESDE FUERA DE ESPAÑA	121
3. ANÁLISIS A TRAVÉS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA	122
II. LA ACTIVIDAD ADUANERA A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LAS FORMAS JURÍDICAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	126
1. LA TEORÍA DE LAS FORMAS JURÍDICAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	126
2. LAS FORMAS JURÍDICAS DE DERECHO COOPERATIVO.....	128
2.1. <i>Aspectos generales de las formas jurídicas de Derecho cooperativo</i>	<i>129</i>
2.1.1 La ejecución del Derecho cooperativo y su subsunción en formas jurídicas	129
2.1.2 Precisión terminológica.....	130
2.1.3 El carácter derivado de las formas jurídicas de Derecho cooperativo.....	132
2.1.4 Las formas jurídicas de Derecho cooperativo simples y agregadas.....	134
2.1.4.1 Concepto	134
2.1.4.2 Características de las formas jurídicas de Derecho cooperativo agregadas.....	135
2.1.4.3 Funciones de las formas jurídicas de Derecho cooperativo agregadas.....	136
i. Función ordenadora	136
ii. Función orientadora.....	137
2.1.4.4 Justificación del empleo de la distinción	137
2.2. <i>Las formas jurídicas de Derecho cooperativo en la actividad aduanera</i>	<i>138</i>
2.2.1 Las decisiones transnacionales	140
2.2.1.1 Concepto	140
2.2.1.2 La decisión transnacional en la unión aduanera europea.....	142
2.2.1.3 Las decisiones transnacionales en los procedimientos de la muestra.....	144
2.2.2 La actuación material de efecto transnacional	145
2.2.2.1 Concepto	145
2.2.2.2 Régimen jurídico	145
2.2.2.3 Manifestaciones de actuaciones materiales de efecto transnacional en la actividad aduanera.....	147
2.2.2.4 La actuación material de efecto transnacional en los procedimientos de la muestra.....	147

3.	LAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADUANERA DE LA UNIÓN EUROPEA	148
3.1.	<i>Los reglamentos de ejecución</i>	149
3.1.1	Concepto	149
3.1.2	Los reglamentos de ejecución en los procedimientos de la muestra.....	150
3.2.	<i>Las decisiones</i>	152
3.2.1	Concepto	152
3.2.2	Las decisiones en los procedimientos de la muestra	153
3.3.	<i>Los actos atípicos</i>	154
3.4.	<i>La actividad material, real, o técnica de la Comisión en los procedimientos de la muestra.</i>	155

CAPÍTULO QUINTO – LA ACTIVIDAD ADUANERA: ANÁLISIS A LA LUZ DE LAS DOCTRINAS DEL PROCEDIMIENTO Y DE LA RELACIÓN JURÍDICA

I.	LA ACTIVIDAD ADUANERA A LA LUZ DE LA DOCTRINA DEL PROCEDIMIENTO	157
1.	NATURALEZA Y FUNCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA COMO PROCEDIMIENTOS ADUANEROS	158
2.	NATURALEZA Y FUNCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA COMO PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	159
2.1.	<i>Naturaleza de los procedimientos de la muestra como procedimientos administrativos</i>	159
2.2.	<i>Funciones de los procedimientos de la muestra como procedimientos administrativos</i>	162
2.2.1	La protección jurídica de los interesados	162
2.2.2	La eficacia de la acción administrativa	165
2.2.3	Otras funciones de los procedimientos administrativos	167
2.2.3.1	El procedimiento administrativo como esquema ordenador.....	167
2.2.3.2	El procedimiento administrativo como instrumento de legitimación democrática de la actividad de la Administración.....	168
3.	NATURALEZA Y FUNCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA COMO PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS EUROPEOS	170
3.1.	<i>Sentido de los procedimientos cooperativos</i>	170
3.1.1	Aproximación en la literatura académica extra-jurídica.....	171
3.1.2	Aproximación en la literatura académica jurídica.....	174
3.1.2.1	El presupuesto para la literatura académica jurídica: federalismo de ejecución... ..	174
3.1.2.2	El fundamento del federalismo de ejecución: el principio de subsidiariedad.	176
3.1.2.3	Concreción del federalismo de ejecución.....	178
i.	Ejecución directa e indirecta	178
ii.	Ejecución cooperativa.....	179

3.2.	<i>Naturaleza y funciones de los procedimientos cooperativos europeos</i>	181
3.2.1	Objeto e instrumento de integración	181
3.2.2	Carácter unitario de los procedimientos cooperativos	182
3.2.3	Instrumento para la protección de una pluralidad de intereses	184
4.	LA CLASIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA	185
4.1.	<i>La clasificación en la doctrina española e italiana</i>	186
4.2.	<i>Las clasificaciones en la literatura alemana</i>	188
4.3.	<i>La clasificación que se emplea en este estudio</i>	192
4.3.1	La justificación de la clasificación empleada	192
4.3.2	La lógica de la clasificación empleada	193
4.3.3	La clasificación empleada.....	193
5.	LA SISTEMATIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS EN LA UE	196
5.1.	<i>El modelo de ejecución y cooperación de Sydow</i>	197
5.2.	<i>La sistematización propuesta</i>	201
5.2.1	La necesidad de diseñar una sistematización más precisa para el ámbito de cooperación.....	201
5.2.2	El modelo de sistematización propuesto.....	203
5.2.3	Nota sobre el modelo de sistematización propuesto.....	211
5.2.3.1	La dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta	211
5.2.3.2	El régimen jurídico de las actuaciones identificadas en el gráfico	214
5.2.3.3	El uso de la sistematización propuesta y de su gráfico	216
5.3.	<i>Ajuste de los procedimientos de este estudio a la sistematización propuesta</i>	216
5.3.1	Clasificación de los procedimientos con la sistematización propuesta.....	216
5.3.2	Representación gráfica de la sistematización propuesta.....	218
5.3.3	Tabla justificativa de las coordenadas de los procedimientos en el gráfico	223
II.	LA ACTIVIDAD ADUANERA A LA LUZ DE LA DOCTRINA DE LA RELACIÓN JURÍDICA....	230
1.	LA JUSTIFICACIÓN DEL EMPLEO DE LA DOCTRINA DE LA RELACIÓN JURÍDICA	230
2.	EL CONCEPTO DE RELACIÓN JURÍDICA	231
3.	LA UNICIDAD DE LA RELACIÓN INTERESADO–ESTADO, INTERESADO–UE.....	232
4.	LOS TIPOS DE RELACIÓN JURÍDICA RELEVANTES PARA ESTE ESTUDIO	233
5.	LAS RELACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA	234
III.	SÍNTESIS.....	237

CAPÍTULO SEXTO – LA TUTELA PRIMARIA DEL INTERESADO EN LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS

I. EL RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN ADECUADO A LA NATURALEZA DE LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS	246
1. EL RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS DE TRÁMITE DE UN PROCEDIMIENTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL, ALEMÁN, Y DE LA UE.....	247
1.1. <i>El régimen español</i>	247
1.1.1 La concepción doctrinal de acto de trámite.....	247
1.1.2 El tratamiento jurisprudencial.....	248
1.1.3 Las reglas de impugnación.....	249
1.1.3.1 Regla general.....	249
1.1.3.2 La justificación de la regla general de inimpugnabilidad autónoma.....	250
1.1.3.3 Las excepciones a la regla general de inimpugnabilidad autónoma	251
1.1.4 Los actos finales encadenados en una secuencia procedimental con otros actos..	254
1.2. <i>El régimen alemán</i>	257
1.2.1 Los rasgos generales del régimen de impugnación de los actos asimilables a los de trámite.....	257
1.2.2 La terminología alemana para el concepto de acto de trámite.....	259
1.2.3 Los rasgos en la doctrina alemana de los actos asimilables a los de trámite	263
1.2.4 Supuestos.....	265
1.2.5 La regla de impugnación	268
1.2.6 Comparación con el régimen español.....	269
1.3. <i>El régimen del ordenamiento de la UE</i>	270
1.3.1 El acto de trámite en la jurisprudencia del TJUE	270
1.3.2 Regla general	272
1.3.3 La justificación de la regla general de inimpugnabilidad autónoma de los actos de trámite.....	273
1.3.4 Las excepciones a la regla general.....	275
1.3.5 Los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa.....	280
1.3.6 La jurisprudencia Deggendorf.....	282
2. LAS REGLAS DE IMPUGNACIÓN ADECUADAS A LA NATURALEZA DE LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS.....	285
2.1. <i>Reglas</i>	285
2.2. <i>La aplicación de las reglas a los procedimientos de la muestra</i>	287

II. EL DESFASE ENTRE EL RÉGIMEN NATURAL DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS DE UN PROCEDIMIENTO COOPERATIVO Y EL RÉGIMEN VIGENTE	290
1. LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS EN LOS QUE PARTICIPAN ADMINISTRACIONES DE DISTINTOS ESTADOS MIEMBROS	291
1.1. <i>Las normas de Derecho internacional público</i>	291
1.1.1 La jurisdicción territorial	292
1.1.2 La jurisdicción sobre nacionales	295
1.2. <i>Aplicación a los procedimientos cooperativos</i>	297
1.3. <i>Alternativa</i>	299
1.4. <i>Las dificultades y posibles soluciones para la alternativa propuesta</i>	301
2. LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS EN LOS QUE UN ÓRGANO DE LA UE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE PARTICIPAN ADMINISTRACIONES NACIONALES.....	304
2.1. <i>Delimitación de la jurisdicción del TJUE</i>	304
2.2. <i>La interpretación del TJUE del alcance de su jurisdicción sobre actuaciones ejecutadas en procedimientos cooperativos</i>	306
2.2.1 El caso <i>Borelli</i>	307
2.2.2 El caso <i>Reino de Suecia</i>	309
2.3. <i>Valoración del criterio del TJUE</i>	311
2.4. <i>Alternativa</i>	316
2.4.1 La necesidad de proponer al TJUE un razonamiento alternativo	316
2.4.2 Razonamiento alternativo	318
III. SÍNTESIS.....	324

CAPÍTULO SÉPTIMO – CONCLUSIONES

I. PRIMERA PARTE – LA NORMATIVA ADUANERA	329
1. CAPÍTULO SEGUNDO – LA NORMATIVA ADUANERA EUROPEA	329
<u>Sección I</u>	329
<u>Sección II</u>	332
2. CAPÍTULO TERCERO – LA NORMATIVA ADUANERA ESPAÑOLA Y LAS NORMAS DE ASISTENCIA MUTUA.....	335
<u>Sección I</u>	335
<u>Sección II</u>	337
II. SEGUNDA PARTE – LA ACTIVIDAD ADUANERA	339
1. CAPÍTULO CUARTO – LA ACTIVIDAD ADUANERA: SU CARÁCTER POLIFACÉTICO Y ANÁLISIS A LA LUZ DE LA DOCTRINA DE LAS FORMAS JURÍDICAS.....	339
<u>Sección I</u>	339
<u>Sección II</u>	340

2. CAPÍTULO QUINTO – LA ACTIVIDAD ADUANERA: ANÁLISIS A LA LUZ DE LAS DOCTRINAS DEL PROCEDIMIENTO Y DE LA RELACIÓN JURÍDICA.....	343
<u>Sección I.</u>	343
<u>Sección II.</u>	348
III. TERCERA PARTE – LA TUTELA DEL INTERESADO.....	350
1. CAPÍTULO SEXTO – LA TUTELA PRIMARIA DEL INTERESADO EN LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS.....	350
<u>Sección I.</u>	350
<u>Sección II.</u>	357
Listado de referencias bibliográficas.....	365

Tabla de abreviaturas y acrónimos

Abreviatura o acrónimo	Significado
Aduanas	Aduanas – Revista de comercio internacional y estudios fiscales.
AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria.
AEO	Authorised Economic Operator, siglas en inglés para operador económico autorizado.
AEPDA	Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.
AJIL	The American Journal of International Law.
ALR	Administrative Law Review.
Am. Polit. Sci. Rev.	The American Political Science Review.
AnnIDI	Annuaire de l'Institut de Droit International.
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts.
AVR	Archiv des Völkerrechts.
AW-Prax	Außenwirtschaftliche Praxis – Zeitschrift für Außenwirtschaft in Recht und Praxis.
BB	Betriebs-Berater.
BGBI	Bundesgesetzblatt.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
Brit. Y. B. Int. L.	British Yearbook of International Law.
BVerfG	Bundesverfassungsgericht, Tribunal Constitucional Federal de la República Federal de Alemania.
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht, Tribunal Federal Administrativo de la República Federal de Alemania.
CAC	Reglamento (CEE) número 2913/92 del Consejo de 12 de octubre 1992 por el que se aprueba el Código aduanero comunitario, publicado en el DOCE, serie L, número 302, de 19 de octubre de 1992, p. 1.
CAM	Reglamento (CE) número 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado), publicado en el DOUE, serie L, número 145, de 4 de junio de 2008, p. 1.
Can. Y. B. Int. L.	Canadian Yearbook of International Law.

Abreviatura o acrónimo	Significado
CAU	Reglamento (UE) número 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de octubre 2013 por el que se establece el código aduanero de la Unión (refundición), publicado en el DOUE, serie L, número 269, de 10 de octubre de 2013, p. 1 (texto consolidado de 24 de diciembre de 2016).
CDE	Cahiers de droit européen.
CE	Constitución Española, publicada en el BOE número 311, de 29 de diciembre de 1978, p. 29313 (texto consolidado de 27 de septiembre de 2011), o Comunidad Europea, según el caso.
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CEP	Comparative European Politics.
CJEL	Columbia Journal of European Law.
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
CLJ	Cambridge Law Journal.
Col. LR	Columbia Law Review.
Cor. LR	Cornell Law Review.
CMLR	Common Market Law Review.
coord.	Coordinador.
coords.	Coordinadores.
DA	Documentación Administrativa.
Der Staat	Der Staat – Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht.
Die Verwaltung	Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften.
dir.	Director.
dirs.	Directores.
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft.
DStZ	Deutsche Steuer–Zeitung.
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt.

Abreviatura o acrónimo	Significado
ed.	Editor.
eds.	Editors, editores.
ELJ	European Law Journal.
ELR	European Law Review.
EStAL	European State Aid Law Quarterly.
et al.	et alii, y otros.
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift.
EuR	Europarecht.
Euratom	Comunidad Europea de la Energía Atómica.
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade, Acuerdo general sobre Aranceles y Comercio de 30 de octubre de 1947 en la redacción fijada en el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio hecho en Marrakech el 15 de abril de 1994, publicado en el BOE número 20 Suplemento, de 24 de enero de 1995, p. 2.
GG	Grundgesetz, Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.
GLJ	German Law Journal.
Harv. Int'l L. J.	Harvard International Law Journal.
Harv. L. Rev.	Harvard Law Review.
Hrsg.	Herausgegeben, editado.
ibid.	ibidem, en el mismo lugar.
I•CON	International Journal of Constitutional Law.
Impuestos	Impuestos – Revista de Doctrina, Legislación y Jurisprudencia.
integration	integration – Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration.
IWB	Internationales Steuer- und Wirtschaftsrecht.
JCMS	Journal of Common Market Studies.
JO	Journal Officiel.
JÖR N. F.	Jahrbuch des Öffentlichen Rechts Neue Folge.
Jura	Jura – Juristische Ausbildung.
JuS	Juristische Schulung – Zeitschrift für Studium und Referendariat.
JZ	Juristen Zeitung.
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, publicada en el BOE número 302, de 18 de diciembre de 2003, p. 44987 (texto

Abreviatura o acrónimo	Significado
	consolidado de 22 de septiembre de 2015).
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso–administrativa, publicada en el BOE número 167, de 14 de julio de 1998, p. 23516 (texto consolidado de 22 de abril de 2016).
LPA	Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo, publicada en el BOE número 171, de 18 de julio de 1958, p. 1275.
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, publicada en el BOE número 236, de 2 de octubre de 2015, p. 89343.
LRJAP–PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, publicada en el BOE número 285, de 27 de noviembre de 1992, p. 40300 (texto consolidado de 2 de octubre de 2015).
NJW	Neue Juristische Wochenschrift.
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht.
OAMI	Oficina de Armonización del Mercado Interior.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
op. cit.	opus citatum, obra citada.
p.	Página.
pp.	Páginas.
PUCP	Pontificia universidad católica del Perú.
RAAP	Revista Aragonesa de Administración Pública.
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht.
RAP	Revista de Administración Pública.
Ratio Juris	Ratio Juris – An International Journal of Jurisprudence and Philosophy of Law.
RDC	Recueil des Cours – Collected Courses of The Hague Academy of International Law.
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
reALA	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.
Recht und Staat	Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart – eine Sammlung von Vorträgen und Schriften aus dem Gebiet der Gesamten Staatswissenschaften.
Rechtstheorie	Rechtstheorie – Zeitschrift für Logik und Juristische Methodenlehre, Allgemeine Rechts- und Staatslehre, Kommunikations-, Normen und

Abreviatura o acrónimo	Significado
	Handlungstheorie, Soziologie und Philosophie des Rechts.
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo.
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional.
ReDE	Revista española de Derecho Europeo.
ReDF	Revista española de Derecho Financiero.
REDUE	Revista de Derecho de la Unión Europea.
REP	Revista de Estudios Políticos.
RGDA	Revista General de Derecho Administrativo.
RIE	Revista de Instituciones Europeas.
Riv. ital. dir. pubbl. comunitario	Rivista italiana di diritto pubblico comunitario.
Riv. trim. dir. pubb.	Rivista trimestrale di diritto pubblico.
RJUAM	Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid.
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen.
RTOL	Revista Tributaria Oficinas Liquidadoras.
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública.
Rz.	Randzahl, número de orden del margen.
S.	Siglo.
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional de España.
ss.	Siguientes.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional de España.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo de España.
StuW	Steuer und Wirtschaft – Zeitschrift für die gesamten Steuerrwissenschaften.
SVR	Straßenverkehrsrecht.
TC	Tribunal Constitucional de España.
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, publicado en el BOE, número 1, de 1 de enero de 1986, p. 366, bajo su anterior denominación de Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y publicado bajo la denominación Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en el DOUE, serie C, número 321 E, de 29 de diciembre de 2006, p. 1 (versión consolidada).

Abreviatura o acrónimo	Significado
TEAC	Tribunal Económico Administrativo Central de España.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, publicado en el BOE, número 1, de 1 de enero de 1986, p. 366, bajo su anterior denominación de Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y publicado bajo su actual denominación en el DOUE, Serie C, número 202, de 7 de junio de 2016, p. 13 (versión consolidada).
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
TUE	Tratado de la Unión Europea, publicado en el DOCE, Serie C, número 191, de 29 de julio de 1992, p. 1 (texto consolidado de 7 de junio de 2016).
U. Pa. J. Int'l. Econ. L	University of Pennsylvania Journal of International Economic Law.
UE	Unión Europea.
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe, o Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.
UNTS	United Nations Treaty Series, o colección de tratados de las Naciones Unidas.
VA	Verwaltungsakt, acto administrativo alemán.
VerwArch	Verwaltungsarchiv – Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik – Vierteljahresbeilage der Zeitschrift »Deutsches Verwaltungsblatt«.
vid.	vide, véase.
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre.
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung, ley de la jurisdicción contencioso-administrativa alemana.
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz, ley de procedimiento administrativo alemana.
WCJ	World Customs Journal.
WCO	World Customs Organization.
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb.
YEL	Yearbook of European Law.
YLJ	The Yale Law Journal.
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht.
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien.

Abreviatura o acrónimo	Significado
ZfS	Zeitschrift für Soziologie.
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern.
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht.
ZRG RA	Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte: Romanistische Abteilung.
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik.
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht.

CAPÍTULO PRIMERO – INTRODUCCIÓN

I. OBJETO Y ALCANCE DE ESTE ESTUDIO

Este estudio tiene por objeto profundizar en los procedimientos administrativos cooperativos europeos con la finalidad de extraer conclusiones que puedan mejorar la tutela del interesado. Lo que se persigue es mitigar la inseguridad jurídica a la que se expone quien participe en un procedimiento de este tipo.

En un procedimiento cooperativo europeo, la persona que quiera hacer valer sus derechos se enfrenta, primero, a la incertidumbre que genera el hecho de que la jurisdicción sobre los actos del procedimiento está repartida entre varios órganos jurisdiccionales¹, y; segundo, a la carga de tener que accionar en varias jurisdicciones. Cuando el procedimiento finaliza por acto de la UE se encuentra con que el Tribunal de Justicia recurre a un criterio equívoco a la hora de decidir si extiende o no su jurisdicción a los actos de trámite ejecutados por las Administraciones nacionales². Todo esto contribuye a que el interesado no disfrute de la mejor de las protecciones posibles.

En respuesta se propone analizar la realidad de los procedimientos cooperativos con la intención de que las conclusiones se puedan usar para la confección de una solución a esta problemática.

¹ Esta incertidumbre la reflejan las palabras de KIRCHHOF en reacción a las ponencias de sus colegas PACHE y GROß en el encuentro de profesores de Derecho del Estado que tuvo lugar en Rostock entre los días 4 y 6 de octubre de 2006. Al hilo de las exposiciones que éstos habían hecho sobre responsabilidad y eficiencia en la administración multinivel del espacio administrativo europeo (*“Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung”*) comentaba: “(...) Mi pregunta se refiere a dónde reside la inquietud de los ponentes. ¿Dónde está la señal de alarma? En último término todo debe servir al ciudadano. Y al votante. Y cuando el votante no puede reconocer quién es el responsable en última instancia, ¿A quién debe votar y a quién debe desalojar? Cuando el ciudadano tiene una necesidad (...) Cuando algo no ha resultado conforme a lo esperado, ¿Quién responde? ¿A quién debo demandar? ¿Ante qué tribunal? (...)”, traducción propia de *“Meine Frage geht dahin, wo ist die Beunruhigung der Referenten? Wo ist das Alarmsignal? Es muss doch alles letztlich dem Bürger dienen. Und den Wählern. Und wenn der Wähler nicht erkennen kann, wer letztlich verantwortlich ist, wen soll er wählen und abwählen? Wenn der Bürger ein Anliegen hat (...) Wenn was schief gelaufen ist, wer haftet? Wen soll ich verklagen? Bei welchem Gericht? (...)”*, en P. KIRCHHOF, «Aussprache», en *VVDSiRL*, 66 (2007) – Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, p. 184.

² *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-97/91 (recurso de anulación y de indemnización), y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, *Reino de Suecia contra la Comisión Europea*, asunto C-64/05 P (recurso de casación). Se analizan estas resoluciones y el razonamiento del TJUE en el apartado 2.2 de la sección II. del Capítulo sexto (*La tutela primaria del interesado en los procedimientos cooperativos*).

En la medida que analiza procedimientos cooperativos, este estudio es un estudio de Derecho cooperativo europeo. Por Derecho cooperativo se considera aquí aquel que regula la administración conjunta³ o compartida (co-administración)⁴ del espacio administrativo europeo por las Administraciones nacionales y por la UE⁵.

Este Derecho no tiene origen en una fuente normativa independiente⁶, sino en el conjunto de normas de Derecho secundario de la UE y nacionales que tienen por objeto dicha actividad. Una actividad de varias Administraciones que está integrada⁷, interconectada⁸ formando un entrelazamiento funcional⁹ conforme a una distribución de tareas a ejecutar en un marco de secuencia preestablecido. El Derecho cooperativo tiene por objeto este trabajo conjunto¹⁰ e interdependiente¹¹ dirigido a la consecución de un interés europeo¹².

³ El adjetivo *conjunta* está traído del término *ejecución conjunta* de J. A. FUENTETAJA PASTOR, *La administración europea: la ejecución europea del derecho y las políticas de la Unión*, Cizur Menor, Thomson–Civitas, 2007, pp. 442 y ss.

⁴ Los términos *administración compartida* y *co-administración* están traídos de A. GIL IBÁÑEZ, *El control y la ejecución del Derecho Comunitario – El papel de las Administraciones nacionales y europea*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas – Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, p. 40.

⁵ Sobre el concepto de Derecho cooperativo (“*Verwaltungskooperationsrecht*”), *vid.* E. SCHMIDT–ABMANN, «Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund», en W. HOFFMANN–RIEM, E. SCHMIDT–ABMANN, y A. VOBKUHLE (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, München, C. H. Beck, 2012, p. 292, Rz. 39; del mismo autor, «Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft», en *EuR*, 3/1996, pp. 270–301, y; T. VON DANWITZ, «Grundstrukturen des Verbund- und Kooperationsverwaltungsrechts», en T. VON DANWITZ, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Berlin–Heidelberg, Springer, 2008, pp. 609–647.

⁶ E. SCHMIDT–ABMANN, «Verfassungsprinzipien für den Europäischen...», *op. cit.*, p. 292, Rz. 39.

⁷ J. P. SCHNEIDER, «Estructuras de la unión administrativa europea –observaciones introductorias–», en F. VELASCO CABALLERO y J. P. SCHNEIDER (coords.), *La unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 32.

⁸ M. RUFFERT, «De la europeización del Derecho administrativo a la unión administrativa europea», en F. VELASCO CABALLERO y J. P. SCHNEIDER (coords.), *La unión administrativa europea...», op. cit.*, p. 107, y; W. WEIB, *Der Europäische Verwaltungsverbund – Grundfragen, Kennzeichen, Herausforderungen*, Berlin, Duncker & Humblot, 2010, p. 14.

⁹ J. P. SCHNEIDER, «Estructuras de la unión administrativa europea...», *op. cit.*, p. 30.

¹⁰ “*Zusammenarbeit*” o “*administrative Zusammenarbeit*”. Sobre la noción, *vid.* E. SCHMIDT–ABMANN, «Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht», en *DVBl* 17/1993, p. 934, y; R. PITSCAS, «Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht und Handlungsformen der gemeinschaftlichen Verwaltungskooperation», en H. HILL y R. PITSCAS (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht – Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, pp. 302–304.

¹¹ S. CASSESE, «Der Einfluß des gemeinschaftsrechtlichen Verwaltungsrecht auf die nationalen Verwaltungsrechtssysteme», en *Der Staat*, 1/1994, p. 26.

¹² Para describir los modos a través de los cuales las Administraciones que intervienen en el espacio europeo se conjuntan para desarrollar la ejecución la actividad administrativa regulada en el Derecho secundario de la UE existe una amplia gama de términos. Entre ellos destaca el de unión administrativa europea (“*Europäischer Verwaltungsverbund*”), término que objetiva el tejido integrado por el conjunto de procesos de administración conjunta europea. G. SYDOW, W. WEIB y T. VON DANWITZ atribuyen el término a A. VON BOGDANDY y lo localizan en su *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, Baden–Baden, Nomos, 1999. A este respecto, *vid.* G. SYDOW, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004, p. 5, nota a pie 20; W. WEIB, *Der Europäische Verwaltungsverbund...», op. cit.*, p. 17, nota a pie

El estudio se ha elaborado empleando como referencia la unión aduanera europea. La razón que sustenta esta elección reside en que la unión aduanera es una estructura de cooperación administrativa crítica para la Unión¹³, consolidada, y de una sofisticación y complejidad considerable. El funcionamiento de la misma presupone una regulación exhaustiva que recurre a diversas modalidades de cooperación administrativa, incluido un amplio espectro de procedimientos cooperativos. La regulación aduanera europea ofrece una amplia gama de ejemplos prácticos para el análisis que se propone.

No obstante el enfoque aduanero, sin embargo, este estudio está ideado con la intención de que se puedan trasladar sus conclusiones a procedimientos de estructura equiparable de otros sectores.

La metodología escogida para estudiar los procedimientos cooperativos de la unión aduanera es la de analizar una muestra de procedimientos seleccionada con arreglo a los criterios que se explican en la sección III. de este capítulo. El estudio parte del análisis de los aproximadamente 60 procedimientos que conforman esa muestra.

De esta manera se logra, de un lado, conocer los procedimientos cooperativos desde la realidad concreta de la regulación de los procedimientos de la muestra, y, de otro, habilitar un cauce para contrastar toda reflexión abstracta sobre los procedimientos cooperativos con los ejemplos de la muestra.

El presupuesto del que se parte es que la muestra elaborada es un reflejo fiel de los procedimientos cooperativos en general y que, por tanto, es una herramienta válida y útil para profundizar en éstos.

Sin perjuicio de que la muestra es el punto de partida de análisis, los resultados de la indagación desbordan la muestra y se extienden al resto del Derecho aduanero. El estudio

20, y; T. VON DANWITZ, *Europäisches Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, p. 611, nota a pie 9. Sobre la noción de “Europäischer Verwaltungsverbund”, *vid.*: E. SCHMIDT-ABMANN y B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund – Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005; M. RUFFERT, «Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund», en *DÖV*, 18/2007, pp. 761–770; F. VELASCO CABALLERO y J. P. SCHNEIDER (coords.), *La unión administrativa europea...*, *op. cit.*; T. SIEGEL, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2009, pp. 11–12; W. WEIB, *Der Europäische Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, y; W. KAHL, «Der europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene», en *Der Staat*, 3/2011, pp. 352–387. Una lista exhaustiva de los distintos términos empleados por la doctrina alemana para describir la administración conjunta en el espacio europeo en T. VON DANWITZ, *Europäisches Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, pp. 610–612. Una lista exhaustiva de los distintos términos empleados por la doctrina alemana y europea: G. SYDOW, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union...*, *op. cit.*, pp. 5–7, y; A. GLASER, *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2013, pp. 47–49.

¹³ *Vid.* la nota a pie de página número 265 del Capítulo segundo (*La normativa aduanera europea*).

es también un estudio de Derecho aduanero. En particular, de Derecho aduanero cooperativo.

Este estudio consta de tres partes.

La primera explica la normativa aduanera como marco de los procedimientos escogidos para la muestra objeto de análisis (Capítulos segundo y tercero). La segunda analiza la actividad aduanera a través de los procedimientos de la muestra haciendo uso de los patrones de sistematización que proporcionan la doctrina de las formas jurídicas, la doctrina del procedimiento, y la doctrina de la relación jurídica (Capítulos cuarto y quinto). En la tercera se deduce del análisis anterior y de una comparación de los ordenamientos español, alemán y de la UE un régimen de impugnación de los actos que se suceden en un procedimiento cooperativo. El régimen deducido se compara con el régimen vigente y al hilo de la explicación del contraste o desfase que se aprecia entre ambos se sugiere un razonamiento para matizar esta discrepancia (Capítulo sexto). El estudio se completa con unas conclusiones (Capítulo séptimo).

II. ESTADO DE LA CUESTIÓN

1. ANÁLISIS DE LA LITERATURA ACADÉMICA

La literatura especializada ha diagnosticado las carencias del sistema actual de protección del interesado. DELLA CANANEA las reconduce a una problemática de doble faz: (i) una problemática asociada a las garantías en un procedimiento cooperativo europeo, y (ii) una problemática asociada a la tutela judicial de los mismos¹⁴. Las referencias en la doctrina son a una u otra, o a las dos.

PERNICE y KADELBACH advertían que repartir la competencia de los órganos judiciales estatales y de la Comunidad (hoy UE) en función de la Administración encargada de la ejecución (estatal o comunitaria) podía ser problemático en supuestos de formas de ejecución cooperativa como las aquí estudiadas. Estos autores explicaban como la aplicación de este criterio para estos casos dificulta determinar la relevancia a efectos de tutela de las actuaciones que se desarrollen durante el procedimiento, así como delimitar las esferas de responsabilidad de las Administraciones que participan en él¹⁵.

GALERA RODRIGO identificaba ambas problemáticas¹⁶. Esta autora ponía de manifiesto cómo la regulación en la normativa comunitaria de “(...) un procedimiento único en el que se integran fases nacionales y comunitarias (...)”¹⁷ no estaba acompañada de la implantación de un sistema adecuado de garantías procedimentales y de tutela. Años después reiteraba su observación¹⁸ y listaba los obstáculos a los que se enfrenta un interesado en uno de estos procedimientos: dificultad de ser oído por la autoridad instructora del procedimiento, dificultad de acceder a los documentos de los distintos

¹⁴ Vid. G. DELLA CANANEA, *Diritto amministrativo europeo – Principi e istituti*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 239.

¹⁵ “Während die gerichtlichen Zuständigkeiten zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im wesentlichen den Zuständigkeitsgrenzen zwischen direktem und indirektem Vollzug folgen, kann es bei einzelnen der verschiedenen Kooperationsformen problematisch sein, die Beschwer und damit auch die Rechtsschutzrelevanz der Verfahrenshandlungen zu bestimmen und zwischen den beteiligten Stellen Verantwortungsbereiche für Verfahrensfehler, zu ermitteln.”, en I. PERNICE y S. KADELBACH, «Verfahren und Sanktionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht», en *DVBZ*, 19/1996, p. 1111.

¹⁶ Vid. S. GALERA RODRIGO, *La aplicación administrativa del derecho comunitario. Administración Mixta: tercera vía de aplicación*, Madrid, Civitas–Instituto Andaluz de Administración Pública, 1998.

¹⁷ *Ibid.*, p. 80.

¹⁸ “The Community procedures do not establish rules about the procedural rights of the parties with regard to these intermediate authorities, nor do they offer the possibility to challenge these procedural acts even when they have settled de facto the content of final (national) acts.”, en S. GALERA RODRIGO, «European legal tradition and the EU legal system: understandings and premises about the rule of law’s requirements», en S. GALERA RODRIGO (ed.), *Judicial review – A comparative analysis inside the European legal system*, Strasbourg, Council of Europe, 2010, p. 290.

expedientes, dificultad de personarse ante tribunales extranjeros, y dificultad de identificar a la Administración responsable en caso de daño causado¹⁹.

NEHL apuntaba que en determinadas circunstancias la compleja estructura del proceso desarrollado en este tipo de procedimientos pueda llevar a una denegación de tutela judicial²⁰. En concreto, se refería a la posibilidad de que un acto preparatorio viciado que llevara a cabo una Administración nacional en el seno de un procedimiento que culmina en sede europea pudiera incorporarse al procedimiento principal sin haber sido objeto de revisión judicial en sede nacional y sin ser objeto de posterior revisión judicial en sede europea²¹. Expresaba cómo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE sólo ha reconocido parcialmente y no ha resuelto el problema²². En un escrito más reciente recordaba cómo esta tarea está todavía pendiente²³.

De modo más abstracto pero en relación con la problemática asociada a este tipo de procedimientos SCHMIDT-ABMANN resaltaba la necesidad de facilitar al ciudadano el ejercicio de sus derechos a través del empleo de mecanismos inteligentes que atemperen la fragmentación y falta de transparencia de la unión administrativa europea^{24 25}.

SYDOW apreciaba que la legitimidad de administrar a través estructuras procedimentales que aúnen la participación de distintas Administraciones requiere la

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ “Indeed, in specific circumstances the complicated structure of administrative process may lead to a denial of justice (...)”, en H. P. NEHL, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford, Hart, 1999, p. 89.

²¹ *Ibid.*

²² “Im Laufe der Analyse der Rechtsprechung (...) wird erkennbar werden, daß die Gemeinschaftsgerichte, die mit der administrativen Mehrebenenstruktur verbundenen verfahrensrechtlichen Rechtsschutzprobleme bislang nur ansatzweise erkannt und gelöst haben.”, en H. P. NEHL, *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung – Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze unter Besonderer Berücksichtigung „mehrstufiger“ Verwaltungsverfahren*, Berlin, Duncker & Humblot, 2002, p. 226.

²³ “These processes combine in a very complex manner national and supra national decision making powers and give rise to numerous gaps of legal protection which need to be filled by a coherent system of judicial review based on the observance of a single standard of principles of administrative procedure. Although the ECJ has recognised the basic problem, it has not so far offered any adequate solution for it.”, en H. P. NEHL, «Legal Protection in the Field of EU Funds», en *ESTAL*, 4/2011, p. 651.

²⁴ “Gesucht werden vielmehr intelligente Mechanismen, die die Fragmentierungen und die Intransparenz des Verbundes mildern. Die Trennung soll nach funktional leicht erklärlichen Kriterien vorgenommen werden. Dem Bürger werden dadurch Hilfen bei der Verfolgung seiner Rechte gegeben (...)”, en E. SCHMIDT-ABMANN, «Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts», en A. BLANKENAGEL, I. PERNICE, y H. SCHULZE-FIELTIZ (Hrsg.), *Verfassung im Diskurs der Welt – Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004, p. 408.

²⁵ Respecto al significado del término unión administrativa europea (“*Europäischer Verwaltungsverbund*”) se adelanta aquí que este término es uno entre los varios que se emplean para describir los modos en que las distintas Administraciones que intervienen en el espacio europeo se conjuntan para desarrollar la ejecución la actividad administrativa regulada en el Derecho secundario de la UE. “*Europäischer Verwaltungsverbund*” es un término que objetiva el tejido integrado por el conjunto de procesos de administración conjunta europea. Se explica con más detalle en la nota a pie de página número 12 anterior de este Capítulo.

salvaguarda de las garantías procedimentales y tutela judicial de los participantes. Advertía al respecto que la efectividad de la tutela judicial estaba amenazada²⁶. Reiteraba su afirmación en un texto más reciente²⁷.

J. HOFMANN exponía en su tesis doctoral²⁸ los aspectos problemáticos del diseño actual de protección en estos procedimientos: la falta de garantía a un acceso apropiado y efectivo a la tutela judicial, en especial la falta de claridad respecto a la vía a seguir para acceder a dicha tutela²⁹. Localizaba el origen de la confusión en el desfase que se da entre la configuración unitaria del modo de ejecución de la normativa secundaria de la UE – actuación entrelazada de varias Administraciones– y la configuración dual del sistema de tutela –el Tribunal de Justicia de la UE debe enjuiciar los actos de la UE, y los tribunales nacionales deben enjuiciar los actos de sus respectivas Administraciones³⁰–.

VERONELLI aludía a que existe una arquitectura jurisdiccional deficitaria para garantizar la tutela del interesado involucrado en procedimientos cooperativos³¹. Ligaba este déficit a la existencia de dos niveles o criterios de legitimación activa –el comunitario y el nacional– en lugar de uno³².

²⁶ “(...) die Effektivität gerichtlichen Rechtsschutzes ist durch administrative Kooperationsformen gefährdet.”, en G. SYDOW, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union...*, op. cit., p. 278.

²⁷ “Das Recht auf effektiven Individualrechtsschutz ist in administrativen Verbundstrukturen gefährdet.”, en G. SYDOW, «Verwaltungsvollzugsordnung der Europäischen Union», en A. HATJE y P. C. MÜLLER–GRAFF (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Band 1 –Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Baden–Baden, Nomos, 2014, p. 737, Rz. 72.

²⁸ Su tesis doctoral se corresponde con el texto J. HOFMANN, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004. La tesis fue defendida en la Ruprecht–Karls–Universität Heidelberg en el año 2003.

²⁹ “Im Hinblick auf diese Ausprägung der Rechtsschutzgarantie bereitet der Rechtsschutz in Verfahren mit interadministrativen Verbindungen große Schwierigkeiten.”, en J. HOFMANN, «Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund», en E. SCHMIDT–ABMANN y B. SCHÖNDORF–HAUBOLD (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund...*, op. cit., p. 373.

³⁰ Vid. J. HOFMANN, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund...*, op. cit., pp. 163–164.

³¹ “Le connessioni reciproche tra giudici e giudizi nazionali e comunitario, invece di rappresentare un momento accrescitivo delle garanzie individuali, dunque, producono un’architettura giurisdizionale che è nel suo complesso deficitaria, nonostante il diritto ad un ricorso giurisdizionale avverso qualsiasi decisione delle pubbliche autorità costituisca un diritto fondamentale (...)”, en M. VERONELLI, «Procedimenti composti e problemi di tutela giurisdizionale», en G. DELLA CANANEA y M. GNES (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell’Unione Europea. Un’indagine – Atti del Convegno di Studio Urbino, 14 Marzo 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 80.

³² “E ciò anche a causa della mancanza di un principio generale unificante a livello comunitario, le diverse posizioni giuridiche soggettive (...)”, en *ibid.*, p. 81.

WINTER señalaba que en los procedimientos cooperativos europeos se plantea un problema particular con respecto a la tutela del interesado en caso de que se cometan irregularidades durante su transcurso³³.

CRAIG consideraba cómo la aplicación precisa del principio *audi alteram partem* en el seno de la ejecución compartida entre los Estados miembros y la Unión puede ser difícil. En particular aludía al ámbito aduanero y de fondos estructurales³⁴.

VELASCO CABALLERO abordaba la problemática de estos procedimientos en el ámbito fronteras, asilo e inmigración. Expresaba sus dudas respecto al régimen de responsabilidad patrimonial y tutela judicial aplicable a aquellas respuestas evacuadas por una Administración consultada en un procedimiento instruido y resuelto por una Administración nacional distinta³⁵.

SCHNEIDER exponía cómo “La claridad con respecto a la vía judicial procedente todavía no está suficientemente garantizada para los supuestos de ejecución integrada que dan lugar a actuaciones administrativas intermedias todavía no definitivas”³⁶. Más recientemente, pero respecto a la actividad administrativa desarrollada en los sistemas de información de nivel europeo, planteaba la duda de cómo dispensar protección a un ciudadano cuyos intereses pueden verse lesionados por un error material en el transcurso de procesos de gestión de información y decisión³⁷.

³³ “Unter Rechtsschutzaspekten stellt sich bei mehrstufigen Verfahren das besondere Problem, wie Verfahrensfehler zu rügen sind.”, en G. WINTER, *Subsidiarität und Legitimation in der Europäischen Mehrebenenverwaltung*, TranState working paper n° 6, University of Bremen, 2004, p. 29. Documento disponible en el siguiente enlace consultado el 29 de noviembre de 2016: <http://www.sfb597.uni-bremen.de/pages/pubApBeschreibung.php?SPRACHE=de&ID=7>

³⁴ “The precise application of the right to be heard can be difficult where the administration of the particular scheme is divided or shared between the Community and the Member States, as in the context of customs or Structural Funds.”, en P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 315.

³⁵ “(...) en los casos en que la consulta externa resulte determinante de la resolución administrativa nacional, surgen dudas en cuanto al régimen de responsabilidad patrimonial y de control judicial (...)”, en F. VELASCO CABALLERO, «Organización y procedimientos de la «unión administrativa europea» en materia de fronteras, asilo e inmigración», en F. VELASCO CABALLERO y J. P. SCHNEIDER (coords.), *La unión administrativa europea...*, *op. cit.*, p. 256. En el mismo sentido pero sin referencia a un sector concreto, en «Procedimiento administrativo español para la aplicación del Derecho Comunitario», en *ReDE*, 28 (2008), pp. 459–460, Rz. 34.

³⁶ J. P. SCHNEIDER, «Estructuras de la unión administrativa europea...», *op. cit.*, p. 43.

³⁷ “Wie kann sich nun etwa ein Geschäftsmann aus Tunesien, der in Frankreich ein Schengen-Visum beantragen möchte, gegen eine – wegen einer Namensverwechslung mit einem Kriminellen fehlerhaften Ausschreibung zur Einreiseverweigerung nebren, die nicht von Frankreich, sondern von Deutschland in das SIS eingetragen wurde, aber wegen ihrer transnationalen Wirkung die französischen Behörden bindet?”, en J. P. SCHNEIDER, «Informationssysteme als Bausteine des Europäischen Verwaltungsverbunds», en *NVwZ*, 2/2012, p. 67.

VON DANWITZ informaba acerca de lo difícil que es que efectivamente se proporcionen garantías procedimentales y tutela judicial en procedimientos compuestos europeos³⁸.

H. HOFMANN se refería a la necesidad de adaptar los mecanismos de tutela judicial a los procedimientos compuestos para, por ejemplo, remediar la dificultad de atribuir la correspondiente responsabilidad a cada uno de los participantes³⁹.

DÍEZ SASTRE destacaba cómo “la promoción de (...) procedimientos complejos dificulta la tutela de los derechos de los ciudadanos”⁴⁰. Relacionaba esta circunstancia con el desfase que existe entre una fórmula de ejecución integrada y un sistema de tutela judicial que para tal ejecución asigna jurisdicción en función del sujeto de Derecho internacional público en el cual están incardinados los órganos responsables de cada una de las actuaciones⁴¹.

WEIB avisaba que el entrelazamiento entre Administraciones tal cómo se prevé en la normativa secundaria europea no está acompañado del sistema de tutela que le corresponde⁴².

BALLESTEROS MOFFA apreciaba que el modo integrado o compuesto de ejecución administrativa en la UE, “(...) plantea no pocos problemas de heterogeneidad en las garantías procedimentales y tutela jurídica”⁴³.

³⁸ “Die Kooperation unterschiedlicher Behörden vor dem Erlass einer an den Einzelnen gerichteten Entscheidung darf deshalb nicht zu einer Verkürzung eines wirksamen Individualrechtsschutzes führen. Dennoch bringt gerade die Einbindung mehrerer Behörden in das Verwaltungsverfahren Probleme für den Rechtsschutz mit sich (...)”, en T. VON DANWITZ, *Europäisches Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, pp. 640–642.

³⁹ “Given the integrated nature of composite procedures, judicial control of Europe’s integrated administration faces several problems. First, the dilution of responsibilities (...) complicate the allocation of responsibility and the application of principles of law. (...) European courts face the challenge of how to address the integration of administrations through procedure. Due to a lack of abstract procedural provisions in European law, confusion over the different roles of administrative actors in composite and cooperative procedures is both inevitable and problematic (...)”, en H. C. H. HOFMANN, «Decision Making in EU Administrative Law – The Problem of Composite Procedures», en *ALR*, 61 (2009), pp. 212–213.

⁴⁰ S. DÍEZ SASTRE, «Las relaciones administrativas del Estado con la Unión Europea y con los Estados miembros en la ejecución administrativa del Derecho europeo», en T. CANO CAMPOS (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, Tomo II – La organización de las Administraciones públicas, Madrid, Iustel, 2009, pp. 485–486.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² “Solche Verflechtungen im Verwaltungsvollzug gerade in der Entscheidungsfindung bleiben bislang weitgehend ohne Konsequenzen in der Ausgestaltung des Rechtsschutzes”, en W. WEIB, *Der Europäische Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, p. 158.

⁴³ L. A. BALLESTEROS MOFFA, «La europeización de los procedimientos administrativos nacionales», en *REDUE*, 19 (2010), p. 194.

H. HOFFMANN, ROWE Y TÜRK recalcan lo complejo que resulta proporcionar tutela judicial cuando, en procedimientos de ámbito europeo, se trata de actuaciones llevadas a cabo por una Administración distinta a la que resuelve⁴⁴.

VON ARNAULD entendía que existe una asincronía que amenaza marginar al ciudadano. La asincronía se da entre el desarrollo normativo de los procedimientos compuestos europeos como mecanismo que ya se ha despedido del modelo dual *ejecución por la Unión–ejecución por las Administraciones nacionales* y el sistema de tutela de estos procedimientos⁴⁵. Apreciaba este autor que los mecanismos de ejecución han evolucionado de espaldas al sistema de tutela.

RÖHL argumentaba que se da una difuminación de la responsabilidad en la unión administrativa europea que trae causa, en especial, en la complejidad del sistema y en su principio de separación entre tutela por tribunales nacionales y tutela por el Tribunal de Justicia de la UE. Para este autor esto implica problemas relacionados con las condiciones de un Estado de Derecho⁴⁶.

DE LUCIA distinguía entre el sistema de tutela en procedimientos en los cuales la UE participa con Administraciones nacionales, y el sistema de tutela en procedimientos en los cuales sólo intervienen varias Administraciones nacionales. Mientras que en los primeros consideraba que el bagaje de la experiencia es suficiente para orientar al legislador europeo y la práctica judicial, en los segundos identificaba lagunas en la tutela judicial del interesado⁴⁷.

⁴⁴ “The same question has also proven to be problematic in composite procedures in which administrative actors from multiple jurisdictions contribute to a single procedural outcome (...)”, en H. C. H. HOFFMANN, G. C. ROWE, y A. H. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 626.

⁴⁵ “(...) ein strukturelles Problem deutlich: während das Verwaltungsverfahren sich längst vom Trennungsmodell verabschiedet hat, ist der gerichtliche Rechtsschutz in weiten Teilen noch immer diesem Modell verpflichtet (...) Diese asynchrone Entwicklung zwischen Verwaltungsverfahren und gerichtlichem Rechtsschutz droht den Bürger ins Abseits zu manövrieren (...)”, en A. VON ARNAULD, «Die Rückkehr des Bürgers: Paradigmenwechsel im Europäischen und Internationalen Verwaltungsrecht?», en *JÖR N. F.*, 59 (2011), pp. 503–504.

⁴⁶ “Die Verantwortungsdiffusion im Verwaltungsverbund führt zu rechtsstaatlichen Problemen, insbesondere wegen des unübersichtlichen und vom Trennungsprinzip geprägten Rechtsschutzsystems im Unionsrecht (...)”, en H. C. RÖHL, «Ausgewählte Verwaltungsverfahren», en W. HOFFMANN–RIEM, E. SCHMIDT–ABMANN, y A. VOBKUHLE (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, München, C. H. Beck, 2012, p. 784, Rz. 67.

⁴⁷ “(...) la cooperazione amministrativa verticale vi è un bagaglio di esperienza oramai consolidato, che costituisce un valido orientamento per il legislatore europeo e per il sistema giudiziario europeo. Lacune nella tutela si possono invece verificare quando si abbiano rapporti amministrativi orizzontali.”, en L. DE LUCIA, «Amministrazione europea e tutela giurisdizionale», en M. P. CHITI y A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo–Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 381.

MATTARELLA apreciaba que una falta de coordinación entre órganos judiciales puede acarrear una falta de tutela jurisdiccional en este tipo de procedimientos⁴⁸.

SAURER veía en la distribución de la tarea de ejecución entre Administraciones de distintos niveles a través de procedimientos compuestos un desafío de nuevo tipo desde el punto de vista del interesado puesto que se trata de una situación en la cual pelagra su tutela judicial.⁴⁹

GUNDEL entendía que la configuración de la ejecución administrativa en la Unión Europea en torno a procedimientos escalonados conduce a una puesta en peligro tanto de las garantías procedimentales del interesado como de su tutela judicial⁵⁰.

Los autores del Código ReNEUAL afirmaban que en el caso de procedimientos administrativos cooperativos “(...) su carácter multijurisdiccional puede menoscabar la protección de los derechos individuales y las posibilidades de un control judicial efectivo (...)”⁵¹, su estructura puede propiciar que, “(...) los derechos e intereses de los destinatarios y de terceros se queden en un limbo (...)”⁵².

Tras estos diagnósticos subyace una contradicción. De un lado, los procedimientos en cuestión están configurados como unidad de acción de varias Administraciones. La actividad de los órganos que intervienen se estructura en torno a un proceso unificado por el resultado perseguido. La actividad se articula como contribución a un procedimiento

⁴⁸ “(...) *A causa del difetto di coordinamento tra le discipline processuali, la tutela giurisdizionale può anche finire per essere di fatto negata.*”, en B. G. MATTARELLA, «Procedimenti e atti amministrativi», en M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 337–338.

⁴⁹ “*Die verbundförmige Ausdifferenzierung der europäischen Verwaltungsorganisation bedeutet aus Sicht des Einzelnen eine neuartige Herausforderung. Die Verschränkung von Vollzungsaufgaben über mehrere Verwaltungsebenen hinweg lässt verbundspezifische Gefährdungslagen entstehen, die in den einzelnen Aufgabenbereichen der Verwaltungsverbände je unterschiedlich ausgeprägt sein können.*”, en J. SAURER, *Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2014, pp. 400–401.

⁵⁰ “(...) *diese Gestaltung wirft besondere Probleme für die Einhaltung der Verfahrensgarantien, aber auch für den Rechtsschutz gegenüber einmal getroffenen Entscheidungen auf.*”, en J. GUNDEL, «Verwaltung», en R. SCHULZE, M. ZULEEG, y S. KADELBACH (Hrsg.), *Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, Baden–Baden, Nomos, 2015, p. 201, Rz. 138.

⁵¹ O. MIR PUIGPELAT, H. C. H. HOFMANN, J. P. SCHNEIDER, y J. ZILLER (dirs.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, Madrid, INAP, 2015, p. 76, Rz. 27.

⁵² *Ibid.* En el mismo sentido estos autores lo habían expresado en «Contribution by the Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) project on administrative procedure to the EU Commission’s ‘Assises de la Justice’ conference in Brussels 21–22 November 2013 to the topic of EU ADMINISTRATIVE LAW», p. 7, “(...) *their multi-jurisdiction nature may diminish protection of individual rights and possibilities of effective judicial review. Rules of administrative procedure are therefore necessary to avoid that the rights and interests of addressees and third parties in the implementation of EU law fall in a ‘black hole’ between situations covered by the EU level review and accountability mechanisms and those of Member States.*”. Este último documento está disponible en el siguiente enlace consultado el 22 de noviembre de 2016: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/44.reneual_responseeoadministrativelaw_assisesdejusticenov2013_en.pdf

común. Esto se hace sin tener en cuenta el hecho de que los órganos participantes en el procedimiento se incardinan en sujetos de Derecho internacional público distintos por el hecho de que el procedimiento persigue un interés europeo que requiere la acción de todos sus miembros como si de uno se tratara⁵³. De otro lado, sin embargo, la jurisdicción sobre la actividad que transcurre en dichos procedimientos la ejerce el sujeto de Derecho internacional público responsable de la actuación concreta⁵⁴. La jurisdicción está repartida, por tanto, en función de una regla que casa mal con el diseño unitario del procedimiento a tutelar. Este desfase redundará en perjuicio del interesado.

Por ejemplo, ante un reglamento de ejecución dictado por la Comisión en cuya tramitación ha intervenido una Administración nacional se le plantea al interesado la disyuntiva de ante qué instancia debe solicitar protección frente a las actuaciones de esa Administración nacional durante la misma. ¿Ante el Tribunal de Justicia de la UE una vez la Comisión dicte el reglamento de ejecución? ¿Ante el tribunal nacional competente sobre las actuaciones de dicha Administración nacional? ¿Debe hacerlo ante ambos –con el coste y tiempo que implica– para reducir el riesgo de una posible equivocación? La misma problemática se le plantea si en el procedimiento intervienen dos Administraciones nacionales. Ante una actuación de la Administración nacional que participa en el procedimiento pero no decide, ¿Debe accionar en el país de la Administración que adopta la decisión final? ¿En el país de la Administración que lleva a cabo la actuación en cuestión? ¿En ambos? ¿Existe un marco que proporcione una referencia clara?

⁵³ En referencia a la gestión de la unión aduanera europea se refleja así en el Considerando 6 de la Decisión número 210/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996 por el que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad («Aduana 2000»): “(...) para proteger los intereses financieros de la Comunidad Europea, se debe reforzar la cooperación *de manera que las administraciones aduaneras de los Estados miembros puedan funcionar tan eficaz y eficientemente como lo haría una única administración;*” (énfasis añadido). Esta previsión está alineada con el deber legal de la UE de aplicar la normativa aduanera “(...) de manera uniforme (...)” tal y como prevé el artículo X 3 a) GATT. Adviértase que la aplicación uniforme no implica la uniformidad de los procedimientos administrativos de las Administraciones aduaneras europeas, tal como explicó el Órgano de Apelación de la OMC en su informe de 13 de noviembre de 2006 en el caso *Comunidades Europeas – Determinadas cuestiones aduaneras*, documento identificado con el código WT/DS315/AB/R, párrafo 227. Una opinión que aprecia que el modo de aplicación del Derecho aduanero europeo por las Administraciones de los Estados miembros no es uniforme e infringe el artículo X 3 a) GATT, en M. DIERKSMEIER, *EG–Zollrecht im Konflikt mit dem Recht der WTO*, Witten, Mendel, 2007.

⁵⁴ “(...) *Rechtsschutz wird nicht in Abhängigkeit davon gewährt, welche Entscheidung nach außen wirkt, sondern davon, wer für eine bestimmte Entscheidung materiell die Verantwortung trägt.*”, en C. D. CLASSEN, «Effektive und kohärente Justizgewährleistung im europäischen Rechtsschutzverbund», en *JZ*, 4/2006, p. 162. Para mayor detalle al respecto, *vid.* la sección II. del Capítulo sexto (*La tutela primaria del interesado en los procedimientos cooperativos*). En este capítulo consta una exposición y crítica del criterio del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2. PROPUESTAS EN LA LITERATURA ACADÉMICA

Las propuestas de la literatura académica para hacer frente a esta situación son variadas.

Entre otras, se ha sugerido la creación de cámaras de arbitraje en cuya sede se pudieran resolver conflictos de norma aplicable como, por ejemplo, conflictos de norma aplicable a condiciones de acceso del expediente o a la tutela judicial de actuaciones de trámite⁵⁵. Se ha propuesto también que sea la normativa europea secundaria la que afronte caso por caso los supuestos que puedan dar lugar a confusión y proporcione indicaciones claras para los interesados sobre cómo proceder.⁵⁶ Que se conceda al interesado la posibilidad de influir en el procedimiento de cuestión prejudicial del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁵⁷ ⁵⁸. Que se imputen todos los defectos de la tramitación a la decisión final y se ventilen así en esa sede⁵⁹. Que se habilite un procedimiento que facilite la cooperación entre los órganos judiciales implicados en el procedimiento⁶⁰. Que se permita la participación de los órganos de la Administración de la UE en los procedimientos judiciales nacionales⁶¹. Que los tribunales nacionales puedan pronunciarse sobre la nulidad de una decisión de la Comisión⁶². Se ha propuesto también la modificación del tratado para ajustar la jurisdicción del Tribunal de Justicia a este tipo de procedimientos⁶³.

Para aquellos procedimientos cooperativos en los cuales pudiera darse un conflicto entre órganos jurisdiccionales, SAUER propuso un modelo de resolución de conflictos de

⁵⁵ Vid. S. GALERA RODRIGO, «European legal tradition and the EU legal system...», *op. cit.*, p. 291.

⁵⁶ «(...) durch Rechtsbehelfsbelehrungen erreichen, die auf die Verbundproblematik abgestimmt sind; besser noch wäre es, beim Erlass von Sekundärrechtsakten künftig das Rechtsschutzproblem stärker in den Blick zu nehmen und gegebenenfalls mitzuregeln (...)», en A. VON ARNAULD, «Die Rückkehr des Bürgers...», *op. cit.*, pp. 514–515.

⁵⁷ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, publicada en el DOUE, Serie C, número 202, de 7 de junio de 2016, p. 47.

⁵⁸ Vid. J. HOFMANN, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, pp. 288–290; del mismo autor, «Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund...», *op. cit.*, p. 368, y; W. WEIB, *Der Europäische Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, pp. 162–163.

⁵⁹ Vid. G. WINTER, *Subsidiarität und Legitimation...*, *op. cit.*, p. 29.

⁶⁰ Vid. J. HOFMANN, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, pp. 290–291, y; del mismo autor, «Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund...», *op. cit.*, p. 368. Vid. también H. C. H. HOFMANN, «Decision Making in EU Administrative Law...», *op. cit.*, pp. 214; W. WEIB, *Der Europäische Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, p. 162, y; L. DE LUCIA, «Amministrazione europea e tutela giurisdizionale...», *op. cit.*, p. 381. En un sentido similar se pronunciaba WINTER que reclamaba que los órganos judiciales implicados actuaran de modo coordinado de manera que no se tomara ninguna decisión sobre la resolución final sin que se hubiera concluido un procedimiento abierto en otra jurisdicción en relación con el mismo procedimiento. Vid., G. WINTER, *Subsidiarität und Legitimation...*, *op. cit.*, pp. 29–30.

⁶¹ Vid. W. WEIB, *Der Europäische Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, p. 164.

⁶² Vid. G. SYDOW, *Verwaltungs Kooperation in der Europäischen Union...*, *op. cit.*, p. 294.

⁶³ *Ibid.*, pp. 375–376.

jurisdicción entre los diferentes órganos judiciales integrados en un sistema multinivel. A partir de una interpretación teleológica dedujo un deber de evitar situaciones de conflicto (“*Konfliktvermeidungsgebot*”) derivado del deber de lealtad (“*Loyalitätsgebot*”) entre los componentes del sistema.

Para hacer efectivo ese deber de evitar situaciones de conflicto sugirió que los tribunales enfrentados procedan en tres fases: (i) en la primera fase deben hacer todo lo posible por resolver el conflicto a través de una cooperación institucional, (ii) en caso de que no se resuelva el conflicto, en una segunda fase los tribunales deben ponderar los intereses en juego y las circunstancias (“*balancing of interests*”) y determinar cuál es la jurisdicción que debe prevalecer en base al criterio de cuál es la jurisdicción más cercana al asunto, y, (iii) en tercer lugar el tribunal cuya decisión es de menor rango debe facilitar el que el otro tribunal haga efectiva su jurisdicción⁶⁴.

Desde una perspectiva más general que considera la protección que proporcionan los ordenamientos nacionales y de la UE conjuntamente como un sistema de tutela de nivel europeo, SCHMIDT–ABMANN señala que el objetivo de este sistema debe ser el de facilitar al interesado una protección coherente y consistente⁶⁵. Para ello, apunta, no es necesario implantar un sistema de protección uniforme o uniformada sino un sistema eficaz⁶⁶. La eficacia se debe lograr no a costa de, sino a partir de la pluralidad de los ordenamientos ya existentes. Sugiere que el modo de alcanzar esta eficacia a través de la pluralidad es poner a los ordenamientos en relación (“*In-Beziehung-Setzen*”)⁶⁷.

Introduce la idea de que se proceda al ajuste del sistema de garantías de cada ordenamiento nacional a la realidad de que existen actuaciones públicas de nivel europeo por medio de una suerte de *método relacional* en virtud del cual los ordenamientos se comuniquen entre sí y ajusten su sistema de garantías en relación a, teniendo en cuenta, el resto de ordenamientos europeos. El resultado de este *ajuste desde la recíproca apertura* debería

⁶⁴ El razonamiento teleológico por medio de la cual este autor deduce un deber de lealtad (“*Loyalitätsgebot*”) y un deber de evitar situaciones de conflicto (“*Konfliktvermeidungsgebot*”) para regir las relaciones de los varios órganos jurisdiccionales que actúen en un sistema multinivel o escalonado como es el caso de la UE, en H. SAUER, *Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen – Die Entwicklung eines Modells zur Lösung von Konflikten zwischen Gerichten unterschiedlicher Ebenen in vernetzten Rechtsordnungen*, Berlín y otras ciudades, Springer, 2008, pp. 402–412. La explicación de su modelo, en la misma obra, pp. 412–430.

⁶⁵ *Vid.* E. SCHMIDT–ABMANN, *Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2015.

⁶⁶ “*Es geht nicht um eine vorgegebene Rechtseinheit, sondern um eine aufgegebene Wirkungseinheit.*”, en *ibid.*, p. 94.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 6.

ser la mejora del sistema de protección frente a una actuación pública de nivel europeo en beneficio del interesado.

Con carácter más específico y para la actividad que se desarrolla en la gestión de los sistemas de información destaca la propuesta de SCHNEIDER de extender las estructuras de tutela favorables a los interesados ya reguladas en algunas disposiciones de la normativa secundaria⁶⁸. Se trataría de reconocer a los interesados legitimación procesal activa respecto a actuaciones que conciernan sus datos personales en varias jurisdicciones simultáneamente. Es decir, que los interesados puedan emprender acción ante el órgano jurisdiccional o la autoridad competente de cualquier Estado que hubiera procesado sus datos. A esta modalidad de legitimación la denomina este autor legitimación activa transnacional o “*transnationale Prozessstandschaft*”⁶⁹.

3. EL CRITERIO DEL TJUE

En aquellos supuestos en los que en el procedimiento participa un órgano de la UE pero que finalizan con un acto de una Administración nacional el órgano jurisdiccional nacional puede, con carácter previo a emitir su fallo, cuestionar al TJUE sobre la validez de los actos que a lo largo del procedimiento halla adoptado un órgano de la UE⁷⁰.

A pesar de los defectos que se puedan achacar a la configuración de esta cuestión prejudicial, el mecanismo ofrece un marco de referencia: en un procedimiento cooperativo que finaliza una Administración nacional las cuestiones de interpretación del Derecho de la

⁶⁸ Es el caso del artículo 36.5 del Reglamento (CE) número 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria respecto a los datos introducidos por las autoridades aduaneras en el Sistema de información aduanera (SIA). Este artículo establece que “En el territorio de cada Estado miembro, toda persona podrá, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias y los procedimientos del Estado miembro en cuestión, interponer un recurso o, según proceda, presentar una demanda ante los tribunales o la autoridad facultada para ello, en virtud de las disposiciones legales y reglamentarias y de los procedimientos de ese Estado miembro en relación con los datos personales incluidos en el SIA que a ella se refieran”. De modo muy similar pero respecto a los datos introducidos en el Sistema de Información de Schengen de segunda generación, en el artículo 43.1 del Reglamento (CE) número 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II) se establece que “Toda persona podrá emprender acciones ante el órgano jurisdiccional o la autoridad competente en virtud del Derecho nacional de cualquier Estado miembro, para acceder, rectificar, suprimir u obtener información o para obtener una indemnización en relación con una descripción que se refiera a ella”.

⁶⁹ *Vid.* J. P. SCHNEIDER, «Informationssysteme als Bausteine...», *op. cit.*, p. 67.

⁷⁰ Artículo 267 TFUE.

UE y de validez de los actos previos de los órganos de la UE deben resolverse a través del incidente procesal de la cuestión prejudicial⁷¹.

Sin embargo, no existe un mecanismo que funcione en sentido contrario. No hay hoy un mecanismo en virtud del cual el TJUE pueda, con carácter previo a emitir su fallo sobre un acto de un órgano de la UE, cuestionar a un órgano jurisdiccional nacional sobre la validez de aquellos actos de la secuencia procedimental ejecutados en la jurisdicción de dicho órgano nacional. El TJUE tampoco puede resolver sobre la conformidad a Derecho del acto nacional.

El criterio del TJUE es que en estos casos el reparto de competencias previsto en los Tratados implica que “(...) el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre la conformidad a Derecho de un acto adoptado por una autoridad nacional”⁷².

⁷¹ Se exceptúan de esta cuestión prejudicial aquellos actos de la UE que hubieran devenido firmes por transcurso del plazo de impugnación y que estén cualificados por determinadas circunstancias. La explicación detallada de esta excepción consta en el apartado 1.3.6 de la sección I. del Capítulo sexto (*La tutela primaria del interesado en los procedimientos cooperativos*). Una explicación de cuándo la cuestión prejudicial es facultativa y cuándo es preceptiva, así como de su objeto, plazo y límites en M. JIMENO BULNES, *La cuestión prejudicial del artículo 177 TCE*, Barcelona, J. M. Bosch, 1996; D. CHALMERS, C. HADJIEMMANUIL, G. MONTI, y A. TOMKINS, *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 273–302; D. SARMIENTO RODRÍGUEZ–ESCUADERO, *El Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 398–415, y; J. HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, «La cuestión prejudicial europea. Facultad/obligación de plantearla», en R. ALONSO GARCÍA y J. I. UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, *La cuestión prejudicial europea*, Oñati, IVAP, 2014, pp. 44–60.

⁷² *Vid.* el Auto del Tribunal de Primera Instancia de 9 de noviembre de 1999, *CSR Pampryl SA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-114/99 (recurso de anulación), párrafo 57; la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 15 de diciembre de 1999, *Kesko Oy contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-22/97 (recurso de anulación), párrafo 83; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2000, *Association Greenpeace France y otros contra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche y otros*, asunto C-6/99 (cuestión prejudicial), párrafos 53–54; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 6 de diciembre de 2001, *Carl Kühne GmbH & Co. KG y otros contra Jütro Konservenfabrik GmbH & Co. KG*, asunto C-269/99 (cuestión prejudicial), párrafos 52–53, y 58; la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta ampliada) de 17 de septiembre de 2003, *Mara Messina contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-76/02 (recurso de anulación), párrafo 47; la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta Ampliada) de 30 de noviembre de 2004, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-168/02 (recurso de anulación), párrafo 61; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 25 de enero de 2007, *Dalmine SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-407/04 P (recurso de casación), párrafo 62; el Auto del Tribunal de Primera Instancia de 21 de mayo de 2008, *Hans Kronberger contra el Parlamento Europeo*, asunto T-18/07 R, párrafo 37; el Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2009, *Achille Occhetto y Parlamento Europeo recurrentes, Beniamino Donnici demandante en primera instancia y República Italiana parte coadyuvante en primera instancia*, asuntos acumulados C-512/07 P(R) y C-15/08 P(R), párrafo 51; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 30 de abril de 2009, *República Italiana contra el Parlamento Europeo*, asuntos acumulados C-393/07 y C-9/08 (recurso de anulación), párrafo 74; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 2 de julio de 2009, *Bavaria NV y Bavaria Italia Srl contra Bayerischer Brauerbund eV*, asunto C-343/07, párrafo 57; el Auto del Tribunal General (Sala Tercera) de 16 de abril de 2012, *F91 Diddeléng y otros contra la Comisión Europea*, asunto T-341/10 (recurso de anulación), párrafo 52, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 17 de septiembre de 2014, *MTÜ Liivimaa Libaveis contra Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee*, asunto C-562/12 (cuestión prejudicial), párrafo 48.

Este principio de división jurisdiccional o “*Trennungsprinzip*” rige también para aquellos casos en los que, como en los procedimientos de este estudio, “(...) el acto de que se trata se integre en el marco de un proceso de decisión comunitaria (...)”⁷³.

En este tipo de supuestos el TJUE ha empleado como criterio *la claridad de la distribución de competencias entre las autoridades que participan en el procedimiento cooperativo* para discernir si puede o no extender su jurisdicción a un acto de trámite ejecutado por la Administración de un Estado miembro.

Siguiendo este criterio, el TJUE se ha abstenido en la gran mayoría de casos de conocer de los actos ejecutados por los Estados miembros a lo largo de un procedimiento cooperativo. En el caso *Reino de Suecia*, sin embargo, el TJUE decidió sobre la conformidad a Derecho de un acto ejecutado por la Administración de la República Federal de Alemania⁷⁴.

Se razonará que el criterio empleado por el TJUE es susceptible de mejora⁷⁵.

⁷³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-97/91 (recurso de anulación y de indemnización), párrafo 10.

⁷⁴ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, *Reino de Suecia contra la Comisión Europea*, asunto C-64/05 P (recurso de casación) y la explicación de la misma en el apartado 2.2.2 de la sección II. del Capítulo sexto (*La tutela primaria del interesado en los procedimientos cooperativos*).

⁷⁵ *Vid.* el apartado 2.3 de la sección II. del Capítulo sexto (*La tutela primaria del interesado en los procedimientos cooperativos*).

III. DELIMITACIÓN DE LA MUESTRA OBJETO DE ANÁLISIS

Como se ha adelantado en la sección I., con carácter previo a tratar la problemática expuesta, este estudio analiza en detalle una serie de procedimientos cooperativos. Para ello se recurre a una muestra de procedimientos regulados en la normativa aduanera como reflejo de la actividad cooperativa en este sector.

Se han seleccionado, clasificado y explicado aproximadamente 60 procedimientos cooperativos aduaneros y se han incluido en el Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*) a esta investigación. A lo largo del trabajo se complementa toda reflexión con la realidad que se desprende de los procedimientos del Anexo 1.

Los criterios para seleccionar los procedimientos se explican a continuación.

1. DELIMITACIÓN DE NORMATIVA ADUANERA

El criterio seguido para discernir qué es normativa aduanera de la Unión Europea es formal. Se ha considerado como normativa aduanera de la UE el conjunto de disposiciones del Capítulo 02 (*Unión aduanera y libre circulación de mercancías*) del Repertorio de legislación de la Unión Europea^{76 77}. Por normativa aduanera española se considera toda aquella dirigida a hacer realidad la normativa aduanera de la Unión Europea en España.

⁷⁶ Por decisión deliberada se elude una disquisición sobre qué ha de entenderse por normativa aduanera en sentido material. Este estudio no tiene por objeto el Derecho aduanero en sí, sino que lo emplea como instrumento, como un sector en el cual se ejecuta el Derecho secundario de la UE a través del tipo de procedimientos que se pretende estudiar. Una definición de Derecho aduanero dogmáticamente razonada y un análisis de su relación con otras ramas del Derecho, en W. CZYŻOWICZ, «Customs Law in the System of Law—Methodological Approach», en W. CZYŻOWICZ y J. MERSKI (eds.), *Customs law in the system of law – International conference proceedings, Warsaw, 2005*, Warsaw, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, 2005, pp. 13–54. Al respecto *vid.* también C. J. BERR y H. TRÉMEAU, *Introduction au droit douanier*, Paris, Dalloz, 1997, pp. 3–13, y; de los mismos autores, *Le droit douanier – Communautaire et national*, Paris, Economica, pp. 10–11, Rz. 15–18. Nótese que el criterio formal apuntado no se ha seguido con carácter absoluto. Junto a las normas incluidas en el Capítulo 02 del Repertorio de la legislación de la Unión Europea se ha considerado necesario analizar también normas de otros capítulos que conciernen a la actividad aduanera. Por ejemplo, se han revisado normas de los capítulos 3 (Agricultura), o 15 (Protección del medioambiente, del consumidor y de la salud). Por contra, no se han revisado todas y cada una de las normas del Capítulo 02 del repertorio. Tras una primera aproximación se han descartado normas de cuyo título y/o contenido se puede deducir inmediatamente que no regulan el tipo de procedimientos que integran la muestra de este estudio. Ejemplo claro de este tipo de normas son las contenidas en la sección 02.30.10 “Clasificación arancelaria”. El listado completo por capítulos y secciones de la normativa europea revisada figura en el epígrafe “Normativa europea” del Anexo 2 (*Listado de normas aduaneras*) de este trabajo.

⁷⁷ El Repertorio de la legislación de la Unión Europea está disponible en el siguiente enlace consultado el 21 de septiembre de 2016: http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html?root_default=CC_1_CODED%3D02&displayProfile=all_RelAllConsDocProfile&classification=in-force#arrow_02

El estudio abarca sólo estos dos cuerpos de normas. Cuando la regulación de un procedimiento prevé la participación de varias Administraciones nacionales se asume a los efectos de este estudio que el procedimiento principal es tramitado por la Administración aduanera española. Cuando la regulación del procedimiento en cuestión prevea la participación de la Comisión y varias Administraciones nacionales se asume a los efectos de este estudio que la Administración aduanera española participa activamente en el procedimiento.

Ha de tenerse en cuenta que los procedimientos aquí descritos están diseñados para su ejecución por la Administración de cada uno de los 28 Estados miembros en su territorio. Hipotéticamente cabría analizar los procedimientos aquí estudiados desde la perspectiva de la actividad de las otras 27 Administraciones aduaneras nacionales, pero excede del objeto de este estudio hacerlo. El estudio aborda la ejecución de estos procedimientos en el entendimiento de que cuando concurren varias Administraciones aduaneras la Administración nacional principal es la Administración española y de que rige, por tanto, la normativa aduanera española.

2. LA NOCIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EMPLEADA

A la hora de seleccionar los procedimientos de la muestra de análisis no se ha partido de una definición de procedimiento administrativo, sino del presupuesto de que dentro de la muestra debía tener cabida todo proceso que articule el ejercicio de actividad pública que por su naturaleza pueda afectar directamente a los derechos, libertades e intereses de personas físicas o jurídicas⁷⁸ y que implique la participación activa de varias Administraciones.

En lugar de analizar la normativa a través del prisma de una definición concreta de procedimiento, se ha optado por tomar de referencia una noción amplia que permita incorporar a la muestra aquellos procesos que se concreten para un caso en una medida

⁷⁸ Esta noción amplia de actuación administrativa definida en torno a, (i) una medida –cualquiera que sea– y, (ii) un efecto directo a derechos, libertades e intereses, está tomada del anexo a la Resolución (77) 31 sobre la protección de las personas en relación con los actos administrativos de las autoridades, aprobada en el Comité de Ministros del Consejo de Europa celebrado el 28 de septiembre de 1977. Se ha optado por tratar de emplear una noción de procedimiento y de la medida que le ponga fin que sea intercambiable entre ordenamientos europeos, razón por la cual se ha recurrido a las expresiones del Consejo de Europa.

que sea “(...) relevante jurídicamente (...)”⁷⁹; una medida que tenga incidencia en la esfera jurídica de los destinatarios y que ponga fin al proceso.

Este presupuesto implica que, a la hora de elaborar la muestra, se haya guardado cierta distancia con una concepción de procedimiento administrativo centrada en una noción restringida de acto administrativo. Es decir, para seleccionar los procedimientos de la muestra de este estudio no se ha equiparado procedimiento al camino para la adopción de un acto administrativo⁸⁰, entendido éste como una decisión o resolución para un caso concreto⁸¹, un acto de densidad jurídica considerable que excluye la adopción de disposiciones abstractas.

Haberlo hecho habría marginado todos los procedimientos que la Comisión culmina con un reglamento. Este tipo de procedimientos resultan ser la mayoría de los procedimientos cooperativos aduaneros finalizados por la Comisión. En la muestra, el

⁷⁹ La apreciación de que el procedimiento ha de finalizar con una resolución o declaración relevante jurídicamente, en L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 373–374 del libro electrónico consultado.

⁸⁰ Entre otros, en S. ÁLVAREZ–GENDÍN, «Estudio de la nueva ley de procedimiento administrativo», en *RAP*, 26 (1958), p. 175. El procedimiento entendido como “(...) camino que ha de seguir la Administración para llegar a una meta: el acto administrativo.”, en S. ROYO–VILLANOVA, «El Procedimiento administrativo como garantía jurídica», en *REP*, 48 (1949), p. 55. Como “(...) camino o vía jurídicamente determinada (...)” que finaliza con un acto administrativo, en F. LÓPEZ–NIETO Y MALLO, *El Procedimiento Administrativo*, Barcelona, J. M. Bosch, 1960, p. 19. Como “(...) la serie de trámites y formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo.”, en A. ROYO–VILLANOVA, *Elementos de Derecho Administrativo*, Valladolid, Santarén, 1964–1965, p. 883. Como “(...) una serie de actos heterogéneos emanados de la Administración o del particular y dirigidos a la producción de un acto administrativo (...)”, en F. GONZÁLEZ NAVARRO, «Procedimiento administrativo y vía administrativa – La intertemporalidad de las normas de Procedimiento administrativo en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *RAP*, 51 (1966), p. 184. La misma definición de este autor en, *El procedimiento administrativo español en la doctrina científica – Antología de textos 1958–1970*, Madrid, Presidencia del Gobierno – Secretaría General Técnica, 1972, p. 18. El procedimiento como “(...) el cauce a través del cual se forma el acto administrativo.”, en F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, 2005, p. 619. Como “(...) el modo de producción de los actos administrativos.”, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, Thomson–Reuters–Civitas, 2013, p. 606. Emplea el concepto de procedimiento de la § 9 VwVfG (“actividad administrativa con eficacia externa, que se dirige al examen, preparación y emisión de un acto administrativo o a la conclusión de un convenio jurídico público incluyendo la emisión del acto administrativo o la conclusión de un convenio”) R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, II, Madrid, Open, 2013, p. 124.

⁸¹ Una concepción restringida de acto administrativo es la de la § 35 VwVfG, según la cual, “Un acto administrativo es toda disposición, decisión u otra medida del poder público dictada por una autoridad administrativa para la reglamentación de un caso individual dentro del ámbito del derecho público y destinado a producir efecto jurídico inmediato externo.” (traducción traída de P. ABERASTURY y H. J. BLANKE (coords.), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa – Presentación de la traducción de la Ley alemana de la ley de procedimiento administrativo*, Buenos Aires y México D. F., Universidad de Buenos Aires y Fundación Konrad Adenauer, 2011, disponible en el siguiente enlace consultado del 11 de noviembre de 2016: http://www.kas.de/wf/doc/kas_34506-1522-4-30.pdf?130528220040).

número de procedimientos que finalizan por reglamento de la Comisión es de 12⁸² de un total de 15⁸³. Si se hubieran excluido estos procedimientos, el análisis sería incompleto.

Conforme al criterio asumido, tampoco se ha equiparado procedimiento al camino para la adopción de una resolución⁸⁴. Si se hubiera hecho así, se habría dejado fuera de análisis actuaciones que impactan en la esfera jurídica de los interesados que no revisten la forma de resolución como es el caso, por ejemplo, de diligencias, informes, o la aceptación de declaraciones aduaneras.

También se ha decidido desplazar la problemática asociada a fenómenos de intercambio de información entre Administraciones⁸⁵ como son, por ejemplo, las *redes de intercambio de información*⁸⁶, los *intercambios de información*⁸⁷ –institucionalizados⁸⁸ e informales–, y los *sistemas de información*⁸⁹. Esta actividad es cuantitativamente muy significativa en la unión aduanera. Una selección, clasificación y descripción tan detallada como la que se

⁸² Procedimientos número 6, 8 a 12, 48, y 51 a 55 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

⁸³ Procedimientos número 6, 8 a 12, 23, 44, 48, 51 a 55, y 58 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

⁸⁴ “(...) regula el procedimiento administrativo la elaboración, forma, comunicación, ejecución, revisión y modificación de resoluciones administrativas (...)”, en K. A. BETTERMAN según se afirmaba en A. NIETO GARCÍA, «El procedimiento administrativo en la doctrina y legislación alemanas», en *RAP*, 32 (1960), p. 96. El procedimiento como “(...) concatenación de trámites, cuyos efectos jurídicos están vinculados entre sí para la producción de una decisión administrativa.”, en A. GALLEGO ANABITARTE *et al.*, *Acto y Procedimiento Administrativo...*, *op. cit.*, p. 135. Como “(...) secuencia ordenada de actos tendentes a producir una resolución final (...)”, en J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General*, Volumen II, Madrid, Iustel, 2009, p. 30. Como “(...) el conjunto de actuaciones que ha de desarrollar la Administración hasta llegar al acto decisorio final (...)”, en S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo IV, Madrid, Iustel, 2011, p. 66. Como “(...) el conjunto concatenado de actos o actuaciones administrativas de trámite destinadas a asegurar la legalidad, el acierto y la oportunidad de la resolución que le pone término (...)”, en R. BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Madrid, Thomson–Reuters–Civitas, 2012, pp. 86–87. Como “(...) ordenación unitaria de una pluralidad de actos [que] se articulan en orden a la producción de un acto decisorio final (...)”, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, p. 607.

⁸⁵ *Vid.* A. VON BOGDANDY, «Informationsbeziehungen innerhalb des Europäischen Verwaltungsverbundes», en W. HOFFMANN–RIEM, E. SCHMIDT–ABMANN, y A. VOBKUHLE (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II..., *op. cit.*, pp. 365–434.

⁸⁶ “*Informationsnetzwerke*”, *vid.* E. SCHMIDT–ABMANN, «Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts», en E. SCHMIDT–ABMANN y B. SCHÖNDORF–HAUBOLD (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, pp. 15–17.

⁸⁷ “*Informationsaustausch*”, *vid.* J. SOMMER, *Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht*, Berlin – Heidelberg, Springer, 2003, y; de la misma autora «Informationskooperation am Beispiel des europäischen Umweltrechts», en E. SCHMIDT–ABMANN y B. SCHÖNDORF–HAUBOLD (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, pp. 57–85.

⁸⁸ “*institutionalisierter Informationsaustausch*”, *vid.* L. HARINGS, «Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen», en E. SCHMIDT–ABMANN y B. SCHÖNDORF–HAUBOLD (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, pp. 142–143.

⁸⁹ *Vid.* K. HEUBNER, *Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2007, y; J. P. SCHNEIDER, «Informationssysteme als Bausteine...», *op. cit.*

realiza aquí para los procedimientos seleccionados habría extendido el objeto de estudio más allá de lo posible.

En la selección de los procedimientos se ha guardado distancia también, por tanto, con una concepción más actual de procedimiento conforme a la cual éste es toda “(...) secuencia organizada de obtención y tratamiento de información bajo la responsabilidad de un ente administrativo (...)”⁹⁰ que no tiene por qué finalizar con una decisión jurídica formal y concreta⁹¹. Por esta razón, se han dejado a un lado los denominados procedimientos sin propósito inmediato o “*Anlassunabhängige Verfahren*”⁹².

Los procedimientos seleccionados están dirigidos a la adopción de una medida concreta (“*Anlassbezogene Verfahren*”). Entendiendo, como se ha explicado, que tal medida no tiene porqué ser un acto administrativo o una resolución, sino de todo ejercicio de actividad pública que por su naturaleza pueda afectar directamente a los derechos, libertades e intereses de personas físicas o jurídicas⁹³.

3. LA NOCIÓN DE PROCEDIMIENTO COOPERATIVO EMPLEADA

La noción de procedimiento cooperativo europeo que se ha empleado para elaborar la muestra es la de un procedimiento administrativo en el cual participan simultánea o alternativamente varias Administraciones europeas –sean una o varias Administraciones nacionales junto con la Administración de la Unión Europea, sean varias Administraciones

⁹⁰ E. SCHMIDT–ABMANN, *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, Madrid, INAP, 2003, p. 358. Una definición similar del mismo autor consta en «Sobre el objeto del procedimiento administrativo en la dogmática administrativa alemana», en J. BARNES VÁZQUEZ (coord.), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993, p. 318. SCHMIDT–ABMANN ha reiterado su definición en contribuciones posteriores, así en «Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el derecho alemán, europeo e internacional», en J. BARNES VÁZQUEZ (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Sevilla, Global Law Press, 2008, p. 75 de la mitad española del texto, o; en «Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht», en W. HOFFMANN–RIEM, E. SCHMIDT–ABMANN, y A. VOBKUHLE (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, ..., *op. cit.*, p. 497, Rz. 1.

⁹¹ “*Verfahren müssen nicht notwendig mit einer konkreten rechtsförmigen Entscheidung abschließen.*”, en E. SCHMIDT–ABMANN, «Der Verfahrensgedanke im deutschen...», *op. cit.*, p. 497, Rz. 1. Una argumentación que defiende que el concepto de procedimiento administrativo no se debe ceñir a una decisión o ejecución, en J. JEKEWITZ, «Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsverfahrensrechtstrategie–Strategien, Probleme und Perspektiven» en H. HILL y R. PITSCHAS (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht...*, *op. cit.*, p. 21.

⁹² *Vid.* E. SCHMIDT–ABMANN, «Der Verfahrensgedanke im deutschen...», *op. cit.*, p. 524–525, Rz. 51–53. La doctrina española también se ha hecho eco de esta noción de procedimiento que no requiere de una decisión final para su consideración de procedimiento administrativo. *Vid.* J. M^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Un modelo de procedimiento administrativo para las prestaciones de servicios o materiales. El ejemplo de la prestación de asistencia sanitaria», en J. BARNES VÁZQUEZ (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo...*, *op. cit.*, p. 278 de la mitad española del texto.

⁹³ *Vid.* la nota a pie de página número 78 de este capítulo.

nacionales conjuntamente— y que tiene por finalidad principal la ejecución administrativa del Derecho de la Unión Europea⁹⁴.

En los escritos en castellano predomina el empleo del término *procedimiento compuesto* para referirse a esta realidad⁹⁵.

En los escritos en italiano la variedad terminológica es mayor, si bien predomina el empleo del término “*procedimento composto*”⁹⁶. Entre los autores italianos DELLA CANANEA traza una distinción entre procedimientos “*composti*”, “*collegati*” y “*complessi*”. Entiende que mientras que en los procedimientos “*composti*” se aprecia una estructura unitaria de todo el procedimiento a pesar de la participación de varias Administraciones, en los procedimientos “*collegati*” se aprecia una clara distinción entre sus fases. Cada una de éstas es identificable como un procedimiento por separado y produce consecuencias jurídicas de distinta naturaleza, si bien todas ellas están unidas—ligadas entre sí. Por procedimientos

⁹⁴ *Vid.*, M. P. CHITI, *Derecho Administrativo Europeo*, Madrid, Civitas, 2012, p. 240.

⁹⁵ Entre otros, en L. F. MAESO SECO, «La ejecución administrativa del Derecho comunitario: ejecución indirecta y procedimientos compuestos», en L. ORTEGA ÁLVAREZ (dir.), *La seguridad integral europea*, Valladolid, Lex Nova, 2005, p. 83; en O. MIR PUIGPELAT, «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», en F. VELASCO CABALLERO y J. P. SCHNEIDER (coords.), *La unión administrativa europea...*, *op. cit.*, p. 62; en J. AGUDO GONZÁLEZ, «La administración del espacio administrativo europeo», en *RVAP*, 99–100 (2014), pp. 111–159, y; en S. VIÑUALES FERREIRO, *El procedimiento administrativo de la administración europea*, Cizur Menor, Thomson–Reuters–Aranzadi, 2015, p. 81. Algún autor los identifica también con el término *procedimiento mixto*, por ejemplo, en S. VIÑUALES FERREIRO, *El procedimiento administrativo de la administración europea...*, *op. cit.*, p. 81. También con el término *procedimiento complejo*, por ejemplo, en S. DIÉZ SASTRE, «Las relaciones administrativas del Estado con la Unión Europea...», *op. cit.*, p. 478; L. PAREJO ALFONSO, «Prólogo», en A. M. MORENO MOLINA, *La ejecución administrativa del Derecho comunitario – Régimen europeo y español*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 1998, p. 21, o; en A. M. MORENO MOLINA, *La ejecución administrativa...*, *op. cit.*, p. 93. Otros autores han hecho alusión al concepto sin emplear un término específico. Es el caso de GALERA RODRIGO que se refería a “(...) un procedimiento único en el que se integran fases nacionales y comunitarias (...)”, en S. GALERA RODRIGO, *La aplicación administrativa del derecho comunitario...*, *op. cit.*, p. 80, o; de GONZÁLEZ–VARAS IBÁÑEZ que se refería a “(...) los cada vez más numerosos procedimientos administrativos donde intervienen conjuntamente las instituciones comunitarias y las Administraciones nacionales a la hora de ejecutar el Derecho comunitario (...)”, en S. GONZÁLEZ–VARAS IBÁÑEZ, *El Derecho administrativo europeo*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2000, p. 108, y; del mismo autor, *Tratado de Derecho administrativo*, Tomo II – El Derecho administrativo europeo, Cizur Menor, Thomson–Civitas, 2008, p. 169.

⁹⁶ Entre otros, en M. P. CHITI, «I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto interno», en AUTORES VARIOS, *Attività amministrativa e tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario. A cura dell'Ufficio Studi e Documentazione del Consiglio di Stato*, Quaderni del Consiglio di Stato n° 1, Torino, Giappichelli, 1997 p. 55, y; del mismo autor, «Le forme di azione dell'amministrazione europea», en F. BIGNAMI y S. CASSESE (a cura di), *Il Procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Quaderno 1 de la *Riv. trim. dir. pubb.*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 53–85; en G. DELLA CANANEA, «I procedimenti amministrativi dell'Unione europea», en M. P. CHITI y G. GRECO (dirs.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 497–537, y; del mismo autor, «I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea», en F. BIGNAMI y S. CASSESE (a cura di), *Il Procedimento amministrativo...*, *op. cit.*, pp. 308–309; en S. CASSESE, «Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?», en *Riv. trim. dir. pubb.*, 53 (2003), p. 43, y; del mismo autor, «Il procedimento amministrativo europeo», en F. BIGNAMI y S. CASSESE (a cura di), *Il Procedimento amministrativo...*, *op. cit.*, p. 34, y; en L. DE LUCIA, «Amministrazione europea e tutela giurisdizionale...», *op. cit.*, p. 370.

“*complex*” se refiere a aquellos en los cuales concurre una pluralidad de intereses públicos—por ejemplo, el procedimiento de elaboración de un plan o un programa⁹⁷.

En los escritos en inglés predomina el término “*composite proceedings*” o “*composite procedures*”⁹⁸. Otros autores emplean para esta realidad el término “*mixed proceedings*”⁹⁹. Otros emplean ambos términos indistintamente¹⁰⁰. Otros emplean el término “*complex procedure*”¹⁰¹.

En los escritos en alemán predomina el término “*mehrstufiges Verwaltungsverfahren*” o procedimiento administrativo en varios niveles¹⁰². Otros autores emplean el término “*gemischt national–europäisches Verwaltungsverfahren*” o procedimiento administrativo mixto nacional–europeo¹⁰³. Otros el término “*mehrphasiges Verwaltungsverfahren*” o procedimiento administrativo en varias fases¹⁰⁴. Otros el término “*gestuftes Verwaltungsverfahren*” o procedimiento administrativo escalonado¹⁰⁵. Y otros emplean el término “*Verbundverfahren*” o procedimiento unificado¹⁰⁶.

⁹⁷ Vid. G. DELLA CANANEA, «I procedimenti composti...», *op. cit.*, pp. 324 y ss.

⁹⁸ Así, entre otros, en C. FRANCHINI, «European Principles Governing National Administrative Proceedings», en *Law and Contemporary Problems*, 68 (2004), pp. 183–196; en E. CHITI, «Administrative Proceedings Involving European Agencies», en *Law and Contemporary Problems*, 68 (2004), pp. 219–236; en H. C. H. HOFMANN y A. H. TÜRK, «The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences», en *ELJ*, 13 (2007), pp. 253–271; en H. C. H. HOFMANN, «Decision Making in EU Administrative Law...», *op. cit.*, pp. 199–222 y; del mismo autor, «Composite decision making procedures in EU administrative law», en H. C. H. HOFMANN y A. H. TÜRK, *Legal Challenges in EU Administrative Law – Towards an Integrated Administration*, London, Edward Elgar, 2009, pp. 136–167.

⁹⁹ Así, entre otros, en G. DELLA CANANEA, «The European Union’s Mixed Administrative Proceedings», en *Law and Contemporary Problems*, 68 (2004), pp. 197–217.

¹⁰⁰ Así, entre otros, en S. CASSESE, «European Administrative Proceedings», en *Law and Contemporary Problems*, 68 (2004), pp. 21–36; en F. BIGNAMI, «Mixed Administration in the European Data Protection Directive: the Regulation of International Data Transfers», en *Riv. trim. dir. pubb.*, 54 (2004), pp. 31–57, y; en AUTORES VARIOS, «Contribution by the Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL)...», *op. cit.*

¹⁰¹ Así, por ejemplo, en H. G. SCHERMERS y D. F. WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 2001, p. 348, § 701, y; en J. P. SCHNEIDER, «Regulation and Europeanisation as Key Patterns of Change in Administrative Law», en M. RUFFERT (ed.), *The Transformation of Administrative Law in Europe – La mutation du droit administratif en Europe*, München, Sellier – European Law Publishers, 2007, p. 317.

¹⁰² Así, por ejemplo, en G. SYDOW, «Die Vereinheitlichung des Mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in Mehrstufigen Verwaltungsverfahren», en *Die Verwaltung*, 34 (2001), pp. 517–542, y; del mismo autor, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union...*, *op. cit.*; en H. P. NEHL, *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung...*, *op. cit.*; en E. SCHMIDT–ABMANN, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee – Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Berlin, Springer, 2004, p. 405, Rz. 50.

¹⁰³ Así, por ejemplo, en J. SOMMER, «Informationskooperation am Beispiel des europäischen Umweltrechts», en E. SCHMIDT–ABMANN y B. SCHÖNDORF–HAUBOLD (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, pp. 57–85.

¹⁰⁴ Así, por ejemplo, en W. WEIB, *Der Europäische Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, p. 155.

¹⁰⁵ Así, por ejemplo, en G. WINTER, «Kompetenzverteilung und Legitimation in der Europäischen Mehrebenenverwaltung», en *EuR*, 3/2005, p. 270; en J. P. SCHNEIDER, «Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds – Einleitende Bemerkungen», en J. P. SCHNEIDER y F. VELASCO CABALLERO (Hrsg.),

El término elegido en este estudio para designar esta realidad, sin embargo, es el de procedimiento *cooperativo* (“*Kooperationsverfahren*”)¹⁰⁷. El verbo cooperar alude a la acción de “obrar juntamente con otro u otros para la consecución de un fin común”¹⁰⁸, lo cual se ajusta a lo que ocurre en uno de estos procedimientos: distintas Administraciones que dirigen su acción a la consecución de un interés común de nivel europeo.

Cabría oponer que el término cooperativo no refleja la realidad de aquellos supuestos en los que el poder decisorio es de la Comisión y el resto de Administraciones implicadas en el procedimiento han de seguir su dictado.

No obstante, los supuestos de este tipo de interacción jerárquica entre Administraciones se diluye en otros muchos supuestos en los que no ocurre así. Además, *cooperar* no excluye el que uno o varios de los que obran conjuntamente sigan instrucciones de otro.

El motivo para no haber optado por el adjetivo *compuesto* es que éste no hace referencia a la participación conjunta de varios en un mismo proceso con un objetivo común. Los procedimientos en los cuales participa más de una Administración europea son compuestos en tanto que están formados por la agregación de dos o más sub-procedimientos¹⁰⁹, pero están cualificados sobre todo por el hecho de que estos sub-procedimientos los tramitan distintas Administraciones en consecución de un fin compartido. Es razonable entender que el adjetivo cooperativo se ajusta mejor que el adjetivo compuesto a la realidad de los procedimientos en los cuales participan varias Administraciones europeas.

Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbands, Beiheft 8 de Die Verwaltung, Berlin, Duncker & Humblot, 2009, p. 19.

¹⁰⁶ Así, por ejemplo, en J. P. SCHNEIDER, H. C. H. HOFMANN, y J. ZILLER (Hrsg.), *ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahren*, München, C. H. Beck, 2015, p. 8, Rz. 27.

¹⁰⁷ Vid. G. SYDOW, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union...*, *op. cit.*, p. 151, y; D. EHLERS, «Anforderungen an den Rechtsschutz nach dem Europäischen Unions- und Gemeinschaftsrecht», en D. EHLERS y F. SCHOCH (Hrsg.), *Rechtsschutz im öffentlichen Recht*, Berlin, de Gruyter, 2009, pp. 136–137, Rz. 8.

¹⁰⁸ Primera acepción del verbo cooperar según consta en el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española. Definición disponible en el siguiente enlace consultado el 13 de marzo de 2017: <http://dle.rae.es/?id=Aid2o2x>

¹⁰⁹ El Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española define el adjetivo compuesto en su primera acepción como aquello “que está formado por dos o más elementos”. Esta definición está disponible en el siguiente enlace consultado el 13 de marzo de 2017: <http://dle.rae.es/?id=A4NikTP>

4. ELECCIÓN, CLASIFICACIÓN Y LISTADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA

4.1. *Los procedimientos seleccionados*

A la hora de seleccionar los procedimientos a estudiar, se ha tenido en cuenta un criterio más. En los procedimientos escogidos, las Administraciones parte del procedimiento contribuyen activamente a su tramitación. Se han descartado procedimientos que, si bien son cooperativos porque en ellos participan varias Administraciones, la tramitación activa del procedimiento corresponde sólo a una de las Administraciones, reservando para el resto una función pasiva. Este tipo de procedimientos no plantea problemas respecto a la tutela del interesado puesto que ésta la debe proporcionar el Estado cuya Administración tramita el procedimiento. La participación pasiva de la segunda Administración no tiene incidencia en la esfera del interesado.

Un ejemplo de este tipo de procedimientos no tenidos en cuenta es el procedimiento de adopción de medidas estatales de protección frente a la importación de determinados productos del Artículo 24 del Reglamento (UE) 2015/478¹¹⁰. En este procedimiento una Administración nacional informa a la Comisión de las prohibiciones, restricciones y medidas de vigilancia adoptadas. El procedimiento es cooperativo pues prevé la participación de una Administración nacional y de la Comisión. Sin embargo, la Comisión se limita a recibir la comunicación de la Administración nacional, y por tanto desempeña una función pasiva. La Comisión en su función de receptora de una comunicación no puede afectar al interesado del procedimiento.

4.2. *Listado y clasificación*

Teniendo en cuenta los criterios explicados se han listado los procedimientos que figuran en el Anexo 1. Aún siendo central para este estudio, se ha desplazado el listado y explicación de los procedimientos a un anexo puesto que conforman una tabla de aproximadamente 50 páginas de extensión. A lo largo del texto hay remisiones a los números de orden de procedimiento de dicho anexo a modo de reenvío a una explicación detallada del procedimiento en cuestión.

¹¹⁰ Reglamento (UE) número 2015/478 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2015 sobre el régimen común aplicable a las importaciones (versión codificada). Este procedimiento se corresponde con el procedimiento número 49 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

Una vez seleccionados, se han clasificado los procedimientos en función del tipo de actuación que llevan a cabo las Administraciones que contribuyen al procedimiento pero que no son responsables de finalizarlo. Como se explicará en el apartado 4.3 de la sección I. del Capítulo quinto, el objetivo de la clasificación es esclarecer la relación que guarda la actuación de la Administración que coopera con el procedimiento principal para así facilitar la discusión acerca de qué reglas de impugnación son aplicables a esa sección del procedimiento.

La clasificación del Anexo 1 renuncia a usar de criterio el número y tipo de Administraciones participantes. Se ha optado por recurrir a una representación gráfica para explicar este aspecto.

Así, se distinguen en el Anexo 1,

- procedimientos de recaudación suspendidos en una jurisdicción y continuados en otra (primera sección, marcada en rojo, procedimientos número 1 a 4);
- procedimientos que se inician a solicitud de otra Administración o por hecho acaecido en otra jurisdicción (segunda sección, marcada en verde, procedimientos número 5 a 12);
- procedimientos en los cuales interviene la Comisión con facultad decisoria determinante (tercera sección, marcada en morado, procedimientos número 13 a 21);
- procedimientos que incluyen actos de trámite realizados por una Administración extranjera distinta a la que resuelve. Estos actos de trámite son variados y se pueden ordenar según su contenido característico. En el Anexo 1 hay una sección por cada acto de trámite tipo:
 - o actos de trámite que consisten principalmente en actuaciones de comprobación e investigación (cuarta sección, marcada en amarillo anaranjado, procedimientos número 22 a 25);
 - o actos de trámite que consisten principalmente en manifestaciones de conocimiento (quinta sección, marcada en azul marino, procedimientos número 26 a 48), y;
 - o actos de trámite que pueden consistir en un conjunto de actuaciones variadas: petición de actuación, manifestaciones de conocimiento, actuaciones de control, o

actuaciones de comprobación e investigación (séptima sección, marcada en naranja, procedimientos número 51 a 55). Y,

- procedimientos de asistencia mutua entre Administraciones nacionales y de asistencia prestada por las Administraciones nacionales a la Comisión regulados en el Reglamento (CE) 515/97¹¹¹ (octava sección, marcada en verde turquesa, procedimientos número 56 a 58).

Las categorías de esta clasificación no son excluyentes, se dan solapamientos entre ellas. Por ejemplo, los procedimientos de la primera sección (procedimientos de recaudación suspendidos en una jurisdicción y continuados en otra) son también procedimientos que tramita una Administración previo hecho acaecido en otra jurisdicción como es el caso de los procedimientos de la segunda sección. Los procedimientos que incluyen actos de trámite realizados por una Administración extranjera que consisten principalmente en actuaciones de comprobación e investigación (procedimientos de la cuarta sección) incluyen también manifestaciones de conocimiento de otra Administración (procedimientos de la quinta sección).

El origen de tales solapamientos radica en que se han establecido categorías amplias (por ejemplo la de la sección séptima¹¹²) capaces de abarcar otras más específicas (por ejemplo la de la sección quinta¹¹³). La razón de hacerlo así es que si un grupo determinado de procedimientos era identificable por características más específicas, se le ha reservado una categoría que refleje dicha especificidad.

Otro motivo de solapamiento es que en un mismo procedimiento puede darse más de un tipo de actuación: por ejemplo actividad de comprobación e investigación, pero también manifestaciones de conocimiento. En tales casos se ha optado por escoger la actuación que se considera más característica del procedimiento.

¹¹¹ Reglamento (CE) número 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

¹¹² Esta sección comprende los procedimientos que incluyen actos de trámite realizados por una Administración distinta a la que instruye y que consisten en varias actuaciones de distinto tipo (petición de actuación, manifestaciones de conocimiento y actuaciones de control, comprobación e investigación).

¹¹³ Esta sección comprende los procedimientos que incluyen actos de trámite realizados por una Administración distinta a la que resuelve y que consisten principalmente en manifestaciones de conocimiento.

5. EL ANEXO 1

En el Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*), a cada procedimiento le corresponde una fila y cada fila está dividida por columnas con los siguientes campos: (i) *Número de orden y norma*, que incluye el número de orden del procedimiento y las disposiciones que lo regulan directamente; (ii) *Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra*, que explica el modo en el cual la intervención de las distintas Administraciones se concatena una con la otra, y; (iii) *Procedimiento principal*, que explica el objeto del procedimiento principal. Como hay filas a las cuales no les basta con una página, su contenido está partido en varias páginas consecutivas.

El anexo contiene dos particularidades:

- Como se ha adelantado, en los procedimientos seleccionados intervienen activamente más de una Administración. Hay dos excepciones: los números 49 y 50 del anexo. En ambos intervienen dos Administraciones –una nacional y la Comisión– pero sólo una lo hace activamente, la Administración nacional. La Comisión en ambos casos es sujeto pasivo, sólo recibe una comunicación. Se mantienen estos dos procedimientos con la única finalidad de ejemplificar qué tipo de procedimientos no se han considerado.
- En el caso de los últimos tres procedimientos –números 56, 57 y 58– se trata de las actuaciones de asistencia mutua que regula el Reglamento (CE) 515/97. Todos ellos han sido clasificados bajo la categoría *actuaciones que debe llevar a cabo una Administración requerida a prestar asistencia a otra Administración que está instruyendo un procedimiento de aplicación de la reglamentación aduanera*. Estas actuaciones no constituyen necesariamente un procedimiento en el sentido de la noción de procedimiento empleada aquí si el proceso de hecho no finalizara con resolución, declaración o medida de efecto jurídico. También ocurre así con el procedimiento número 44. No obstante, se han mantenido puesto que cabe también la posibilidad de que sí que culminen con una medida tal.

PRIMERA PARTE – LA NORMATIVA ADUANERA

La primera parte de este estudio está dedicada al análisis de la normativa aduanera como marco de los procedimientos seleccionados.

Un examen de la normativa es necesario, pues sin esta previa familiarización es difícil comprender los procedimientos en sí y la problemática que los rodea.

El examen debe comprender la normativa aduanera europea y la nacional, ya que las normas aduaneras europeas las ejecutan las Administraciones nacionales¹ a través de sus procedimientos y de su estructura organizativa². Como se ha adelantado, la normativa nacional de referencia para este estudio es la española.

Además de analizar los dos cuerpos de normas, ha de analizarse la relación entre ambas. Los procedimientos se rigen por normativa europea y nacional simultáneamente, razón por la cual hay que explicar cómo se relacionan éstas entre sí.

Este análisis se divide en dos capítulos. El primero (Capítulo segundo) tiene por objeto la normativa aduanera europea y la relación de ésta con la normativa aduanera española. El segundo (Capítulo tercero) tiene por objeto la normativa aduanera española y las normas de asistencia mutua.

¹ Artículos 3 y 5 1) Reglamento (UE) número 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de octubre 2013 por el que se establece el código aduanero de la Unión (refundición) y artículo 291.1 TFUE.

² *Vid.*, entre otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de febrero de 1971, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH contra Hauptzollamt Hamburg-St. Annen*, asunto 39/70 (cuestión prejudicial), párrafo 4; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 1980, *Amministrazione delle Finanze dello Stato contra Srl Meridionale Industria Salumi y Amministrazione delle Finanze dello Stato contra Ditta Fratelli Vasanelli*, asuntos acumulados 66/79, 127/79 y 128/79 (cuestión prejudicial), párrafo 18; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de mayo de 1982, *BayWa AG y otros contra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, asuntos acumulados 146/81, 192/81 y 193/81 (cuestión prejudicial), párrafo 29; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 21 de septiembre de 1983, *Deutsche Milchkontor GmbH y otros contra República Federal de Alemania*, asuntos acumulados 205/82 a 215/82 (cuestión prejudicial), párrafo 17; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 7 de julio de 1987, *L'Étoile commerciale y Comptoir national technique agricole (CNTA) contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados 89/86 y 91/86 (recurso de anulación y recurso de reparación), párrafo 12; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 23 de noviembre de 1995, *Nutral SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-476/93 P (recurso de casación), párrafo 14; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de mayo de 1996, *The Queen y Commissioners of Customs & Excise contra Faroe Seafood Co. Ltd*, asuntos C-153/94 y 204/94 (cuestión prejudicial), párrafo 66, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 13 de junio de 2002, *Reino de los Países Bajos contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-382/99 (recurso de anulación), párrafo 90.

CAPÍTULO SEGUNDO – LA NORMATIVA ADUANERA EUROPEA

El punto de partida elegido para explicar la normativa aduanera es la normativa aduanera europea.

En la primera parte de este capítulo se exponen los antecedentes y presente de la norma aduanera europea de cabecera¹ (el código aduanero de la Unión) junto con sus disposiciones de desarrollo y complementarias (sección I.). Se explican también las normas de Derecho internacional aduanero como contexto de las normas aduaneras europeas (apartado 7 de la sección I.).

En la segunda parte del capítulo se analiza la relación entre la normativa aduanera europea y nacional empleando de ejemplo los procedimientos de la muestra (sección II.).

En el siguiente capítulo se completará la explicación con el análisis de la normativa aduanera española.

I. LA NORMA ADUANERA EUROPEA DE CABECERA, SUS DISPOSICIONES DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIAS

1. LOS ANTECEDENTES DEL CÓDIGO ADUANERO DE LA UNIÓN

1.1. *El código aduanero comunitario*

El 1 de enero de 1994 entró plenamente en vigor en el territorio de los entonces doce miembros de la Unión Europea el código aduanero comunitario^{2 3} (en lo sucesivo, el “CAC”). El CAC no fue la primera norma aduanera europea pero sí la más significativa hasta la fecha⁴.

¹ Así se refería IBÁÑEZ MARSILLA al código aduanero modernizado, antecedente del actual código aduanero de la Unión, ambos analizados a continuación. *Vid.* S. IBÁÑEZ MARSILLA, «El “Código Aduanero Modernizado”. Principales novedades», en *Tribuna Fiscal*, 226–227 (2009), p. 1.

² Reglamento (CEE) número 2913/92 del Consejo de 12 de octubre 1992 por el que se aprueba el Código aduanero comunitario.

³ Las disposiciones de sus artículos 182 y 183 (reexportación y exportación) ya habían entrado en vigor el 1 de enero de 1993 pero no fue hasta el 1 de enero de 1994 que lo hizo todo su contenido (artículo 253).

⁴ La unión aduanera no comenzó con el CAC. El Tratado Constitutivo de la CEE ya regulaba la unión aduanera en sus artículos 9 a 29. Desde la firma de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas la unión aduanera fue progresivamente convirtiéndose en una realidad. Antes de la entrada en vigor del CAC ya se habían suprimido los derechos de aduana en los Estados miembros y se había instaurado un sistema uniforme de gravamen a las importaciones provenientes de fuera de la Comunidad Económica Europea mediante un arancel aduanero común y unas normas comunes sobre origen y valoración de mercancías. Este sistema fue completándose con directivas y reglamentos para distintos ámbitos de la actividad aduanera.

Aquel código fue el primer texto comprensivo y unificador del conjunto de normativa aduanera hasta entonces dispersa. Fue una reglamentación “(...) creada con la finalidad de compendiar de modo coherente las regulaciones en materia de aduanas repartidas en múltiples directivas y reglamentos (...)”⁵. Un paradigma de sistematización para otros sectores de Derecho comunitario⁶.

Con el CAC –considerado “ley general aduanera”⁷– se culminó un proceso de codificación del Derecho aduanero de las Comunidades Europeas de más de veinte años de duración⁸ y se implantó un sistema jurídico moderno y considerablemente completo para el comercio exterior de la UE⁹. El CAC fue un hito de la historia del Derecho comunitario¹⁰ que “(...) permitió llevar a cabo el concepto de mercado único en el ámbito aduanero (...)”¹¹.

Como hitos en este desarrollo destacan, (i) la asignación a las Comunidades de los derechos de aduana como parte de sus recursos financieros propios por medio de la Decisión 70/243/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades; (ii) la derogación de barreras aduaneras nacionales con la entrada en vigor el 1 de julio de 1968 de varios reglamentos, y; (iii) la implantación de una nomenclatura arancelaria y estadística común y de un arancel integrado el 1 de enero de 1988 por medio del Reglamento (CEE) número 2658/87 del Consejo de 23 de julio de 1987 relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y el arancel aduanero común. *Vid.* R. SCHWARZ, «Einleitung», en K. FRIEDRICH *et al.*, *Zollrecht – Kommentar, Texte und Entscheidungssammlung*, Band 1/1, Köln, Wolters Kluwer y Carl Heymanns, 2015, Rz. 40–48, y el apartado 1.2.1 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo Sobre el estado de la unión aduanera de 21 de diciembre de 2012, documento número COM (2012) 791 final.

⁵ Apartado 1.1 del Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) número 2913/92 del Consejo, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario» de 27 de marzo de 1996, documento número 96/C 174/04, publicado en el DOCE, serie C, 174 de 17 de junio de 1996, p. 14.

⁶ «Mit dem Zollkodex ist das erste umfassende einheitliche Gesetzeswerk der Gemeinschaft geschaffen worden, das Vorbild für andere Rechtsgebiete werden könnte (...)», en R. SCHWARZ, «Einleitung...», *op. cit.*, Rz. 48. *Vid.* también D. LASOK, *The Trade and Customs Law of the European Union*, London y Dordrecht, Cambridge y Kluwer Law International, 1998, p. 233.

⁷ «Der Zollkodex ist das umfassende allgemeine Zollgesetz der Gemeinschaft.», en K. FRIEDRICH, «Zollkodex und Abgabenordnung», en *StuW*, 1/1995, p. 15.

⁸ «Le Code des douanes communautaires est l'aboutissement et le couronnement des travaux d'harmonisation entrepris depuis l'origine de l'Union douanière (...)», en C. J. BERR y H. TRÉMEAU, *Le droit douanier – Communautaire et national*, Paris, Economica, 1997, p. 60, Rz. 98. *Vid.* también P. WITTE, «Das Neue am neuen Zollkodex der Gemeinschaft», en *ZfZ*, 6/1993, p. 162, y; del mismo autor, «Vorbemerkungen zu Art. 1», en P. WITTE (Hrsg.), *Zollkodex – mit Durchführungsverordnung und Zollbefreiungsverordnung*, München, C. H. Beck, 2013, p. 15, Rz. 1.

⁹ «Der EG gelang der Schritt, mit dem zum 1.1.1994 gänzlich in Kraft getretenen Zollkodex einschließlich der Durchführungsverordnung ein in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Zollrecht zu schaffen, das aufgrund seiner einheitlichen Kodifikation ein modernes, weitgehend geschlossenes Rechtssystem für den Außenhandel der EU dargestellt.», en P. WITTE y H. M. WOLFFGANG (Hrsg.), *Lehrbuch des Zollrechts der Europäischen Union*, Herne, NWB, 2016, p. 5.

¹⁰ «Der Zollkodex wird nach einhelliger Meinung als Meilenstein in der Geschichte des Gemeinschaftsrechts und insbesondere des Gemeinschaftszollrechts angesehen (...)», en H. OLGEMÖLLER, *Zollkodex und AO – Haftungsrecht – Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades des Fachbereichs Rechtswissenschaften der Universität Osnabrück*, Osnabrück, 2001, p. 1.

¹¹ Apartado 1.1 del Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) número 2913/92 del

El CAC se estructuró a semejanza de la ley alemana de aduanas de 1961¹². Su articulado regulaba el transcurrir de la actividad aduanera siguiendo el orden natural con la que ésta se desarrolla: empezando por la importación de los bienes en el territorio aduanero hasta, bien alcanzar su destinatario, bien ser exportados fuera del territorio aduanero¹³. El CAC estaba integrado por 253 artículos repartidos en siete títulos precedidos de unas breves consideraciones.

Pero el CAC no se limitó a ser una norma de mera consolidación, sino que introdujo modificaciones a la regulación aduanera existente¹⁴ y cubrió lagunas¹⁵. Los especialistas destacaron como una de las novedades del CAC la incorporación de reglas generales de procedimiento administrativo¹⁶. El CAC regulaba:

- la posibilidad de solicitar a las autoridades aduaneras la adopción de una decisión¹⁷;
- la anulación de decisiones¹⁸;
- la revocación y modificación de decisiones¹⁹;
- la posibilidad de solicitar a las autoridades información relativa a la aplicación de la normativa aduanera²⁰;
- el deber de las autoridades de respetar el carácter confidencial de la información proporcionada por los particulares y, en su caso, el secreto profesional que la ampara²¹;
- el control a posteriori de declaraciones²², y;
- los recursos a interponer frente a las decisiones²³.

Consejo, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario» de 27 de marzo de 1996, documento número 96/C 174/04, publicado en el DOCE, serie C, 174 de 17 de junio de 1996, p. 14.

¹² «*Der Aufbau des Zollkodex ähnelt dem des deutschen Zollgesetz 1961(...)*», en R. SCHWARZ, «*Einleitung...*, *op. cit.*, Rz. 49.

¹³ «*In seinem Aufbau folgt der Zollkodex dem natürlichen Ablauf der Vorgänge von der Einfuhr der Waren bis zu dem Zeitpunkt, in dem sie ihre zollrechtliche Bestimmung im Zollgebiet erlangen oder wieder ausgeführt werden (...)*», en F. HOHRMANN, «*Quellen und Systematik des gemeinschaftlichen und nationalen Zollrechts nach Inkrafttreten des Zollkodex der Gemeinschaften*», en *DSiZ*, 15/1994, p. 451.

¹⁴ *Vid.* T. LYONS, *EC Customs Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 98–99.

¹⁵ *Vid.* R. SCHWARZ, «*Einleitung...*, *op. cit.*, Rz. 48.

¹⁶ *Vid.* F. HOHRMANN, «*Quellen und Systematik...*, *op. cit.*, p. 452.

¹⁷ Artículo 6 CAC.

¹⁸ Artículo 8 CAC.

¹⁹ Artículo 9 CAC.

²⁰ Artículo 11 CAC.

²¹ Artículo 15 CAC.

²² Artículo 78 CAC.

Con todo, el CAC era una norma que no contenía una regulación pormenorizada sino esencial²⁴. El contenido del CAC se completaba con sus disposiciones de desarrollo²⁵. Junto al grupo conformado por el CAC y su reglamento de desarrollo un segundo grupo de normas regulaba aspectos específicos de la actividad aduanera que requerían tratamiento separado, tal y como sigue ocurriendo hoy²⁶.

1.2. El código aduanero modernizado

El Consejo Europeo celebrado el 23 y 24 de marzo de 2000 en Lisboa fijó el objetivo estratégico de convertir la economía de la UE “(...) en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo (...)”²⁷. Para el área aduanera esta meta se tradujo en el objetivo de transformar la normativa del momento en vehículo de mejora de la competitividad económica de la Unión²⁸.

²³ Título VIII, artículos 243 a 246, CAC.

²⁴ Vid. F. HOHRMANN, «Quellen und Systematik...», *op. cit.*, p. 452; P. WITTE y H. M. WOLFFGANG, *Lehrbuch des europäischen Zollrechts*, Herne y Berlin, Neue Wirtschafts-Briefe, 1995, p. 39, Rz. 38; C. J. BERR y H. TRÉMEAU, *Le droit douanier...*, *op. cit.*, pp. 60–61, Rz. 98; R. RÜSKEN, «Einführung», en R. RÜSKEN (Hrsg.), *Dorsch – Zollrecht – Recht des grenzüberschreitendes Warenverkehrs – Kommentar*, Band 1, Bonn y Berlin, Stollfuß, 2001, p. 21–22, Rz. 56 y 59; P. WITTE, «Vor Art. 1», en P. WITTE (Hrsg.), *Zollkodex – mit Durchführungsverordnung und Zollbefreiungsverordnung*, München, C. H. Beck, 1998, p. 8, Rz. 18, y; R. SCHWARZ, «Einleitung...», *op. cit.*, Rz. 51.

²⁵ El CAC se completaba con su reglamento de desarrollo, el ya derogado Reglamento (CEE) número 2454/93 de la Comisión de 2 de julio de 1993 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) número 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario.

²⁶ Ocurre así, por ejemplo, con la regulación de la importación y exportación de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. Esta regulación no era objeto del CAC sino del Reglamento (CEE) número 3626/82 del Consejo, de 3 de diciembre de 1982, relativo a la aplicación en la Comunidad del Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. Hoy se mantiene el mismo criterio: la importación y exportación de especies amenazadas de fauna y flora silvestres no se regula en el código aduanero de la Unión sino en reglamentos separados: en (i) el Reglamento (CE) número 338/97 del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, (ii) el Reglamento (CE) número 865/2006 de la Comisión de 4 de mayo de 2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 338/97 del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, y (iii) en el Reglamento de Ejecución (UE) número 792/2012 de 23 de agosto de 2012 por el que se establecen disposiciones sobre el diseño de los permisos, certificados y otros documentos previstos en el Reglamento (CE) número 338/97 del Consejo, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, y se modifica el Reglamento (CE) número 865/2006 de la Comisión.

²⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa celebrado el 23 y 24 de marzo de 2000, párrafo 5. Documento disponible en el siguiente enlace consultado el 22 de septiembre de 2016: <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/1993-2003/>

²⁸ Vid. R. VERRUE, «The integration of customs law with other areas of law», en W. CZYŻOWICZ y J. MERSKI (eds.), *Customs law in the system of law – International conference proceedings, Warsaw, 2005*, Warsaw, Wyzsza Szkoła Economiczna, 2005, p. 60.

Sobre este presupuesto la Comisión comenzó un proceso de revisión de los procesos aduaneros. El objetivo era racionalizar, simplificar, armonizar y modernizar estos procesos en vistas a convertir la normativa aduanera en instrumento facilitador de comercio²⁹.

Fruto de este proceso de revisión se concluyó que el entonces vigente CAC estaba desfasado respecto de los “(...) cambios experimentados por el entorno en el que se desarrolla el comercio internacional (...)”³⁰. El CAC se había quedado “trasnochado”³¹.

Se necesitaba modelar un código más sencillo y sistemático. Más orientado a las necesidades de los agentes económicos implicados³². Se requería un código que empleara la tecnología como palanca para incrementar el flujo de bienes a través de las fronteras de la UE³³. Por esta razón se entendía que el nuevo código debía crear un entorno libre de papel³⁴. Para la consecución de estos objetivos se sustituyó el CAC por el Código Aduanero Modernizado (en lo sucesivo, el “CAM”)³⁵.

²⁹ *Vid.* la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo – Un entorno simplificado y sin soporte de papel para el comercio y las aduanas, documento número COM (2003) 452 final.

³⁰ Párrafo 1.2 del Dictamen del Comité Económico Social y Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Código aduanero comunitario (Código aduanero modernizado)» de 6 de julio de 2006, documento número 2006/C 309/05, publicado en el DOUE, serie C, 309 de 16 de diciembre de 2006, p. 22.

³¹ Propuesta presentada por la Comisión de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Código aduanero comunitario (Código aduanero modernizado) de 30 de noviembre de 2005, documento número COM (2005) 608 final, p. 2.

³² *Vid.* R. VERRUE, «The integration of customs law...», *op. cit.*, p. 56.

³³ En este sentido se pronuncian una pluralidad de documentos. *Vid.*, entre otros, (i) la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo – Un entorno simplificado y sin soporte de papel para el comercio y las aduanas, documento número COM (2003) 452 final; (ii) la Decisión número 253/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2003 por la que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2007); (iii) la Resolución del Consejo de 5 de diciembre de 2003 relativa a la creación de un entorno simplificado y sin soporte de papel para el comercio y las aduanas, documento número 2003/C 305/01, y; (iv) la Decisión número 70/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2008 relativa a un entorno sin soporte papel en las aduanas y el comercio. La discusión sobre el uso de tecnologías de la información en los procesos aduaneros excedía el ámbito de la UE. Esta discusión fue parte de las negociaciones del Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio de los miembros de la OMC desde su constitución en la Ronda de Doha. Así se deduce de los documentos de la negociación. *Vid.*, por ejemplo, la comunicación de Singapur de 22 de julio de 2005 al Grupo de Negociación Sobre la Facilitación de Comercio, documento número TN/TF/W/58; disponible en el siguiente enlace consultado el 22 de septiembre de 2016: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(+\(%40Symbol%3d+tn%2ftf%2fw%2f*\)+and+\(%40Article%3d+gatt+1994+viii\)+\)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(+(%40Symbol%3d+tn%2ftf%2fw%2f*)+and+(%40Article%3d+gatt+1994+viii)+)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true). La Comisión incorporó el asunto en su revisión del CAC.

³⁴ *Vid.* el párrafo (3) de las consideraciones del Reglamento (CE) número 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado) (texto consolidado de 19 de junio de 2013).

³⁵ Reglamento (CE) número 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado) (texto consolidado de 19 de junio de 2013).

Con el nuevo código se introdujo una sistemática más racional y ordenada. EL CAM respondía a un diseño unitario³⁶ que reestructuraba los procedimientos aduaneros de modo que los agentes implicados pudieran llevar a cabo su actividad más fácilmente³⁷. Expresión cuantitativa de la remodelación era su nueva cifra de artículos: 188 artículos en el CAM en lugar de los 253 del CAC.

Los expertos sintetizaron las novedades sustantivas y procedimentales que incorporaba³⁸. Entre otras señalaron:

- la precisión que introducía respecto a que determinadas disposiciones de legislación aduanera son aplicables al comercio de mercancías dentro del territorio aduanero de la Unión cuando provienen o tienen por destino zonas a los que no les son aplicables las disposiciones del Impuesto sobre el Valor Añadido³⁹;
- la descripción concreta de las tareas a desempeñar por las autoridades aduaneras nacionales⁴⁰;
- la posibilidad de convertir en transnacional la facultad de representación frente a las autoridades aduaneras a través de la obtención del estatuto de operador económico autorizado⁴¹;
- el reconocimiento de garantías de los interesados como el derecho a un trámite de audiencia⁴², o la prohibición de la imposición de tasas que no se correspondieran con un servicio efectivo⁴³;
- la mayor implicación de la Comisión en tareas de coordinación de medidas de seguridad⁴⁴;
- la reestructuración y simplificación de la regulación del devengo de la deuda aduanera. Se reubicó la regulación de la deuda aduanera en un orden anterior al de los procedimientos aduaneros. También se redujeron los supuestos de devengo a cuatro

³⁶ Vid. S. IBÁÑEZ MARSILLA, «El “Código Aduanero Modernizado...», *op. cit.*, p. 2.

³⁷ Vid. M. FABIO, *Customs Law of the European Union*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2011, p. 1–12.

³⁸ Vid. S. IBÁÑEZ MARSILLA, «El “Código Aduanero Modernizado...», *op. cit.*; M. FABIO, *Customs Law of the European Union...», op. cit.*, y; K. FUCHS, «Der Modernisierte Zollkodex – Wird der Traum Wirklichkeit?», en *ZfZ*, 6/2009, pp. 141–145.

³⁹ Artículo 1.3 CAM.

⁴⁰ Artículo 2 CAM.

⁴¹ Artículo 13.3 CAM.

⁴² Artículo 16.4 primer párrafo CAM.

⁴³ Artículo 30.1 CAM.

⁴⁴ Artículo 25 CAM.

categorías, concentrando de esta manera los supuestos de devengo hasta entonces dispersos a lo largo del código⁴⁵;

- la inclusión de nuevos supuestos de extinción de la deuda aduanera, incluida la extinción en supuestos de incumplimiento cuando ello no suponga efectos significativos para el funcionamiento del régimen aduanero y no constituya tentativa de fraude⁴⁶;
- la inclusión del procedimiento de despacho centralizado, en virtud del cual una persona puede presentar en la aduana del lugar en el cual esté establecida una declaración relativa a mercancías que se presentan a despacho en otra aduana⁴⁷, y;
- la simplificación de algunos regímenes. Por ejemplo se consolidó en un único régimen la regulación de las garantías a prestar a lo largo de los distintos procedimientos aduaneros que así lo exigían⁴⁸. También se recondujeron los distintos tipos de declaración a una declaración simplificada⁴⁹.

De todas ellas, sin embargo, la novedad más notable fue la incorporación de la regla según la cual,

Todo intercambio de datos, documentos de acompañamiento, decisiones y notificaciones entre las autoridades aduaneras y entre éstas y los operadores económicos que sea necesario con arreglo a la legislación aduanera y el almacenamiento de esos datos necesario con arreglo a la legislación aduanera *deberán efectuarse por medios electrónicos*⁵⁰.

Esta disposición no se hizo efectiva durante el período de vigencia del CAM como se explica a continuación.

⁴⁵ Devengo por importación (artículo 44 CAM), por incumplimiento en la importación (artículo 46 CAM), por exportación (artículo 48 CAM), y por incumplimiento en la exportación (artículo 49 CAM).

⁴⁶ Artículo 86 CAM.

⁴⁷ Artículo 106 CAM. Este nuevo procedimiento fue calificado como el procedimiento simplificado buque insignia del CAM: “*The simplified procedure considered to be the flagship of the MCC [Modernised Customs Code] is centralised customs clearance [despacho de aduanas centralizado]*”, en el estudio encargado por el Comité Mercado Interior y Protección al Consumidor del Parlamento Europeo titulado “*Implementation of the Modernised Customs Code*”, documento identificado con el número IP/A/IMCO/ST/2011-11, p. 22.

⁴⁸ Artículos 56–64 CAM.

⁴⁹ Artículos 108–110 CAM.

⁵⁰ Artículo 5.1 CAM (énfasis añadido).

2. EL CÓDIGO ADUANERO DE LA UNIÓN

2.1. Los motivos para su aprobación

Varios motivos causaron la derogación y sustitución del CAM por el ahora vigente código aduanero de la Unión (en lo sucesivo, el “CAU”)⁵¹. Entre estos motivos destacan, (i) la difícil implantación de los sistemas electrónicos de intercambio de datos, (ii) la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁵², y (iii) la necesidad de adaptar varias disposiciones del código⁵³.

2.1.1 La difícil implantación de los sistemas electrónicos de intercambio de datos

La aplicación plena del CAM tal como estaba planeada para el 24 de junio de 2013⁵⁴ fracasó, los sistemas de intercambio electrónico de datos no entrarían en funcionamiento conforme a lo previsto inicialmente⁵⁵.

El CAM era muy ambicioso en cuanto a sus plazos de implantación⁵⁶. Ya en el año 2011 el Parlamento Europeo advirtió que no se respetaría el plazo fijado debido al lento desarrollo de los sistemas electrónicos de intercambio de datos⁵⁷. La Comisión concluyó que era necesario aplazar la fecha de implantación de dichos sistemas. Había que “(...) conceder a las administraciones y a los operadores económicos un plazo suficiente para

⁵¹ Reglamento (UE) número 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de octubre 2013 por el que se establece el código aduanero de la Unión (refundición).

⁵² Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, publicado en el DOUE, Serie C, número 306, de 17 de diciembre de 2007, p. 1.

⁵³ Esta triple motivación refleja el razonamiento de la Comisión al presentar la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión (Refundición) de 20 de febrero de 2012, documento número COM (2012) 64 final, p. 3.

⁵⁴ La primera redacción del CAM preveía un plazo máximo de cuatro años para la puesta en marcha de los sistemas de intercambio electrónico de datos. El plazo debía transcurrir entre el 24 de junio de 2009 y el 24 de junio de 2013 (artículo 188.2). Sin embargo, ya en el proceso legislativo de aprobación del nuevo código que lo sustituiría –el CAU–, y cerca de la fecha del 24 de junio de 2013, se pospuso esta fecha límite para facilitar que se aprobara el nuevo código antes de que se agotara el plazo legal de implantación. De este modo se evitaría una situación de inseguridad jurídica en la cual habría transcurrido el plazo transitorio para la total aplicación del CAM y el nuevo código no estaría todavía en vigor. Se trasladó la fecha límite al 1 de noviembre de 2013 por medio del Reglamento (UE) número 528/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la fecha de aplicación del Reglamento (CE) número 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado).

⁵⁵ “Die geplante vollständige Anwendung des MZK [Modernisierter Zollkodex] im Juni 2013 scheiterte schlichtweg an fehlenden IT-Systemen.”, en P. WITTE, «Der Unionszollkodex – Ein systematischer Überblick», en *AW-Prax*, 12/2013, p. 373.

⁵⁶ Apartado 1.1 del Informe sobre la modernización de los servicios de aduanas de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor del Parlamento Europeo, documento número A7-0406/2011 de 25 de noviembre de 2011, p. 6, párrafo 1.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 18.

emprender las inversiones necesarias y garantizar una implantación gradual, vinculante y al mismo tiempo realista de los procesos electrónicos (...)»⁵⁸. Por esta razón la Comisión extendió hasta el 31 de diciembre de 2020 la fecha límite para la puesta en marcha del entorno electrónico aduanero⁵⁹.

2.1.2 La entrada en vigor del Tratado de Lisboa

A la imposibilidad de hacer efectivo el CAM para la fecha prevista se sumaba la entrada en vigor del nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁶⁰ acordado en el Tratado de Lisboa.

El nuevo TFUE fijó nuevas reglas para el desarrollo y ejecución de normativa por parte de la Comisión⁶¹. El TFUE estableció una nueva división⁶² entre actos legislativos⁶³, delegados⁶⁴ y actos de ejecución⁶⁵. Introdujo también nuevas modalidades de ejercicio de

⁵⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión (Refundición) de 20 de febrero de 2012, documento número COM (2012) 64 final, p. 3.
⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ El TFUE sustituyó al Tratado Constitutivo de la CE y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 una vez se depositó el último instrumento de ratificación por la República Checa el 13 de noviembre de 2009 ante el gobierno de la República Italiana (artículos 2 1) (modificación del nombre del tratado) y 6.2 (fecha de entrada en vigor) del Tratado de Lisboa.

⁶¹ Artículos 290 y 291 TFUE.

⁶² *Vid.* H. C. H. HOFMANN, «Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology meets Reality», en *ELJ*, 4/2009, pp. 482–505.

⁶³ El TFUE define éstos en su artículo 289.3 con arreglo a un criterio formal: «Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos».

⁶⁴ Establece el artículo 290.1 primer párrafo TFUE que «Un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo». HASELMANN ofrece un recorrido por el criterio jurisprudencial anterior al Tratado de Lisboa respecto a la *esencialidad* a la que se refiere el artículo 290 TFUE. Destaca, (i) que el TJUE se ha inclinado más bien por pronunciarse de modo negativo, se ha pronunciado sobre qué disposiciones no son esenciales: Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de octubre de 1975, *Rey Soda y otros contra Cassa Conguaglio Zucchero*, asunto 23/75 (cuestión prejudicial), y Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de octubre de 1992, *República Federal de Alemania contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 240/90 (recurso de anulación), párrafo 37, y; (ii) que se ha concedido a la Comisión un margen amplio en la determinación de los actos de desarrollo del acto de base: Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de octubre de 1975, *Rey Soda y otros contra Cassa Conguaglio Zucchero*, asunto 23/75 (cuestión prejudicial), párrafo 10; Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de octubre de 1995, *Reino de los Países Bajos contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-478/93 (recurso de anulación), párrafo 30; Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 19 de noviembre de 1998, *República Portuguesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-159/96 (recurso de anulación), párrafo 40, y Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 23 de octubre de 2007, *Parlamento Europeo contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-403/05 (recurso de anulación), párrafo 51. *Vid.* C. HASELMANN, *Delegation und Durchführung gemäß Art. 290 und 291 AEUV*, Berlin, Duncker & Humblot, 2012, pp. 26–29. Entiende esta autora que la esencialidad a la que se refiere el artículo 290 no sólo debe entenderse como frontera para delimitar el contenido del acto de base y del acto delegado, ha de entenderse también como barrera que preserve el que una materia determinada se regule mediante acto revestido de legitimación democrática, «Der Bereich, der dem Gesetzgebungsakt vorbehalten ist, wird nun umschrieben mit dem Kriterium der Wesentlichkeit. Obgleich dieser Begriff bereits Bestandteil der bisherigen Rechtsprechung des EuGH war, bedarf er einer Neubestimmung: Das Kriterium soll nicht mehr nur die Grenze ziehen zwischen (irgendeinem beliebigen) Basis- und dem abgeleiteten Durchführungsrechtsakt. Vielmehr besteht seine Funktion darin, eine Regelungsmaterie einer demokratisch-legitimiert vorzugswürdigen Rechtsaktform – dem Gesetzgebungsakt – vorzubehalten. Er stellt ein

las facultades de desarrollo y ejecución por la Comisión (adopción de actos delegados y de ejecución).

En el caso de los actos delegados, para su adopción,

(...) [los] actos legislativos [habilitantes] delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. La regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada al acto legislativo y, por lo tanto, no podrá ser objeto de una delegación de poderes⁶⁶.

En el caso de actos de ejecución del artículo 291 TFUE, para su adopción, un acto de base⁶⁷ debe expresamente atribuir competencias de ejecución a la Comisión⁶⁸.

Con la entrada en vigor de estas nuevas disposiciones prevaleció el criterio de entender que la Comisión ya no estaba legalmente habilitada para desarrollar el contenido del CAM por medio de actos de desarrollo legislativo. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa los actos de desarrollo legislativo del CAM deberían estar basados en un acto habilitante que cumpliera con los requisitos exigidos por el nuevo TFUE⁶⁹ y el CAM no satisfacía tales requisitos. En consecuencia la Comisión no podría, por ejemplo, reglamentar la interoperabilidad de los sistemas aduaneros electrónicos tal como preveía el artículo 183.1 CAM, ni tampoco su facultad de solicitar la revocación y modificación de decisiones a las autoridades nacionales tal como preveía el artículo 183.2 a). El CAM debía ser adaptado para que la Comisión pudiera desarrollar su contenido.

2.1.3 La adaptación de determinadas disposiciones

Un tercer motivo para modificar el CAM era el hecho de que algunas de sus disposiciones eran de difícil realización. Era el caso de las disposiciones que se referían (i)

bestimmtes Niveau an sachlich-inhaltlicher demokratischer Legitimation sicher”, en C. HASELMANN, *Delegation und Durchführung...*, *op. cit.*, p. 108.

⁶⁵ Establece el artículo 291.2 TFUE que “Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión (...)”.

⁶⁶ Artículo 290.1 segundo párrafo TFUE. Además, el acto legislativo habilitante puede imponer condiciones adicionales, como que (i) el Parlamento o el Consejo se reserven la facultad de revocar la delegación, o (ii) que el Parlamento o el Consejo puedan evitar la entrada en vigor del acto delegado que emita la Comisión mediante la presentación de objeciones en un plazo previamente fijado por el acto habilitante (artículo 290.2 TFUE).

⁶⁷ Se emplea aquí la terminología del Reglamento (UE) número 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión: acto de base como acto jurídicamente vinculante de la Unión que requiere condiciones uniformes de ejecución.

⁶⁸ Artículo 291.2 TFUE.

⁶⁹ *Vid.* K. LIMBACH, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, Oxford y Portland, Hart, 2015, pp. 119–121.

al depósito temporal de mercancías⁷⁰, (ii) a la declaración en aduana mediante anotación en la contabilidad propia de la empresa declarante⁷¹ o, (iii) al plazo máximo estandarizado de tres años de las autoridades para notificar cualquier deuda aduanera^{72 73}.

2.2. La estructura y contenido del vigente código aduanero de la Unión

El código vigente –el CAU– atiende las deficiencias mencionadas. El CAU es un código que, (i) fija un plazo factible para la implantación del medio electrónico como medio de intercambio de información, (ii) atribuye a la Comisión facultades de desarrollo y ejecución conforme a los requisitos de los artículos 290 y 291 del TFUE, y (iii) corrige las disposiciones que eran de difícil aplicación. El nuevo código regula todo ello sin incorporar novedades sustanciales.⁷⁴

El código establece ahora el 31 de diciembre de 2020 como fecha límite⁷⁵ para hacer realidad la regla del ahora artículo 6.1, según la cual,

Todo intercambio de información, como declaraciones, solicitudes o decisiones entre las autoridades aduaneras y entre éstas y los operadores económicos, y el almacenamiento de esa información necesario con arreglo a la legislación aduanera deberán efectuarse mediante técnicas de tratamiento electrónico de datos.

El código prevé también que la Comisión pueda autorizar a uno o varios Estados miembros a emplear otros medios de intercambio y almacenamiento de información distintos a las técnicas de tratamiento electrónico de datos⁷⁶. Esta flexibilización de la regla no estaba prevista en el artículo 5 CAM.

⁷⁰ Artículos 151 y 152 CAM.

⁷¹ Artículos 107.1, 110.2, y 112.1 CAM.

⁷² Artículo 68.1 CAM.

⁷³ *Vid.* la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión (Refundición) de 20 de febrero de 2012, documento número COM (2012) 64 final, p. 3; P. WITTE, «Der Neue Zollkodex der EU», en *AW-Prax*, 4/2012, p. 126; A. ZEILINGER, «Der Unionszollkodex – des Kaisers neue Kleider?», en *ZfZ*, 6/2013, p. 143; P. WITTE, «Der Unionszollkodex...», *op. cit.*, pp. 373–374, y; M. LUX, «Einführung in den Zollkodex der Union (UZK)», en *ZfZ*, 7/2014, p. 179.

⁷⁴ Se ha transmitido esta idea empleado distintas expresiones: (i) “recast”, “Neufassung” o refundición, en la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión (Refundición) de 20 de febrero de 2012, documento número COM (2012) 64 final, p. 3; en P. WITTE, «Der Neue Zollkodex...», *op. cit.*, p. 125, y; en J. M. GRAVE, «The Union Customs Code and Developments in International Trade», en G. KOSZINOWSKI (Hrsg.), *Unionszollkodex und Entwicklungen im internationalen Handel – Tagungsband des 26. Europäischen Zollrechtstags des EFA am 26. und 27. Juni 2014 in Esslingen*, Witten, Mendel, 2015; (ii) “Modernisierung des Modernisierten Zollkodex” o modernización, en A. REUTER, «Modernisierung des Modernisierten Zollkodex – Überlegungen zu einer bereits geraume Zeit andauernden Diskussion über den Recast des MZK», en *ZfZ*, 6/2012, pp. 147–150, y (iii) presentación bajo nueva vestimenta, “Der Unionszollkodex ist der Modernisierte Zollkodex in neuem Kleid”, en A. ZEILINGER, «Der Unionszollkodex...», *op. cit.*, pp. 141–142.

⁷⁵ Considerando 18 y artículo 278 CAU.

⁷⁶ Artículo 6.4 CAU.

En lo que se refiere a su adaptación a los requisitos del TFUE, el nuevo código destina 87 de sus artículos a habilitar a la Comisión. De éstos, 39⁷⁷ tienen por objeto facultar a la Comisión para adoptar actos delegados y 48⁷⁸ tienen por objeto facultarle para adoptar actos de ejecución.

Desde un punto de vista estructural, se mantiene el esquema general anterior⁷⁹ pero se reagrupan los regímenes aduaneros en tres grandes categorías: (i) despacho a libre práctica y exención de derechos de importación⁸⁰, (ii) regímenes especiales⁸¹, y (iii) salida de mercancías⁸².

Para los regímenes especiales se continúa empleando el criterio de la Convención de Kyoto⁸³: los regímenes especiales están regulados mediante un cuerpo de reglas comunes completado con reglas específicas para cada uno de ellos⁸⁴. Esta sistemática responde al propósito de facilitar a los agentes implicados la elección del régimen aduanero adecuado y evitar así posteriores rectificaciones y devoluciones causadas por un error en la elección inicial⁸⁵.

El nuevo código tiene más artículos que su predecesor. El CAM tenía 188 y el CAU tiene 288. Como ya se ha apuntado, 87 de los 100 nuevos artículos tienen por objeto facultar a la Comisión a aplicar el contenido del código, bien mediante actos delegados que desarrollen su contenido, bien mediante actos de ejecución.

Los artículos del código están distribuidos en títulos que tienen por objeto: (i) disposiciones de carácter general (títulos I y IX), (ii) disposiciones sustantivas (títulos II, III

⁷⁷ Artículo 2, 7, 10, 20, 24, 31, 36, 40, 62, 65, 75, 88, 99, 106, 115, 122, 126, 131, 142, 151, 156, 160, 164, 168, 175, 180, 183, 186, 196, 206, 212, 213, 221, 224, 231, 235, 253, 265, y 279 CAU.

⁷⁸ Artículo 8, 11, 17, 21, 25, 32, 37, 41, 50, 54, 58, 63, 66, 68, 76, 100, 197, 123, 132, 138, 143, 152, 157, 161, 165, 169, 176, 178, 181, 184, 187, 193, 200, 207, 209, 213, 217, 222, 225, 232, 236, 239, 266, 268, 273, 276, 281, y 283 CAU.

⁷⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión (Refundición) de 20 de febrero de 2012, documento número COM (2012) 64 final, p. 6. El nuevo esquema no modificó los procedimientos preexistentes, los agrupó en un esquema más accesible.

⁸⁰ Título VI CAU.

⁸¹ Título VII CAU.

⁸² Título VIII CAU.

⁸³ Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, firmado en Kyoto el 18 de mayo de 1973, modificado por protocolo firmado en Bruselas el 26 de junio de 1999.

⁸⁴ *Id.* C. TRUEL y E. MAGANARIS, «Breaking the code: the impact of the Union Customs Code on the international transactions», en *WCJ*, 2/2015, p. 14.

⁸⁵ *Ibid.*

y parte de los títulos VI y VIII), y (iii) disposiciones procedimentales o formales (títulos IV a VIII)⁸⁶.

Los expertos han sintetizado las novedades sustantivas y procedimentales introducidas por el código. Entre otras han señalado⁸⁷,

- la eliminación de la excepción en virtud de la cual un canon o derecho de licencia de marca de fábrica o comercial no se computaba como precio pagado de una mercancía importada si dicha mercancía era revendida tras su importación al territorio aduanero en un estado distinto al de importación⁸⁸;
- la inclusión del requisito para el deudor de tener que presentar su solicitud acompañada de todos los documentos necesarios cuando solicite una devolución o condonación de deuda aduanera por error de la autoridad aduanera en la aplicación los beneficios de un contingente arancelario⁸⁹;
- la definición de las circunstancias especiales que justifican una devolución de deuda aduanera por aplicación de la equidad⁹⁰;
- el traslado de la regulación del depósito temporal al título dedicado a la introducción de las mercancías⁹¹. El depósito temporal ha pasado de ser un procedimiento a ser una situación⁹². Se introduce también como novedad la posibilidad de que los Estados miembros autoricen el transporte de mercancías en depósito temporal entre diferentes almacenes de depósito temporal⁹³;
- la previsión de que el AEO (siglas en inglés para operador económico autorizado) goce de ventajas exclusivas en determinados trámites ante las aduanas. Por ejemplo,

⁸⁶ *Vid.* H. M. WOLFFGANG y K. HARDEN, «The New European Customs Law», en *WCJ*, 1/2016, p. 5.

⁸⁷ Extraídas de A. ZEILINGER, «Der Unionszollkodex...», *op. cit.*, pp. 144–145; L. GELLERT, «Erläss, Erstattung und Absehen von der Nacherhebung im Unionszollkodex», en *AW-Prax*, 3/2014, pp. 72–74; M. ROWBOTHAM, «The Union Customs Code and its Implications», en *Logistics & Transport*, 18 (2106), p. 65, y; H. M. WOLFFGANG y K. HARDEN, «The New European Customs Law...», *op. cit.*

⁸⁸ Artículo 71.1 CAU en relación con el artículo 136 Reglamento (UE) 2015/2447 en contraposición al derogado artículo 159 Reglamento (CEE) número 2454/93. Esta novedad está explicada en S. WAHLIG y B. MERTGEN, «Zollwertrelevanz von Markenlizenzzahlungen im Hinblick auf die Neuregelungen des Unionszollkodex (UZK) ab dem 1.5.2016», en *BB*, 14/2016, pp. 791–794.

⁸⁹ Artículo 119.2 CAU.

⁹⁰ Artículo 120.2 CAU.

⁹¹ En el CAM el depósito temporal estaba regulado en el tercer capítulo de la segunda sección del título dedicado a los regímenes especiales–Título VII. Ahora está regulado en la tercera sección del segundo capítulo –Llegada de las mercancías– del título dedicado a la introducción de mercancías–Título IV.

⁹² *Vid.* H. M. WOLFFGANG y K. HARDEN, «The New European Customs Law...», *op. cit.*, p. 11.

⁹³ Artículo 148.5 CAU.

la posibilidad de depositar una fianza global ante las autoridades aduaneras⁹⁴, o de tramitar declaraciones por el sistema de despacho centralizado⁹⁵;

- una regulación más detallada de las figuras del despacho centralizado⁹⁶ y de la declaración por medio de registro en los registros contables del declarante⁹⁷, y;
- la posibilidad de que, previa autorización de la Comisión, uno o varios Estados miembros realicen durante un período limitado de tiempo pruebas de simplificaciones en la aplicación de la legislación aduanera⁹⁸.

3. LAS DISPOSICIONES PARA LA REALIZACIÓN DEL CÓDIGO ADUANERO DE LA UNIÓN

3.1. Los reglamentos de desarrollo

La ejecución del código depende de sus dos reglamentos de desarrollo. Estos reglamentos los dictó la Comisión en ejercicio de las facultades trasladadas por el Parlamento Europeo y el Consejo a lo largo del articulado del propio código.

Estos reglamentos son el Reglamento Delegado (UE) 2015/2446⁹⁹ y el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447¹⁰⁰. Con sus 256 artículos y 37 anexos, y 350 artículos y 39 anexos, respectivamente, desarrollan las disposiciones del código. Deben considerarse las tres disposiciones conjunta y no aisladamente: el código como la norma de base y estos dos reglamentos sus normas de desarrollo¹⁰¹. Estos dos últimos reglamentos tienen también por finalidad unificar la aplicación del código en toda la unión aduanera. Su regulación

⁹⁴ Artículo 95.3 CAU.

⁹⁵ Artículo 179.2 CAU.

⁹⁶ Compárese el artículo 179 CAU con el artículo 106 CAM.

⁹⁷ Compárese el artículo 182 CAU con el artículo 107 CAM.

⁹⁸ Artículo 282 CAU.

⁹⁹ Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión de 28 de julio de 2015 por el que se completa el Reglamento (UE) número 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del Código Aduanero de la Unión.

¹⁰⁰ Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión de 24 de noviembre de 2015 por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) número 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión.

¹⁰¹ La idea de que el código aduanero comprende en realidad dos documentos, un texto de base y un texto de aplicación –el propio código y su norma de desarrollo– es una idea que se expresó respecto al CAC. Entonces la norma de desarrollo era una, el ya derogado Reglamento (CEE) número 2454/93 de la Comisión de 2 de julio de 1993 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) número 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario. Al respecto, *vid.* C. J. BERR y H. TRÉMEAU, *Le droit douanier...*, *op. cit.*, pp. 60–61, Rz. 98.

detallada tiene por efecto reducir el espacio de interpretación y discreción que el código ofrece a las Administraciones aduaneras nacionales¹⁰².

3.2. El plan de trabajo y medidas transitorias para la implantación de los sistemas electrónicos de intercambio y almacenamiento de información

Otras dos disposiciones sin las cuales no se puede comprender la ejecución efectiva del código son, (i) el plan de trabajo de la Comisión para la implantación de los sistemas electrónicos de intercambio y almacenamiento de información¹⁰³, y (ii) el reglamento que fija las medidas transitorias a aplicar durante el período de ejecución de dicho plan de trabajo¹⁰⁴.

Siguiendo lo dispuesto en los artículos 280 y 281 CAU, la Comisión ha elaborado un plan de trabajo que desarrolla las fases a ejecutar por la Comisión y por las Administraciones nacionales durante el período transitorio que ahora transcurre y finaliza el 31 de diciembre de 2020¹⁰⁵. El plan no sólo refleja el ritmo que han de seguir tanto la Comisión como las Administraciones nacionales en la implantación de los sistemas electrónicos, sino que contiene también un listado completo y una descripción de los proyectos a llevar a cabo para su puesta en marcha. El contenido y el grado de detalle del plan hacen de éste un auténtico reflejo de la realidad de la administración de la actividad aduanera.

Con carácter complementario, el reglamento de normas transitorias indica las medidas a seguir por las Administraciones aduaneras hasta que estén operativos los sistemas¹⁰⁶.

¹⁰² Vid. V. VAN VORMIZEELE, «Artikel 28 AEUV [Zollunion]», en H. VON DER GROEBEN, J. SCHWARZE, y A. HATJE, *Europäisches Unionsrecht – Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Band 1, Baden–Baden, Nomos, 2015, p. 1164, Rz. 45.

¹⁰³ Decisión de Ejecución (UE) número 2016/578 de la Comisión de 11 de abril de 2016 por la que se establece el Programa de Trabajo relativo al desarrollo y a la implantación de los sistemas electrónicos previstos en el Código aduanero de la Unión. El plan de trabajo adoptado mediante esta decisión sustituye “en aras de claridad” al primer plan de trabajo adoptado por la Comisión, el adoptado por medio de la Decisión de Ejecución número 2014/255/UE de la Comisión de 29 de abril de 2014 por la que se establece el Programa de Trabajo relativo al Código Aduanero de la Unión.

¹⁰⁴ Reglamento Delegado (UE) número 2016/341 de la Comisión de 17 de diciembre de 2015 por el que se completa el Reglamento (UE) número 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a las normas transitorias para determinadas disposiciones del Código aduanero de la Unión mientras no estén operativos los sistemas electrónicos pertinentes y por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2015/2446.

¹⁰⁵ Artículo 278 CAU.

¹⁰⁶ Artículo 1.1 del Reglamento Delegado (UE) 2016/341.

4. LAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS AL CÓDIGO ADUANERO DE LA UNIÓN

Se ha adelantado que el código aduanero recoge la más sustancial pero no toda la normativa aduanera¹⁰⁷. Aspectos concretos que requieren tratamiento específico –como, por ejemplo, el que puedan requerir bienes de naturaleza particular– se regulan en normas complementarias. La normativa aduanera europea la compone, por tanto, el código y sus normas de desarrollo pero también una larga lista de disposiciones complementarias que tratan aspectos específicos de la actividad aduanera no regulados en detalle por el código ni por sus reglamentos de desarrollo.

En algunos casos las normas que regulan aspectos específicos aduaneros representan un sub-conjunto de normas integrado por una norma de base y por una o varias normas que tienen por objeto su aplicación. Es el caso, por ejemplo, (i) de la regulación de control de comercio de especies de fauna y flora silvestres¹⁰⁸, (ii) de las franquicias aduaneras¹⁰⁹, (iii) de la exportación de bienes culturales¹¹⁰, (iv) de la asistencia mutua entre Administraciones¹¹¹ o, (v) del perfeccionamiento pasivo de determinados productos textiles¹¹².

¹⁰⁷ *Vid.* nota 25 anterior.

¹⁰⁸ En este ámbito el reglamento de base es el Reglamento (CE) número 338/97 del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio. Sus reglamentos de aplicación son: (i) el Reglamento (CE) número 865/2006 de la Comisión de 4 de mayo de 2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 338/97 del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, y (ii) el Reglamento de Ejecución (UE) número 792/2012 de 23 de agosto de 2012 por el que se establecen disposiciones sobre el diseño de los permisos, certificados y otros documentos previstos en el Reglamento (CE) número 338/97 del Consejo, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, y se modifica el Reglamento (CE) número 865/2006 de la Comisión.

¹⁰⁹ En este ámbito el reglamento de base es el Reglamento (CE) número 1186/2009 del Consejo de 16 de noviembre de 2009 relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras (versión codificada). Sus reglamentos de aplicación son: (i) el Reglamento de Ejecución (UE) número 1224/2011 de la Comisión de 28 de noviembre de 2011 por el que se establecen las disposiciones de aplicación de los artículos 66 a 73 del Reglamento (CE) número 1186/2009 del Consejo, relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras (texto codificado), y (ii) el Reglamento de Ejecución (UE) número 1225/2011 de la Comisión de 28 de noviembre de 2011 por el que se establecen las disposiciones de aplicación de los artículos 42 a 52 y de los artículos 57 y 58 del Reglamento (CE) número 1186/2009 del Consejo, relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras (texto codificado).

¹¹⁰ En este ámbito el reglamento de base es el Reglamento (CE) número 116/2009 del Consejo relativo a la exportación de bienes culturales (texto codificado). Su reglamento de aplicación es el Reglamento de Ejecución (UE) número 1081/2012 de la Comisión de 9 de noviembre de 2012 relativo a las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 116/2009 del Consejo relativo a la exportación de bienes culturales (texto codificado).

¹¹¹ En este ámbito el reglamento de base es el Reglamento (CE) número 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria. Su reglamento de aplicación es el Reglamento (CE) número 696/98 de la Comisión de 27

5. LAS DECISIONES EN MATERIA ADUANERA

Además de las normas explicadas, la UE también ha dictado disposiciones relevantes para la unión aduanera en decisiones. Estas decisiones son de objeto y destinatarios diversos.

Algunas ordenan a los Estados la recaudación del arancel aduanero¹¹³; otras indican la información que los Estados han de incluir en los informes anuales que han de presentar a la Comisión¹¹⁴; otras ordenan a Estados y Comisión la implantación de sistemas electrónicos¹¹⁵; otras prevén medidas a adoptar por la Comisión¹¹⁶; otras fijan el formato para la presentación de información que debe seguir la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas¹¹⁷; otras son de objeto organizatorio, como la decisión que creó el Comité consultivo en materia aduanera¹¹⁸; otras tienen por objeto la adopción de un programa de acción para la unión aduanera¹¹⁹, o de un programa de trabajo¹²⁰; otras aprueban medidas

de marzo de 1998 relativo a la aplicación del Reglamento (CE) número 515/97 del Consejo relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

¹¹² En este ámbito el reglamento de base es el Reglamento (CE) número 3036/94 del Consejo de 8 de diciembre de 1994 por el que se establece un régimen de perfeccionamiento pasivo económico aplicable a determinados productos textiles y de confección reimportados en la Comunidad tras su elaboración o transformación en determinados terceros países. Su reglamento de aplicación es el Reglamento (CE) número 3017/95 de la Comisión de 20 de diciembre de 1995 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 3036/94 del Consejo, de 8 de diciembre de 1994, por el que se establece un régimen de perfeccionamiento pasivo económico aplicable a determinados productos textiles y de confección reimportados en la Comunidad tras su elaboración o transformación en determinados terceros países.

¹¹³ Es el caso de la Decisión 70/243/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades y de la Decisión número 2014/335/UE, Euratom del Consejo de 26 de mayo de 2014 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

¹¹⁴ Es el caso de la Decisión de Ejecución número 2013/188/UE de la Comisión de 18 de abril de 2013 sobre los informes anuales de las inspecciones no discriminatorias realizadas en virtud del Reglamento (CE) número 1/2005 del Consejo relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE y el Reglamento (CE) número 1255/97.

¹¹⁵ Artículo 1 de la Decisión número 70/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2008 relativa a un entorno sin soporte papel en las aduanas y el comercio.

¹¹⁶ Es el caso de la Decisión número 507/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de marzo de 2001 referente a un conjunto de medidas relativas a la red transeuropea de recogida, elaboración y difusión de estadísticas sobre intercambios intracomunitarios y extracomunitarios de bienes (Edicom).

¹¹⁷ Decisión de Ejecución (UE) número 2016/1115 de la Comisión de 7 de julio de 2016 por la que se establece un formato para la presentación por la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas de información sobre el funcionamiento de los procedimientos con arreglo al Reglamento (UE) número 649/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos.

¹¹⁸ Decisión número 91/453/CEE de la Comisión de 30 de julio de 1991 por la que se crea un Comité consultivo en materia aduanera y de fiscalidad indirecta.

¹¹⁹ Es el caso de la Decisión número 210/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996 por el que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad («Aduana 2000»); la Decisión número 253/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2003 por la que

de financiación para favorecer la implantación de una red europea de recogida de datos estadísticos sobre intercambios intra– y extracomunitarios¹²¹.

De las modalidades que la doctrina identifica dentro del tipo decisión del artículo 288 párrafo cuarto TFUE, la mayoría de las decisiones analizadas se corresponden con el tipo doctrinal de decisión atípica o *sui generis*, o “*Beschluss sui generis*”¹²², y ninguna con el tipo de decisión dirigida a un destinatario particular o “*Entscheidung*”. Rasgo común de estas

se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2007), y; la Decisión número 624/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007 por la que se establece un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013).

¹²⁰ Es el caso de la Decisión de Ejecución número 2014/255/UE de la Comisión de 29 de abril de 2014 por la que se establece el Programa de Trabajo relativo al Código Aduanero de la Unión y de la Decisión de Ejecución (UE) número 2016/578 de la Comisión de 11 de abril de 2016 por la que se establece el Programa de Trabajo relativo al desarrollo y a la implantación de los sistemas electrónicos previstos en el Código aduanero de la Unión.

¹²¹ Es el caso de la decisión número 2003/374/CE de la Comisión de 21 de mayo de 2003 relativa a la aplicación de la Decisión número 507/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo referente a un conjunto de medidas relativas a la red transeuropea de recogida, elaboración y difusión de estadísticas sobre intercambios intracomunitarios y extracomunitarios de bienes (Edicom).

¹²² Antes de la entrada en vigor de la actual versión del TFUE el artículo 249 párrafo cuarto TCE, y antes el artículo 189 párrafo cuarto Tratado Constitutivo de la CEE, identificaban una decisión como un acto para el caso particular dirigido a un destinatario. Dentro de las decisiones, se distinguían las dirigidas a un sujeto privado de las dirigidas a un Estado. Se concebía la decisión como un acto administrativo de las instituciones europeas. En este régimen la doctrina advirtió de la progresiva formación en la práctica de un tipo de decisión sin destinatario no recogida en el catálogo de actos de los tratados: la decisión atípica o “*Beschluss sui generis*”. Esta decisión atípica se caracterizó en torno a los siguientes rasgos: (i) su denominación particular en lengua alemana y neerlandesa (se identificaba como “*Beschluss*” y no como “*Entscheidung*”); (ii) su fórmula de inicio sensiblemente distinta al resto de decisiones; (iii) el carácter obligatorio de sus disposiciones, y; (iv) la indeterminación de sus destinatarios. Teniendo en cuenta este hecho, el Grupo IX *Simplificación* de la Convención sobre el futuro de Europa que preparó el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa propuso una nueva configuración de la decisión que la hiciera extensible también a actos sin destinatario. El grupo de trabajo señaló que esta flexibilización sería particularmente útil en actuaciones ejecutadas en el marco de la política exterior y de seguridad común. Siguiendo esta sugerencia el artículo I-33 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa tipificaba decisiones sin destinatario y definía la decisión europea como “(...) un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.” Esta es la redacción del actual artículo 288 TFUE. *Vid.* (i) respecto a la identificación de la decisión definida en el Tratado Constitutivo CEE como acto administrativo, E. WOHLFARTH, U. EVERLING, H. J. GLAESNER, y R. SPRUNG, *Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft – Kommentar zum Vertrag*, Berlín y Frankfurt am Main, Franz Vahlen, 1960, p. 520, Rz. 12, y; H. SMIT *et al.*, *The Law of the European Economic Community – A Commentary on The EEC Treaty*, Volume 5, New York, Matthew Bender, 1982, pp. 5–618.3 y 5–619, Rz. 189.16. En literatura más reciente, U. STELKENS, «Die „Europäische Entscheidung“ als Handlungsform des direkten Unionsrechtsvollzug nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa», en *ZEuS*, 1/2005, p. 68, en particular la literatura citada en la nota a pie de página número 21; (ii) respecto a los rasgos de la decisión atípica, A. VON BOGDANDY, J. BAST, y F. ARNDT, «Handlungsformen in Unionsrecht – Empirische Analysen und dogmatische Strukturen in einem vermeintlichen Dschungel», en *ZaöRV*, 62 (2002), pp. 99–104; A. VON BOGDANDY, J. BAST, y F. ARNDT, «Tipología de los actos en el derecho de la Unión Europea. Análisis empírico y estructuras dogmáticas en una presunta jungla», en *Rev. Est. Pol.*, 123 (2004), pp. 29–32, y; J. BAST, *Grundbegriffe der Handlungsformen der EU entwickelt am Beschluss als praxisgenerierter Handlungsform des Unions- und Gemeinschaftsrechts*, Berlín–Heidelberg, Springer, 2006, y; (iii) respecto al debate de reconfiguración de la decisión en la Convención sobre el futuro de Europa, la sección “Simplificación de actos de la Unión” del documento final del Grupo IX *Simplificación* de la Convención sobre el futuro de Europa, documento identificado con la referencia CONV 424/02 – WG IX 13.

decisiones atípicas es crear obligaciones jurídicas vinculantes sin destinatario específico, como es el caso, por ejemplo, de una decisión en virtud de la cual se adopta un programa de trabajo.

6. LISTADO DE ACTOS Y RECOLECCIÓN ESTADÍSTICA

Todas las normas explicadas hasta aquí junto con el resto de normas aduaneras analizadas para este estudio que conforman el marco normativo aduanero europeo han sido listadas en la sección “Normativa europea” del Anexo 2 (*Listado de normas aduaneras*). El listado agrupa las normas siguiendo los epígrafes de clasificación del Repertorio de legislación de la Unión Europea¹²³.

Tomando de referencia los 105 actos europeos de este listado se deduce que predomina el reglamento frente a otros actos. De los actos del listado, 85 (aproximadamente el 81 %) son reglamentos, 16 (aproximadamente el 15,2 %) son decisiones, y 4 (aproximadamente el 3,8 %) son directivas.

7. LAS NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL ADUANERO

La normativa aduanera europea analizada no existe en un vacío sino en relación de interdependencia¹²⁴ con las normas de Derecho internacional aduanero¹²⁵. Es necesario explicar esas normas de Derecho internacional aduanero como contexto de la normativa aduanera europea.

7.1. *El Derecho internacional aduanero*

El Derecho internacional aduanero es una rama del Derecho internacional económico¹²⁶. En algunas obras se trata el Derecho internacional aduanero al tratar un área específica del Derecho internacional económico como es el Derecho del comercio internacional de bienes¹²⁷.

¹²³ Este repertorio está disponible en el siguiente enlace consultado el 21 de abril de 2017: <http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html>

¹²⁴ *Vid.* M. LUX, «Zollrecht und Völkerrecht in der EU», en *ZfZ*, 8/2005, pp. 254–255.

¹²⁵ En alemán denominado “*völkerrechtliches Zollrecht*” o “*Zollvölkerrecht*”. *Vid.* R. CHRISTIANSEN, «Gemeinschaftszollrecht und völkerrechtliches Zollrecht», en *ZfZ*, 8/1976, pp. 226–233.

¹²⁶ *Vid.* T. EINHORN, «Customs Law, International», en R. WOLFRUM (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, Rz. 1.

¹²⁷ Por ejemplo, en C. TIETJE, «WTO und Recht des Weltwarenhandels», en C. TIETJE (Hrsg.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, Berlin y Boston, de Gruyter 2015, pp. 158–236. También en R. BAHLA, *International Trade Law: Theory and Practice*, New York, Lexis–Nexis y otras, 2001, que dedica un capítulo al Derecho aduanero (“*Customs Law*”) como Derecho que hace posible la imposición de tarifas a la importación de bienes. Sin embargo, en otras obras de Derecho del comercio internacional no existe apartado o capítulo separado para

El Derecho internacional aduanero está contenido sobre todo en tratados internacionales, las normas de Derecho internacional aduanero de origen consuetudinario son casi inexistentes¹²⁸.

La UE ha suscrito algunos de estos tratados, otros los ha asumido como sucesora de las Comunidades Europeas (artículo 1 párrafo cuarto TUE). Algunos de estos tratados de las Comunidades Europeas no los suscribieron las Comunidades pero los asumieron en sustitución de los Estados miembros que los habían firmado¹²⁹.

Estos tratados se han firmado principalmente al amparo de tres marcos institucionales¹³⁰: (i) la arquitectura institucional del GATT, encarnada por la OMC, (ii) el Consejo de Cooperación Aduanera o “*Customs Co-operation Council*”, denominado hoy Organización Mundial Aduanera o “*World Customs Organization*” (“*WCO*”)¹³¹, y (iii) la “*UNECE*” o Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

En muy menor medida otras organizaciones han promovido la firma de algunos tratados internacionales de relevancia aduanera¹³².

el Derecho aduanero. Por ejemplo, en I. CARR, *International Trade Law*, Portland, Cavendish Publishing, 2005; en J. TREBILCOCK y R. HOWSE, *The Regulation of International Trade*, New York, Routledge, 2005, y; en H. KRONKE, W. MELIS, y H. KUHN (Hrsg.), *Handbuch Internationales Wirtschaftsrecht*, Köln, otto schmidt, Linde, y Schulthess, 2017.

¹²⁸ Vid. T. EINHORN, «Customs Law, International...», *op. cit.*, Rz. 1. Señala esta autora que se podrían considerar las exenciones aduaneras reconocidas a personal diplomático como normas de Derecho consuetudinario, con la apreciación –señala– de que cabría discutir si estas exenciones más que Derecho consuetudinario son normas de cortesía o “*comity*”.

¹²⁹ Vid. C. WALDHOFF, «Art. 28 AEUV», en C. CALLIESS y M. RUFFERT (Hrsg.), *EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta – Kommentar*, München, C. H. Beck, 2016, p. 661, Rz. 12.

¹³⁰ Esta triple división de las instituciones bajo cuyo paraguas se han firmado los tratados de Derecho internacional aduanero más relevantes, en C. W. JØRGENSEN, «Customs law: the challenge of non-centralised customs administrations in the EU», en S. E. GAINES, B. E. OLSEN, y K. E. SØRENSEN (eds.), *Liberalising Trade in the EU and the WTO*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 385–411.

¹³¹ La denominación oficial de la institución es la de Consejo de Cooperación Aduanera o “*Customs Co-operation Council*”. En 1994 la institución adoptó la denominación informal de Organización Mundial Aduanera o “*World Customs Organization*” para reflejar la transición hacia una institución intergubernamental verdaderamente global. Vid. la explicación que ofrece la propia institución en el siguiente enlace consultado el 27 de abril de 2017: http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/au_history.aspx

¹³² Es el caso, por ejemplo, de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres firmada en Washington, D.C. el 3 de marzo de 1973, publicada en el BOE número 181, de 30 de julio de 1986, p. 27045. La firma de este tratado la promovió la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (“*International Union for Conservation of Nature*”).

7.1.1 El GATT y los tratados OMC

Las primeras normas de referencia para el Derecho internacional aduanero son el GATT y el resto de tratados firmados en el marco de la OMC.

El GATT es la fuente principal del Derecho que regula el comercio internacional¹³³. Se le ha identificado como la constitución del comercio internacional¹³⁴.

El GATT está dirigido a la implantación de un orden económico mundial de libre comercio por medio de la apertura de los mercados nacionales, la reducción de las barreras arancelarias y la progresiva restricción y eliminación de los obstáculos al comercio de carácter no arancelario, en consonancia con el punto cuarto de la Carta del Atlántico¹³⁵ y el Capítulo IV de la Carta de la Habana^{136 137}.

Está inspirado en la teoría económica clásica que demuestra que cuando se deja a los agentes económicos poner en juego sus ventajas comparativas el resultado es un incremento generalizado de bienestar¹³⁸. Según la visión de los que diseñaron el GATT, la prosperidad económica consecuencia de ese libre comercio es el mejor modo de evitar una

¹³³ R. BAHLA, *Modern GATT Law – A Treatise on the Law and Political Economy of the General Agreement on Tariffs and Trade and other World Trade Organisation Agreements*, Volume I, London, Sweet & Maxwell, 2013, p. viii.

¹³⁴ *Ibid.*, p. vii.

¹³⁵ “Cuarto, se esforzarán [los Estados Unidos y el Reino Unido], con el respeto debido a sus obligaciones corrientes, por favorecer el disfrute de todos los Estados, pequeños o grandes, vencedores o vencidos, de acceso, en iguales condiciones, al comercio y materias primas mundiales que requieran para su prosperidad económica;”, traducido de, “*Fourth, they will endeavour, with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment by all States, great or small, victor or vanquished, of access, on equal terms, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity;*”, en la Carta del Atlántico o “*Atlantic Charter*”, que es la Declaración Conjunta del Presidente de los Estados Unidos y el Primer Ministro del Reino Unido firmada el 14 de agosto de 1941 a bordo del U. S. S. *Augusta* en algún punto del Océano Atlántico, documento publicado en el *Yearbook of the United Nations*, año 1946–47, p. 2. *Vid.* M. BENNOUNA, «Atlantic Charter», en R. WOLFRUM (ed.), *The Max Planck Encyclopedia...*, *op. cit.*, 2007.

¹³⁶ Carta de la Habana para una Organización Internacional del Comercio, documento publicado por la OMC bajo el número de documento E/CONF.2/78. Este tratado internacional lo firmaron 53 países el 24 de marzo de 1948 después de casi dos años de negociaciones pero no lo ratificó Estados Unidos, que estaba satisfecho con la previa firma del GATT y se desvinculó de los propósitos de la Carta de la Habana. La Carta de la Habana era un tratado cuyo contenido era ambicioso. Tenía por objeto el comercio internacional, pero también estándares laborales, economía, reconstrucción, competencia, y alumbraba una organización internacional, la Organización Internacional del Comercio o “*International Trade Organization*”. *Vid.* P. T. STOLL, F. SCHORKOPF, y A. STEINMANN, *Max Planck Commentaries on World Trade Law – Volume 1 – World Economic Order, World Trade Law*, Leiden y Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, pp. 12–13, Rz. 13–14, y; G. SACERDOTI, «Havana Charter (1948)», en R. WOLFRUM (ed.), *The Max Planck Encyclopedia...*, *op. cit.*, 2014.

¹³⁷ La explicación del orden económico mundial (“*Weltwirtschaftsordnung*”) que inspira el GATT está extraída de C. HERMANN, W. WEIB, y C. OHLER, *Welthandelsrecht*, München, C. H. Beck, 2007, pp. 51–54, Rz. 91–94; B. SCHÖBENER, J. HERBST, y M. PERKAMS, *Internationales Wirtschaftsrecht*, Heidelberg y otras ciudades, C. F. Müller, 2010, pp. 12–14, Rz. 37–42; M. HERDEGEN, *Principles of International Economic Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 13–15, y; del mismo autor, *Internationales Wirtschaftsrecht*, München, C. H. Beck, 2014, pp. 45–48, Rz. 1–9.

¹³⁸ *Ibid.*

pesadilla como la Segunda Guerra Mundial, ya que convierte en imposible el que se repita la conflictividad económica que precedió al conflicto armado¹³⁹.

Las disposiciones de Derecho aduanero del GATT¹⁴⁰ persiguen estos propósitos y pueden considerarse como normas que procuran un equilibrio entre el interés de eliminar trabas al libre comercio mundial y el interés de los Estados de recaudar y controlar el tráfico en sus fronteras¹⁴¹.

Junto al GATT, en el marco de la OMC se han adoptado también algunos tratados que desarrollan en detalle aspectos concretos del GATT de carácter aduanero. Es el caso, por ejemplo, de (i) el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT (*Acuerdo sobre Normas de Valoración*)¹⁴², o (ii) el Acuerdo sobre Normas de Origen^{143 144}.

¹³⁹ La explicación de que la motivación de los funcionarios y profesores americanos que lideraron la redacción del GATT estaba sobre todo inspirada en el miedo a que se repitiera una guerra económica como la que precedió a la Segunda Guerra Mundial está extraída de S. REISMAN, «The Birth of a World Trading System: ITO and GATT», en O. KIRSCHNER (ed.), *The Bretton Woods–GATT System – Retrospect and Prospect after Fifty Years*, New York, M. E. Sharpe, 1996, pp. 82–86.

¹⁴⁰ Todos los artículos del GATT están relacionadas en mayor o menor medida con al actividad aduanera puesto que el objeto del tratado son los aranceles aduaneros y el comercio internacional. Si bien, puntualmente algunas disposiciones se distancian más que el resto de la actividad aduanera. Es el caso, por ejemplo, del artículo XV (*Disposiciones en materia de cambio*).

¹⁴¹ La consideración del Derecho aduanero como instrumento de equilibrio de intereses está extraída de R. BAHLA, *Modern GATT Law...*, *op. cit.*, p. 1384, Rz. 41–004.

¹⁴² Este acuerdo está publicado en el BOE número 20 Suplemento, de 24 de enero de 1995, pp. 95–109. Un análisis detallado de este acuerdo, en I. FORRESTER y O. E. ODARDA, «The Agreement on Customs Valuation», en P. F. J. MACRORY, A. E. APPLETON, y M. G. PLUMMER (eds.), *The World Trade Organization...*, *op. cit.*, pp. 531–572, y; en P. LIU y H. M. WOLFFGANG, «Agreement on Implementation of Article VII of the GATT 1994 (Agreement on Customs Valuation)», en R. WOLFRUM, P. T. STOLL, y H. P. HESTERMEYER (eds.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law – Volume 5 – WTO – Trade in Goods*, Leiden y Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 861–1029.

¹⁴³ Este acuerdo está publicado en el BOE número 20 Suplemento, de 24 de enero de 1995, pp. 115–120. Un análisis detallado de este acuerdo, en H. IMAGAWA y E. VERMULST, «The Agreement on Rules of Origin», en P. F. J. MACRORY, A. E. APPLETON, y M. G. PLUMMER (eds.), *The World Trade Organization...*, *op. cit.*, pp. 601–678, y; en H. MOSHE, «Agreement on Rules of Origin», en R. WOLFRUM, P. T. STOLL, y H. P. HESTERMEYER (eds.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law...*, *op. cit.*, pp. 1101–1153.

¹⁴⁴ Casi todos los tratados internacionales firmados en el marco de la OMC son fruto de la ronda de negociaciones de Uruguay que tuvo lugar entre los años 1986 y 1994. A éstos se añade algún otro tratado suscrito después como es el caso del Acuerdo sobre Tecnología de la Información. Todos ellos están listados y ordenados en el siguiente enlace de la OMC consultado el 29 de abril de 2017: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm

7.1.2 Los tratados WCO

El segundo grupo de tratados de Derecho internacional aduanero lo conforman los tratados firmados bajo los auspicios de la Organización Mundial Aduanera, o WCO¹⁴⁵.

La WCO fomenta la adopción de tratados aduaneros en consecución de su misión fundacional de proporcionar a las Administraciones aduaneras liderazgo, guía, y apoyo para que éstas puedan proteger y facilitar el comercio internacional legítimo, recaudar, proteger a la sociedad, y mejorar sus capacidades¹⁴⁶.

De entre estos tratados destacan, (i) el Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías¹⁴⁷, y (ii) el Convenio Internacional sobre la Simplificación y la Armonización de Procedimientos Aduaneros¹⁴⁸.

7.1.3 Los tratados UNECE

El tercer foro más importante en cuyo seno se han acordado tratados internacionales aduaneros es la UNECE o Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

Con el objetivo de fomentar una integración económica pan-europea, la UNECE ha promovido la adopción de procedimientos y estándares comunes y con ello la firma de varios tratados de carácter aduanero¹⁴⁹.

De estos tratados destaca el convenio TIR¹⁵⁰, en virtud de la cual se eliminan los controles de mercancías en las aduanas de tránsito a un porte por carretera, o a un porte multimodal que incluya transporte por carretera, cuando el porte lo lleve a cabo un titular de un carné TIR.

¹⁴⁵ El listado completo de los 19 tratados internacionales firmados bajo los auspicios de la WCO está en el siguiente enlace consultado el 27 de abril de 2017: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/conventions.aspx>

¹⁴⁶ Traducido de la declaración de misión fundacional (“*Mission Statement*”) de la WCO, “*The WCO provides leadership, guidance and support to Customs administrations to secure and facilitate legitimate trade, realize revenues, protect society and build capacity*”.

¹⁴⁷ Convenio firmado en Bruselas el 14 de junio de 1983 en la redacción que tiene tras la firma de su protocolo de enmienda firmado en Bruselas el 24 de junio de 1986, publicado en su versión actualizada en el BOE número 310, de 28 de diciembre de 1987, p. 37948.

¹⁴⁸ Convenio firmado en Kyoto el 18 de mayo de 1973 en la redacción que tiene tras la firma de su protocolo de enmienda firmado en Bruselas el 26 de junio de 1999, publicado en su versión actualizada en el BOE número 196, de 16 de agosto de 2007, p. 34857.

¹⁴⁹ El listado completo de los 15 tratados internacionales de contenido aduanero firmados bajo los auspicios de la UNECE, en la sección Facilitación del Cruce de Fronteras (“*Border Crossing Facilitation*”) del compendio de instrumentos legales, normas, y estándares de la UNECE, disponible en el siguiente enlace consultado el 27 de abril de 2017: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/1501960_E_ECE_INF_2015_2_WEB.pdf

¹⁵⁰ Convenio Aduanero Relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Cuadernos TIR, firmado en Ginebra el 14 de noviembre de 1975, publicado en el BOE número 34, de 9 de febrero de 1983, p. 3487.

7.1.4 Otras disposiciones de Derecho internacional aduanero

Hay más disposiciones de Derecho internacional aduanero además de las contenidas en los tratados internacionales.

Más allá de los tratados son relevantes, en primer lugar, las resoluciones que adopte el Órgano de Solución de Diferencias en su función de administrador del sistema de solución de diferencias de la OMC¹⁵¹. Estas resoluciones junto con las interpretaciones de los tratados que se acuerden por la Conferencia Ministerial y/o el Consejo General¹⁵² de la OMC contienen la interpretación autorizada del Derecho de la OMC, incluidas sus disposiciones aduaneras.

En segundo lugar, son relevantes también las opiniones de los comités técnicos encargados de la interpretación de los tratados aduaneros¹⁵³. Este tipo de opiniones son la interpretación más autorizada del tratado que interpretan. Es el caso, por ejemplo, de las opiniones consultivas que emite el Comité Técnico de Valoración en Aduana¹⁵⁴, de las informaciones sobre la clasificación de mercancías del Comité del Sistema Armonizado¹⁵⁵, o de las opiniones consultivas del Comité Técnico de Normas de Origen¹⁵⁶.

¹⁵¹ Una explicación del sistema de solución de diferencias de la OMC, entre otras muchas obras, en P. PESCATORE *et al.*, *Handbook of WTO/GATT Dispute Settlement*, New York y The Hague, Ardsley y Kluwer Law, 2000; WTO SECRETARIAT, *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System*, Cambridge y otras ciudades, Cambridge University Press, 2004; F. ORTINO y E. U. PETERSMANN (eds.), *The WTO Dispute Settlement System 1995–2003*, The Hague, Kluwer Law, 2004; P. C. MAVROIDIS y A. O. SYKES (eds.), *The WTO and International Trade Law/Dispute Settlement*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar, 2005; M. MATSUSHITA, T. J. SCHOENBAUM, y P. MAVROIDIS, *The World Trade Organization – Law, Practice, and Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 103–139, y; K. KULOVESI, *The WTO Dispute Settlement System – Challenges of the Environment, Legitimacy and Fragmentation*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2011.

¹⁵² Esta facultad de adoptar interpretaciones de los tratados de la OMC está reconocida en el artículo IX 2 del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, acuerdo publicado en el BOE número 20 Suplemento, de 24 de enero de 1995, p. 8.

¹⁵³ Existe toda una constelación de comités técnicos que tienen por función la interpretación del respectivo tratado que prevé su creación. Casi todos ellos son administrados por la WCO a pesar de que el tratado que los haya creado se haya firmado en el marco de la OMC (como por ejemplo el Comité Técnico de Valoración en Aduana), o bajo los auspicios de las Naciones Unidas (como por ejemplo el Comité Administrativo del Convenio Aduanero sobre Contenedores firmado en Ginebra el 2 de diciembre de 1972, publicado en el BOE número 62, de 12 de marzo de 1976, p. 5108). Un listado de los comités administrados por la WCO, en el siguiente enlace consultado el 28 de abril de 2017: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-working-bodies.aspx>

¹⁵⁴ Este comité fue creado en virtud del artículo 18.2 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT y tiene por misión, entre otras, la de emitir opiniones consultivas acerca de las cuestiones que se le planteen sobre problemas específicos de valoración en aduana (artículo 2 a del Anexo II del mismo acuerdo).

¹⁵⁵ Este comité fue creado en virtud del artículo 6 del Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías y tiene por misión, entre otras, la de emitir informaciones o consejos sobre cualquier cuestión relativa a la clasificación de mercancías (artículo 7.1 e del mismo convenio).

¹⁵⁶ Este comité fue creado en virtud del artículo 4.2 del Acuerdo sobre Normas de Origen y tiene por misión, entre otras, la de emitir opiniones consultivas sobre la administración cotidiana de las normas de origen (artículo 1 a del Anexo I del mismo acuerdo).

En tercer lugar y a pesar de que carezcan de carácter vinculante, son también relevantes para la regulación internacional aduanera las notas explicativas¹⁵⁷, recomendaciones¹⁵⁸, declaraciones¹⁵⁹, resoluciones¹⁶⁰, estándares, guías y documentos de trabajo de la WCO. Destaca entre estos el marco SAFE¹⁶¹, que consiste en un conjunto de estándares técnicos de seguridad dirigidos a proteger las fronteras del modo menos disruptivo posible para el tráfico comercial.

7.1.5 La relación entre organizaciones internacionales de relevancia aduanera y las normas aprobadas en su seno

Es necesario apuntar que no existe una diferenciación estricta de funciones entre las tres instituciones mencionadas y que las tres están llamadas a actuar en cooperación¹⁶². Una muestra de esta actuación conjunta es el que varios comités creados en tratados OMC sean administrados por la WCO¹⁶³.

Tampoco se pueden considerar los tratados firmados en el seno de estas instituciones como normas desconectadas las unas de las otras. En este sentido, por ejemplo, el Órgano de Apelación de la OMC ha reconocido la estrecha vinculación que existe entre el sistema armonizado acordado por los miembros de la WCO y los tratados internacionales firmados

¹⁵⁷ El TJUE ha declarado expresamente que las notas explicativas de la WCO del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías no son vinculantes. *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 11 de julio de 1980, *Hauptzollamt Köln–Rheinau Sarget SA contra Chem–Tec*, asunto 798/79 (cuestión prejudicial), párrafo 11; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 16 de junio de 1994, *Develop Dr. Eisbein GmbH & Co. contra Hauptzollamt Stuttgart–West*, asunto C-35/93 (cuestión prejudicial), párrafo 21; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 12 de marzo de 1998, *Laboratoires Sarget SA contra FIRS*, asunto C-270/96 (cuestión prejudicial), párrafo 16; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 7 de marzo de 2002, *Biochem Zusatzstoffe Handels– und Produktions GmbH contra Oberfinanzdirektion Nürnberg*, asunto C-259/00 (cuestión prejudicial), párrafo 22; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 17 de febrero de 2016, *Salutas Pharma GmbH contra Hauptzollamt Hannover*, asunto C-124/15 (cuestión prejudicial), párrafo 31, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 15 de diciembre de 2016, *LEK Farmaceutvska družba d.d. contra Republika Slovenija*, asunto C-700/15 (cuestión prejudicial), párrafo 41.

¹⁵⁸ Un listado de estas recomendaciones en el siguiente enlace consultado el 29 de abril de 2017: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/recommendations.aspx>

¹⁵⁹ Un listado de estas declaraciones en el siguiente enlace consultado el 29 de abril de 2017: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/declarations.aspx>

¹⁶⁰ Un listado de estas resoluciones en el siguiente enlace consultado el 29 de abril de 2017: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/resolutions.aspx>

¹⁶¹ Disponible en el siguiente enlace consultado el 29 de abril de 2017: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe_package-for-new-site.aspx

¹⁶² A este respecto es relevante el apunte de BOLHÖFER de que la declaración ministerial de la OMC de 1996 hecha en Singapur apelaba en el párrafo 21 a que el Consejo del Comercio de Mercancías de esta institución llevara a cabo sus “(...) trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, *aprovechando los trabajos de otras organizaciones internacionales (...)*” (énfasis añadido). *Vid.* C. E. BOLHÖFER, *Trade Facilitation – WTO-Recht und dessen Reform zur Erleichterung des internationalen Warenhandels*, Witten, Mendel, 2006, p. 215. *Vid.* la propia declaración ministerial en el siguiente enlace consultado el 28 de abril de 2017: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/wtodec_s.htm

¹⁶³ *Vid.* la nota a pie de página número 153 anterior.

en el marco de la OMC¹⁶⁴. Sobre esa vinculación el Órgano de Apelación ha reconocido que el sistema armonizado de la WCO es “(...) pertinente a los efectos de interpretar los compromisos arancelarios (...)”¹⁶⁵ asumidos por los miembros de la OMC.

7.2. El reflejo del Derecho internacional aduanero en la normativa aduanera de la UE

Las fórmulas en virtud de las cuales las normas de Derecho internacional aduanero se incorporan al Derecho de la UE son múltiples. LUX las ha sistematizado y distingue¹⁶⁶:

- tratados internacionales suscritos por la UE que se aplican directamente en la UE sin transposición alguna.

Es el caso, por ejemplo, de los tratados comerciales que reconocen trato preferencial a mercancías provenientes de determinados países¹⁶⁷ y de los tratados de asistencia mutua administrativa y cooperación¹⁶⁸;

- tratados internacionales suscritos por la UE que, a pesar de ser directamente aplicables en la UE sin necesidad de transposición, han sido transpuestos al ordenamiento de la Unión¹⁶⁹;

¹⁶⁴ Informe del Órgano de Apelación de la OMC de 12 de septiembre de 2005 en el caso *Comunidades Europeas – Clasificación aduanera de los trozos de pollo deshuesados congelados*, documento identificado con los códigos WT/DS269/AB/R y WT/DS286/AB/R, párrafo 197. Como indica el Órgano de Apelación, esta conexión entre el sistema armonizado de la WCO y los tratados OMC ya se había apuntado en el Informe del Órgano de Apelación de la OMC de 5 de noviembre de 1998 en el caso *Comunidades Europeas – Clasificación aduanera de determinado equipo informático*, documento identificado con los códigos WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R, y WT/DS68/AB/R, párrafo 89.

¹⁶⁵ Informe del Órgano de Apelación de la OMC de 12 de septiembre de 2005 en el caso *Comunidades Europeas – Clasificación aduanera de los trozos de pollo deshuesados congelados*, documento identificado con los códigos WT/DS269/AB/R y WT/DS286/AB/R, párrafo 199.

¹⁶⁶ *Vid.* M. LUX, «Zollrecht und Völkerrecht in der EU...», *op. cit.*, pp. 254–260, y; del mismo autor, «EU Customs Law and International Law», en *WCJ*, 1/2007, pp. 19–29.

¹⁶⁷ Son muchos los tratados de este tipo suscritos por la UE con países de todo el mundo. La Comisión los ha listado y ordenado por regiones. *Vid.* el listado en el siguiente enlace consultado el 1 de mayo de 2017: http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list_en#other

¹⁶⁸ La UE ha suscrito acuerdos de asistencia mutua administrativa en materia de aduanas con la República de Corea, Canadá, Hong Kong, Estados Unidos, India, China, y Japón. Ha suscrito tratados de colaboración que incluyen disposiciones de asistencia mutua administrativa en materia aduanera con países como Rusia o Ucrania.

¹⁶⁹ Este autor cita de ejemplos, el Convenio relativo a la Importación Temporal firmado en Estambul el 26 de junio de 1990, publicado en el BOE número 246, de 14 de octubre de 1997, p. 29689, cuyos supuestos de importación temporal con exención total se transpusieron en el ya derogado Reglamento (CEE) número 2454/93 de la Comisión de 2 de julio de 1993 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) número 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario y; el Acuerdo para la importación de objetos de carácter educativo, científico y cultural de 22 de noviembre de 1950, publicado en el BOE número 69, de 9 de marzo de 1956, p. 1601, cuya lista de bienes exentos fue incorporada al Reglamento (CEE) número 918/83 del Consejo de 28 de marzo de 1983 relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras.

- tratados internacionales para cuya ejecución se requiere un acto de transposición y que han sido transpuestos literalmente o casi literalmente al ordenamiento de la UE¹⁷⁰, y;
- tratados internacionales para cuya ejecución se requiere un acto de transposición y han sido transpuestos¹⁷¹.

¹⁷⁰ Este autor cita de ejemplos el Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT (*Acuerdo sobre Normas de Valoración*), el Acuerdo relativo a la Inspección previa a la Expedición, y el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT (*Acuerdo Anti-dumping*).

¹⁷¹ Este autor cita de ejemplos dos convenios OMC: el Convenio Internacional sobre la Simplificación y la Armonización de Procedimientos Aduaneros y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

II. LA RELACIÓN ENTRE LA NORMATIVA ADUANERA EUROPEA Y NACIONAL

La normativa aduanera europea no agota el marco normativo de los procedimientos aduaneros europeos, tampoco el marco de los que se consideran en este estudio.

El diseño institucional de la UE demanda que sean los Estados miembros los que ejecuten a través de su Derecho interno los actos jurídicamente vinculantes de la Unión¹⁷², motivo por el cual un procedimiento aduanero está sometido tanto a normas de Derecho de la UE como a las normas de Derecho nacional que regulan cómo la Administración nacional en cuestión materializa las normas aduaneras de la UE.

En esta sección se explica cómo ambos tipos de normas se relacionan. Primero se aborda la relación entre ordenamiento europeo y nacionales con carácter general, para después descender a la relación entre normas aduaneras de Derecho europeo y de Derecho nacional.

1. LA RELACIÓN ENTRE EL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN Y LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES

La relación entre el ordenamiento de la Unión (antes comunitario) y los ordenamientos nacionales es materia de la que se ha ocupado la doctrina desde la fundación de las Comunidades europeas¹⁷³. La literatura es legión¹⁷⁴.

No es objeto de este trabajo proponer una explicación completa de esta interacción, sin embargo sí que lo es trazar los dos ejes de referencia principales¹⁷⁵ en torno a los cuales

¹⁷² Vid. el apartado 2.2.2 de la sección II. a continuación.

¹⁷³ Vid. T. KRUIS, *Der Anwendungsvorrang des EU-Rechts in Theorie und Praxis—Seine Durchsetzung in Deutschland. Eine theoretische und empirische Untersuchung anhand der Finanz- und Verwaltungsgerichte und Behörden*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2013, p. 5.

¹⁷⁴ Expresión traída de T. KRUIS, *Der Anwendungsvorrang des EU-Rechts...*, *op. cit.* Ya en 1963 se expresaba una afirmación en este sentido: “(...) fast unübersehbaren Schrifttum zur Frage des Verhältnisses zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht (...)”, que aquí se traduce por los “(...) casi inabarcables escritos sobre la cuestión de la relación entre el Derecho de la Comunidad y el Derecho nacional (...)”, en G. JAENICKE, «Das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht in der Agrarmarktorganisation der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft», en *ZaöRV*, 23 (1963), p. 519, nota a pie de página número 149. En la doctrina española se manifestaba que “En nuestro país, y desde la perspectiva del Derecho comunitario general, esta interrelación ya ha sido objeto de un nutrido análisis doctrinal”, en A. M. MORENO MOLINA, *La ejecución administrativa del Derecho comunitario – Régimen europeo y español*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 1998, p. 28. En la nota a pie de página número 2 de esa misma página 28 ofrece este autor un listado exhaustivo de obras en español que ya habían tratado la relación entre el Derecho comunitario y nacional.

¹⁷⁵ La explicación de a continuación no es una explicación completa de la relación entre ordenamiento de la UE y ordenamientos nacionales. Nótese que se hace mención a dos ejes de referencia –primacía del Derecho de la UE y el entrelazamiento entre ordenamientos– pero que no se tratan otros aspectos de la relación entre ordenamiento europeo y nacionales como el principio de interpretación conforme o el principio de la responsabilidad patrimonial de los Estados miembros. En relación con estos dos últimos, *vid. El informe del*

la literatura articula una descripción de la misma. Estos son, (i) la primacía del Derecho de la UE sobre los nacionales, y (ii) el entrelazamiento o engranaje cooperativo entre el primero y los segundos.

1.1. La primacía del Derecho de la UE sobre los Derechos nacionales

1.1.1 Introducción

Uno de los rasgos esenciales, definatorios, del Derecho de la UE es su primacía sobre los derechos nacionales¹⁷⁶. Este rasgo es piedra angular¹⁷⁷. Es un principio fundamental del denominado pensamiento constitucional del Derecho de la UE¹⁷⁸.

En su formulación jurisprudencial ordena,

(...) la imposibilidad de que los Estados hagan prevalecer, contra un ordenamiento jurídico por ellos aceptado sobre una base de reciprocidad [el ordenamiento comunitario], una medida unilateral posterior, que no puede por tanto oponerse a dicho ordenamiento (...)¹⁷⁹.

Sobre el presupuesto del reconocimiento del ordenamiento europeo como un nuevo ordenamiento¹⁸⁰ –primero reconocido como nuevo ordenamiento jurídico de Derecho

Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español – Texto del informe, estudios y ponencias, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pp. 30–34.

¹⁷⁶ *Vid.* el Dictamen 1/91 del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1991 sobre el Proyecto de Acuerdo entre la Comunidad, por una parte, y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, por otra parte, sobre la creación del Espacio Económico Europeo, p. I–6102, párrafo 21; el Dictamen 1/09 del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2011 sobre el proyecto de acuerdo de creación de un sistema unificado de resolución de litigios en materia de patentes, sobre el Tribunal europeo y comunitario de patentes y sobre la compatibilidad de dicho proyecto con los Tratados, párrafo 65, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni contra el Ministerio Fiscal*, asunto C-399/11 (cuestión prejudicial), párrafo 59.

¹⁷⁷ *Vid.* el Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo Europeo de 22 de junio de 2007, documento número 11197/07 (JUR 260), página única.

¹⁷⁸ “*Grundprinzip*” aquí traducido por principio fundamental. *Vid.* C. FRANZIUS, *Europäisches Verfassungsrechtsdenken*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2010, pp. 38–49.

¹⁷⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, *Flaminio Costa contra ENEL*, asunto 6/64 (cuestión prejudicial), página 105. Ya antes, en 1960, el Tribunal de Justicia había aplicado la primacía del Derecho comunitario, si bien, sin proporcionar una formulación que se refiriera al conjunto del ordenamiento. Afirmó: “(...) si el Tribunal de Justicia declara en una sentencia que un acto legislativo o administrativo que emana de las autoridades de un Estado miembro es contrario al Derecho comunitario, dicho Estado está obligado, en virtud del artículo 86 del Tratado CECA, tanto a revocar el acto de que se trate como a reparar los efectos ilícitos que éste haya producido (...)”, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 1960, *Jean-E. Humblet contra el Estado Belga*, asunto 6/60 (petición de interpretación), p. 415.

¹⁸⁰ Una de las primeras sentencias que se refiere al ordenamiento comunitario como ordenamiento distinto y diferente del de los ordenamientos nacionales es la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de abril de 1962, *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uildenbogerd contra Robert Bosch GmbH y NV Maatschappij tot Voortzetting van de zaken der Firma Willem van Rijn*, asunto 13/61 (cuestión prejudicial). En la p. 49 de esta sentencia el Tribunal de Justicia declaraba que “(...) el Derecho nacional del órgano jurisdiccional que solicita una decisión prejudicial y el Derecho comunitario constituyen dos ordenamientos jurídicos distintos y diferentes (...)”.

internacional¹⁸¹ y después como nuevo ordenamiento¹⁸²—, el Tribunal de Justicia ha moldeado este principio como elemento definitorio de la relación entre el ordenamiento de la UE y los nacionales. El Tribunal de Justicia lo ha logrado gracias a la aquiescencia de los tribunales nacionales. En el caso de los tribunales constitucionales español y alemán, lo han aceptado en el grado que a continuación se describirá^{183 184}.

La primacía del Derecho de la UE es respecto de los actos jurídicos de *todas* las autoridades de los Estados miembros¹⁸⁵.

No sólo el legislador está sujeto a esta primacía, los órganos jurisdiccionales nacionales han de abstenerse de aplicar normas nacionales contrarias al Derecho de la UE¹⁸⁶. También la actividad de los órganos de las Administraciones nacionales, incluso la

¹⁸¹ En 1963 el Tribunal de Justicia afirmaba que “(...) la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía (...)” en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, *NV (Sociedad Anónima) Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contra Nederlandse administratie der belastingen (Administración Tributaria neerlandesa)*, asunto 26/62 (cuestión prejudicial), p. 340.

¹⁸² Se referían al ordenamiento comunitario como “nuevo ordenamiento” o “ordenamiento” y no como “nuevo ordenamiento de Derecho internacional”, entre otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, *Flaminio Costa contra ENEL*, asunto 6/64 (cuestión prejudicial), p. 105, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de abril de 1968, *Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe GmbH contra Hauptzollamt Paderborn*, asunto 28/67 (cuestión prejudicial), p. 186. En jurisprudencia más reciente, *vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 28 de abril de 2015, *Comisión Europea contra el Consejo de la Unión Europea*, asunto C-28/12 (recurso de anulación), párrafo 39. En sede nacional *vid.*, por ejemplo, el Auto del BVerfG de 18 de octubre de 1967, referencias 1 BvR 248/63 y 216/67, Rz. 13, o; la Declaración del TC de 1 de julio de 1992 en relación con la existencia o inexistencia de contradicción entre el artículo 13.2 de la CE y el artículo 8 B, apartado 1 del Tratado Constitutivo de la CEE, publicada en el BOE 177, Suplemento, de 24 de julio de 1992, p. 3. Esta evolución en el reconocimiento del ordenamiento europeo primero como ordenamiento de Derecho internacional público y después como ordenamiento propio cuyas normas no son ni de Derecho internacional público ni de Derecho nacional se subraya en J. H. H. WEILER y U. R. HALTERN, «The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass», en *Harr. Int'l L. J.*, 37 (1996), p. 420.

¹⁸³ En el caso del Tribunal Constitucional de España, *vid.* la STC (Pleno) 28/1991, de 14 de febrero de 1991, Fundamento Jurídico Sexto; la STC (Sala Primera) 64/1991, de 22 de marzo de 1991, Fundamento Jurídico Cuarto; la STC (Sala Segunda) 130/1995, de 11 de septiembre de 1995, Fundamento Jurídico Cuarto; la STC (Sala Segunda) 120/1998, de 15 de junio de 1998, Fundamento Jurídico Cuarto; la STC (Pleno) 58/2004, de 19 de abril de 2004, Fundamento Jurídico Décimo; la STC (Sala Primera) 145/2012, de 2 de julio de 2012, Fundamento Jurídico Quinto, y; la STC (Pleno) 61/2013, de 14 de marzo de 2013, Fundamento Jurídico Quinto.

¹⁸⁴ En el caso del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, *vid.* el Auto del BVerfG de 9 de junio de 1971, referencia 2 BvR 255/69, Rz. 95; el Auto del BVerfG de 6 de julio de 2010, referencia 2 BvR 2661/06, Rz. 59; el Auto del BVerfG de 19 de julio de 2011, referencia 1 BvR 1916/09, Rz. 81; el Auto del BVerfG de 15 de diciembre de 2015, referencia 2 BvR 2735/14, Rz. 38, y; la Sentencia del BVerfG de 21 de junio de 2016, referencias 2 BvR 2728 a 2731/13, Rz. 118.

¹⁸⁵ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 1989, *Fratelli Costanzo SpA contra el Municipio de Milán*, asunto C-103/88 (cuestión prejudicial), párrafo 30, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de septiembre de 2003, *CIF contra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, asunto C-198/01 (cuestión prejudicial), párrafo 49.

¹⁸⁶ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de noviembre de 2010, *Günter Fuß contra Stadt Halle*, asunto C-429/09 (cuestión prejudicial), párrafo 40.

de aquellos que no pertenezcan a la Administración central¹⁸⁷, está condicionada por el Derecho de la UE. En virtud de la primacía de este Derecho, puede quedar inaplicada una “(...) resolución administrativa individual y concreta que ha adquirido firmeza”¹⁸⁸.

La primacía del Derecho de la UE está complementada por la eficacia directa de sus disposiciones^{189 190}. Esta eficacia directa consiste en que las normas del ordenamiento de la Unión despliegan por sí mismas virtualidad aplicativa¹⁹¹. La eficacia directa rige por regla¹⁹² en las relaciones de los Estados miembros con la Unión, entre Estados miembros y particulares, y en las relaciones entre particulares.

¹⁸⁷ Vid. la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 29 de abril de 1999, *Erich Ciola contra Land Vorarlberg*, asunto C-224/97 (cuestión prejudicial), párrafo 30; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 12 de enero de 2010, *Domnica Petersen contra Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe*, asunto C-341/08 (cuestión prejudicial), y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 14 de junio de 2012, *ANAFE contra Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, asunto C-606/10 (cuestión prejudicial), párrafo 75.

¹⁸⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 29 de abril de 1999, *Erich Ciola contra Land Vorarlberg*, asunto C-224/97 (cuestión prejudicial), párrafo 34.

¹⁸⁹ Vid. la Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, *NV (Sociedad Anónima) Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contra Nederlandse administratie der belastingen (Administración Tributaria neerlandesa)*, asunto 26/62 (cuestión prejudicial), p. 341, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1966, *Alfons Lütticke GmbH contra Hauptzollamt Saarlouis*, asunto 57/65 (cuestión prejudicial). En virtud del efecto directo o eficacia directa del Derecho de la UE, “(...) cabe aplicar éste en los Estados miembros con independencia de previsiones respecto por los Derechos internos (...)”, en R. ALONSO GARCÍA, *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Cizur Menor, Civitas – Thomson Reuters, 2010, p. 219.

¹⁹⁰ De entre las disposiciones de Derecho de la Unión sólo las directivas son motivo de discusión en lo que se refiere a su efecto directo. Según el propio artículo 288 TFUE, “La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse (...)” (énfasis añadido). No obstante, como explica RUFFERT, el TJUE ha elaborado un razonamiento justificando su efecto directo. Este razonamiento, en términos generales, lo aceptan los tribunales nacionales y la doctrina. Sólo permanecen en discusión preguntas aisladas al respecto (“(...) *allein hier sind noch Einzelfragen im Streit*”), en M. RUFFERT, «Artikel 1 AEUV» y «Artikel 288», en C. CALLIÉS y M. RUFFERT (Hrsg.), *EUV/AEUV...*, *op. cit.*, p. 493, Rz. 25, y pp. 2451–2452, Rz. 47–50. Vid. la nota a pie de página número 192 siguiente.

¹⁹¹ Vid. *El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo...*, *op. cit.*, p. 24.

¹⁹² Cuando se trate directivas, sus disposiciones no tienen eficacia directa en las relaciones verticalmente descendentes entre Estado y ciudadano, ni tampoco en las relaciones entre ciudadanos. Respecto a la imposibilidad de un Estado de invocar frente a un particular la eficacia directa de una directiva no transpuesta, *vid.*, entre otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1986, *M. H. Marshall contra Southampton and South- West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, asunto 152/84 (cuestión prejudicial), párrafo 48, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1994, *Paola Facini Dori contra Recreb, Srl*, asunto C-91/92 (cuestión prejudicial), párrafo 23. Respecto a la imposibilidad de invocar la eficacia directa de una directiva en un litigio entre particulares, *vid.*, entre otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1994, *Paola Facini Dori contra Recreb, Srl*, asunto C-91/92 (cuestión prejudicial), párrafo 20; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 15 de enero de 2015, *Ryanair Ltd contra PR Aviation BV*, asunto C-30/14 (cuestión prejudicial), párrafo 30, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de abril de 2016, *Dansk Industri contra Sucosores de Karsten Eigil Rasmussen*, asunto C-441/14 (cuestión prejudicial), párrafo 30.

Esta eficacia directa es necesaria para poder situar a los particulares en una relación frente a las disposiciones europeas igual a la que tienen frente a su propia ley nacional¹⁹³.

En términos prácticos, la eficacia directa del Derecho de la UE puede ser invocada por los particulares cuando sus derechos reconocidos en una norma europea sólo son objeto de protección por la propia norma europea¹⁹⁴.

1.1.2 Fundamento

Como fundamento principal del principio de primacía del Derecho de la UE se esgrime una argumentación teleológica. A tenor de esta argumentación, la efectividad del ordenamiento europeo, su funcionalidad, sólo puede lograrse mediante su aplicación uniforme en toda la Unión¹⁹⁵. El único modo de asegurar que dicha efectividad sea total y uniforme es salvaguardarla de disposiciones de Derecho nacional que la frustren¹⁹⁶.

Para que así sea, las disposiciones del ordenamiento europeo deben prevalecer sobre las nacionales. De lo contrario se arriesga el ordenamiento europeo y el mismo proyecto político que lo alumbró¹⁹⁷. Así lo expresaba el primer presidente de la entonces Alta Autoridad ante el Parlamento Europeo:

La Comunidad carece de infraestructura administrativa, poder de coerción directo, ejército o policía. Su único instrumento y arma es el ordenamiento jurídico que ha provisto. Es evidente que su misión quedaría seriamente amenazada, incluso frustrada, si este el único modo de llevar a cabo los objetivos de la Comunidad no tuviera fuerza vinculante equivalente en todos los Estados miembros¹⁹⁸.

¹⁹³ Vid. L. J. CONSTANTINESCO, *Die unmittelbare Anwendbarkeit von Gemeinschaftsnormen und der Rechtsschutz von Einzelpersonen im Recht der EWG*, Baden–Baden, Nomos, 1969, p. 21.

¹⁹⁴ Vid. K. LENAERTS y T. CORTHAUT, «Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law», en *ELR*, 31 (2006), pp. 287–315. Sobre los distintos modos de entender la relación entre el principio de primacía y el principio de efecto directo, *vid.* P. CRAIG y G. DE BÚRCA, *EU Law – Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 226–227.

¹⁹⁵ Vid. D. EHLERS, «Verhältnis des Unionsrechts zu dem Recht der Mitgliedstaaten», en R. SCHULZE, M. ZULEEG, y S. KADELBACH (Hrsg.), *Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, Baden–Baden, Nomos, 2015, p. 498, Rz. 13.

¹⁹⁶ Vid. E. GRABITZ, *Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht*, Hamburg, Ludwig Appel, 1966, p. 114; S. KADELBACH, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999, p. 58, y; A. VON BOGDANDY, «Grundprinzipien», en A. VON BOGDANDY y J. BAST (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin, Springer, 2009, p. 41.

¹⁹⁷ “Were the Community law on an equal level with municipal law, the independent operation of the Community would be seriously threatened and the pursuance of its objectives frustrated.”, en G. BEBR, «The Relation of the European Coal and Steel Community to the Law of the Member States: a peculiar legal symbiosis», en *Col. LR*, (58) 1958, p. 769; “Die Begründung eines Vorrangs aus der Notwendigkeit für den Bestand der Gemeinschaften”, en M. ZULEEG, *Das Recht der europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 1969, p. 115.

¹⁹⁸ Discurso del presidente de la Alta Autoridad W. HALLSTEIN ante el Parlamento Europeo en el seno del debate sobre el Derecho de la Comunidad y su primacía; debate que tuvo lugar el 17 de junio de 1965. El

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia¹⁹⁹ y de tribunales constitucionales nacionales^{200 201} coinciden con este razonamiento²⁰².

1.1.3 Contenido

A la hora de definir el contenido del principio de primacía la doctrina distingue entre supuestos de colisión directa e indirecta²⁰³.

1.1.3.1 El principio de primacía, norma de conflicto para resolución de supuestos de colisión directa

Se da colisión directa cuando para la regulación de un mismo supuesto de hecho concurren un acto jurídico de la Unión y uno nacional y ello acarrea consecuencias contradictorias entre sí.

extracto citado de su discurso está publicado en el *Bulletin of the European Economic Community*, número 8, Bruselas, Executive Secretariat of the Commission of the European Economic Community, agosto de 1965, p. 19. La traducción –propia– es del inglés al castellano.

¹⁹⁹ Vid. la Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, *Flaminio Costa contra ENEL*, asunto 6/64 (cuestión prejudicial), pp. 105–106; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, asunto 11/70 (cuestión prejudicial), párrafo 3; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato contra SpA Simmenthal*, asunto 106/77 (cuestión prejudicial), párrafo 22, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de junio de 1990, *The Queen contra Factortame Ltd. y otros*, asunto C-213/89 (cuestión prejudicial), párrafo 21. En jurisprudencia más recientemente, vid. la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) del 28 de julio de 2016, *Association France Nature Environnement contra Premier Ministre y Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie*, asunto C-379/15 (cuestión prejudicial), párrafo 33.

²⁰⁰ En el caso del Tribunal Constitucional de España, vid. la Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre de 2004, Fundamento Jurídico Tercero, publicada en el BOE, número 3 Suplemento, de 4 de enero de 2005, p. 9.

²⁰¹ En el caso del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, vid. el Auto del BVerfG de 22 de octubre de 1986, referencia 2 BvR 197/83, Rz. 79; el Auto del BVerfG de 6 de julio de 2010, referencia 2 BvR 2661/06, Rz. 57; el Auto del BVerfG de 15 de diciembre de 2015, referencia 2 BvR 2735/14, Rz. 37., y; la Sentencia del BVerfG de 21 de junio de 2016, referencias 2 BvR 2728 a 2731/13, Rz. 117.

²⁰² Este tipo de argumentación teleológica –“*effet utile*”, “*Prinzip der Sicherung der Funktionsfähigkeit*”– era objeto de comentario de la doctrina desde la segunda mitad de los años 60. Vid. L. J. CONSTANTINESCO, «La spécificité du droit communautaire», en *RTDE*, 2 (1966), pp. 29–30; W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH *et al.*, *Les Nouvelles–Droit des Communautés européennes*, Bruxelles, Maison Ferdinand Larcier, 1969, pp. 57–58; H. P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1972, p. 280; A. PARRY y S. HARDY, *EEC Law*, London y New York, Sweet & Maxwell y Matthew Bender, 1973, p. 132, y; P. PESCATORE, «Avant–Propos», en V. CONSTANTINESCO, *Compétences et Pouvoirs dans les Communautés Européennes*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1974, pp. XI–XII.

²⁰³ Como regla de colisión lo identifica, por ejemplo en A. PETERS, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001, p. 310. Sobre la diferenciación entre los supuestos de colisión directa e indirecta, vid. H. JARASS, «Konflikte zwischen EG–Recht und nationalem Recht vor den Gerichten der Mitgliedstaaten», en *DVBj*, 18/1995, p. 959; H. JARASS y S. BELJIN, «Die Bedeutung von Vorrang und Durchführung des EG–Rechts für die nationale Rechtsetzung und Rechtsanwendung», en *NVwZ*, 1/2004, p. 3, y; D. EHLERS, «Verhältnis des Unionsrechts...», *op. cit.*, p. 497, Rz. 11. Sobre la diferenciación entre la aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión como regla de conflicto o principio en función del tipo de colisión, vid. T. KRUIS, *Der Anwendungsvorrang des EU–Rechts...», op. cit.*, pp. 96–102, y; D. EHLERS, «Verhältnis des Unionsrechts...», *op. cit.*, p. 463, Rz. 32.

Es, por ejemplo, el caso de la contradicción que apreció el Consejo de Estado francés entre el artículo 1 del Decreto 2012–2016²⁰⁴ y el artículo 6.3 de la Directiva 2001/42/CE²⁰⁵. Ambos artículos regulan la consulta a cursar a una autoridad sobre las repercusiones de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medioambiente²⁰⁶. La contradicción radicaba en que mientras que el artículo 6.3 de la directiva requiere que se recabe consulta sobre tales planes de una autoridad distinta a la que elabora y aprueba el plan o programa, el decreto francés preveía que sería la misma autoridad la que ejercería la función de elaboración, aprobación y consulta²⁰⁷. En este caso el Consejo de Estado aplicó el principio de primacía como regla. Lo empleó como el criterio que dirimió la contradicción a favor del acto jurídico europeo: debía aplicarse el mandato del artículo 6.3 de la directiva y no el del artículo 1 del decreto francés.

Como efecto de la aplicación del principio de primacía la disposición nacional contradictoria queda desplazada²⁰⁸, inaplicada en el caso concreto. Se aparta puntualmente para el caso de colisión, pero no queda anulada²⁰⁹. La primacía del Derecho de la Unión es una primacía de aplicación y no una primacía de validez²¹⁰.

²⁰⁴ Decreto (francés) número 2012–616, de 2 de mayo de 2012, sobre la evaluación de determinados planes y programas que tengan repercusiones en el medio ambiente, publicado en el JO de 4 de mayo de 2012, p. 7884.

²⁰⁵ Directiva número 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, publicada en el DOCE, serie L, 197 de 21 de julio de 2001, p. 30.

²⁰⁶ La información de este supuesto está contenida en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) del 28 de julio de 2016, *Association France Nature Environnement contra Premier Ministre y Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie*, asunto C–379/15 (cuestión prejudicial).

²⁰⁷ *Ibid.*, párrafo 17.

²⁰⁸ En la literatura alemana prepondera el verbo “*verdrängen*” –traducido aquí como desplazar– para describir el efecto que la disposición europea ejerce sobre la nacional. Emplean este verbo, entre otros, M. ZULEEG, *Das Recht der europäischen Gemeinschaften...*, *op. cit.*, p. 116, y; K. E. HUTHMACHER, *Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bei indirekten Kollisionen*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 1985, p. 286.

²⁰⁹ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1998, *Ministerio delle Finanze contra IN.CO.GE '90 Srl y otros*, asuntos acumulados C-10 a 22/97 (cuestión prejudicial), párrafo 21; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 19 de noviembre de 2009, *Krzysztof Filipiak contra Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*, asunto C-314/08 (cuestión prejudicial), párrafo 83, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de julio de 2012, *Littlewoods Retail Ltd y otros contra Her Majesty's Commissioners for Revenue and Customs*, asunto C-591/10 (cuestión prejudicial), párrafo 33.

²¹⁰ La distinción entre primacía en la aplicación y primacía en la validez se corresponde con la distinción que hace la doctrina alemana entre “*Anwendungsvorrang*” y “*Geltungsvorrang*”. Predomina la afirmación de que en el caso de la primacía del Derecho de la Unión se trata de “*Anwendungsvorrang*”. Es decir, prevalece la postura de considerar la primacía del Derecho de la UE como primacía que no implica de por sí la invalidez de la disposición desplazada, sino no su indisposición puntual. *Vid.*, entre otros, H. JARASS y S. BELJIN, «Die Bedeutung von Vorrang...», *op. cit.*, p. 4; S. KADELBACH «Vorrang und Verfassung: Das Recht der Europäischen Union in innerstaatlichen Bereich», en C. GAITANIDES, S. KADELBACH, y G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS (Hrsg.), *Europa und seine Verfassung—Festschrift für Manfred Zuleeg*, Baden–Baden, Nomos, 2005, p. 219; T. KRUIS, *Der Anwendungsvorrang des EU-Rechts...*, *op. cit.*, p. 38, y; D. EHLERS, «Verhältnis des Unionsrechts...», *op. cit.*, p. 510, Rz. 39.

Cuando el órgano nacional en cuestión deba no aplicar la norma de Derecho nacional lo debe hacer sin tener que esperar a que se declare inaplicable en un procedimiento legislativo o constitucional interno²¹¹.

Esta primacía opera *ex-tunc*. Es decir, afecta también a normas de Derecho nacional que hubieran entrado en vigor antes que la disposición europea prevalente²¹².

1.1.3.2 El principio de primacía, principio para resolución de supuestos de colisión indirecta

La doctrina se refiere también a supuestos de colisión indirecta²¹³, una situación que es típica en la ejecución del Derecho de la UE²¹⁴. Se da cuando, sin que exista coincidencia sobre el objeto entre un acto jurídico de la Unión y uno nacional, la virtualidad del acto jurídico de la Unión se ve perturbada por una disposición nacional.

Ocurrió así, por ejemplo, con la Decisión 2007/254/CE²¹⁵. Esta decisión ordenaba a Eslovaquia la recuperación de una cantidad previamente condonada por su Administración tributaria a una sociedad porque dicha condonación constituía una ayuda de Estado incompatible con el mercado común²¹⁶. La decisión europea no fue contradicha por ninguna norma interna de Derecho eslovaco. Sin embargo, la fuerza de cosa juzgada que el ordenamiento eslovaco reconocía al acuerdo concursal que propició la condonación impidió la recuperación ordenada. No existía norma eslovaca que directamente se opusiera a la decisión europea pero si una disposición que impedía indirectamente su realización.

²¹¹ La Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1991, *Helga Nimz contra Freie und Hansestadt Hamburg*, asunto C-184/89 (cuestión prejudicial), en su párrafo 19, dispone que "(...) el órgano jurisdiccional nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, lo dispuesto por el Derecho comunitario tiene la obligación de garantizar la eficacia plena de estas medidas, dejando inaplicada en caso de necesidad, en ejercicio de las competencias de decisión que le corresponden, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, sin que haya de solicitar o esperar la derogación de ésta por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional." (énfasis añadido).

²¹² Vid. K. E. HUTHMACHER, *Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts...*, op. cit., p. 286.

²¹³ LEHR atribuye el término a W. KOMENDERA, *Normenkonflikte zwischen EWG- und BRD-Recht – insbesondere indirekte Kollisionen*, Heidelberg, 1974. Vid. S. LEHR, *Einstweiliger Rechtsschutz und Europäische Union*, Berlin, Springer, 1997, p. 170.

²¹⁴ "Gerade für den Verwaltungsvollzug des Gemeinschaftsrechts ist dies eine typische Situation.", en D. H. SCHEUING, «Europarechtliche Impulse für innovative Ansätze im deutschen Verwaltungsrecht», en W. HOFFMANN-RIEM y E. SCHMIDT-ABMANN (Hrsg.), *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, Baden-Baden, Nomos, 1994, p. 294.

²¹⁵ Decisión número 2007/254/CE de la Comisión de 7 de junio de 2006 relativa a la ayuda estatal C 25/2005 (ex NN 21/2005) concedida por la República Eslovaca a Frucona Košice, a.s., publicada en el DOUE, serie L, 112 de 30 de abril de 2007, p. 14.

²¹⁶ La información de este supuesto está contenida en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) del 22 de diciembre de 2010, *Comisión Europea contra la República Eslovaca*, asunto C-507/08 (recurso por incumplimiento).

La doctrina discrepa respecto a cómo afrontar este tipo de conflictos.

Un sector de la doctrina entiende que no procede solucionarlo invocando el principio de primacía. Este sector entiende que procede aplicar la doctrina del Tribunal de Justicia sobre el artículo 4.3 TUE (principio de cooperación leal) y una interpretación teleológica de la norma nacional disruptiva conforme al Derecho de la Unión²¹⁷. En caso de que no quepa margen para una interpretación conforme de la disposición nacional²¹⁸, debe aplicarse la disposición nacional pues ésta prevalece aplicable en tanto no sea modificada²¹⁹.

Otro sector recalca que el criterio del Tribunal de Justicia es resolver la colisión recurriendo sólo al ordenamiento de la Unión, sin reparar en las normas de Derecho nacional²²⁰. Explican el modo en el que el Tribunal de Justicia dirime estos supuestos mediante el recurso a una distinción: el principio de primacía como regla de conflicto aplicable a los supuestos de colisión directa y el principio de primacía como principio²²¹ aplicable a los supuestos de colisión indirecta²²². Se razona que esta cualificación evidencia que en este segundo tipo de casos la elección de la disposición que ha de prevalecer requiere un ejercicio de ponderación²²³.

Según este razonamiento ha de determinarse si, efectivamente, la norma nacional debe ser desplazada mediante una consideración de los distintos principios de Derecho de

²¹⁷ *Vid.* R. STREINZ, «Vollzug des europäischen Rechts durch deutsche Staatsorgane», en J. ISENSEE y P. KIRCHHOF (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band X, Heidelberg, C. F. Müller, 2012, p. 517, Rz. 21.

²¹⁸ Identificaba también ZULEEG la interpretación de disposiciones nacionales conforme al Derecho comunitario como medio de evitar colisiones entre ambos ordenamientos. *Vid.* M. ZULEEG, «Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen», en *VVDStRL*, 53 (1994) – Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, pp. 165–169.

²¹⁹ *Vid.* M. BURGI, *Verwaltungsprozeß und Europarecht*, München, Vahlen, 1996, pp. 22–23.

²²⁰ *Vid.* JARASS y S. BELJIN, «Die Bedeutung von Vorrang...», *op. cit.*, p. 5; T. KRUIS, *Der Anwendungsvorrang des EU-Rechts...*, *op. cit.*, pp. 101–102, y ; D. EHLERS, «Verhältnis des Unionsrechts...», *op. cit.*, pp. 511–512, Rz. 41–42.

²²¹ La diferenciación entre regla y principio ha sido objeto de análisis. Principio se puede entender, por ejemplo, como estándar de conducta formulado en parámetros lógicos distintos a los de una regla, como estándar de conducta abstraído del caso concreto y abierto al contraste y ponderación con otras consideraciones de justicia contenidas en otros principios (Dworkin), o como mandato de optimización (Alexy). La literatura es extensa, aquí se citan sólo algunas obras. *Vid.* R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, London, Duckworth, 1977, pp. 22–28, y; R. ALEXY, «On the Structure of Legal Principles», en *Ratio Juris*, 13 (2000), pp. 294–304. *Vid.* también el listado de obras contenido en R. LETELIER WARTENBERG, *Nulidad y restablecimiento en procesos contra normas*, Cizur Menor, Civitas–Thomson Reuters, 2011, p. 357, nota a pie de página número 902.

²²² *Vid.* D. EHLERS, «Verhältnis des Unionsrechts...», *op. cit.*, p. 511, Rz. 41.

²²³ *Ibid.*, Rz. 42.

la Unión que puedan entrar en juego. En esta consideración –se subraya–, el Tribunal de Justicia no depende de los principios de Derecho nacional²²⁴.

Trasladado al supuesto arriba descrito: antes de dictaminar la inaplicación del criterio de Derecho eslovaco que subyacía en el incumplimiento de la norma europea, el Tribunal de Justicia debía ponderar varios principios de Derecho de la UE. El Tribunal procedió así y ponderó la aplicación del principio de primacía pero también del principio de eficacia del Derecho de la UE y el de la fuerza de cosa juzgada²²⁵.

Los autores que optan por este criterio recuerdan que, de hecho, este es el criterio que sigue el Tribunal de Justicia sin perjuicio de que se haya mostrado progresivamente retraído ante este tipo de colisiones²²⁶.

Se aprecia también en este tipo de colisiones que la aplicación del principio de primacía va siempre acompañada de la aplicación del principio de efectividad y del de equivalencia en la aplicación del Derecho de la Unión²²⁷.

1.1.3.3 Los límites constitucionales al principio de primacía en España y Alemania²²⁸

Las dos posturas explicadas manifiestan la ausencia de una norma de conflicto definitiva para los casos de colisión indirecta. Existen dos alternativas: resolver el conflicto aplicando el criterio del Tribunal de Justicia o el criterio basado en la norma nacional. Esta disyuntiva entre una norma de conflicto y otra –la una proporcionada por el Derecho de la UE, la otra por el Derecho nacional– pone de manifiesto un rasgo particular del orden jurídico europeo: su pluralismo²²⁹.

²²⁴ Vid. W. SCHROEDER, *Das Gemeinschaftsrechtssystem—Eine Untersuchung zu den rechtsdogmatischen, rechtstheoretischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen des Systemdenkens im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2002, p. 424, y; D. EHLERS, «Verhältnis des Unionsrechts...», *op. cit.*, p. 511, Rz. 42.

²²⁵ El primer párrafo de la sección “*Apreciación del Tribunal de Justicia*” de la sentencia (párrafo 41) refleja el modo de proceder del Tribunal: “Antes de proceder al examen del incumplimiento imputado a la República Eslovaca (...) procede recordar determinados principios derivados de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia (...)”. Vid. también la ponderación que hace el Tribunal en los párrafos 59 a 64.

²²⁶ “(...) hat der EuGH in jüngerer Zeit in dem einen oder anderen Fall gegenüber nationalem Verfahrens- und sonstigem Durchführungsrecht möglicherweise im Ergebnis mehr Zurückhaltung geübt.”, en JARASS y S. BELJIN, «Die Bedeutung von Vorrang...», *op. cit.*, p. 5.

²²⁷ Vid. JARASS y S. BELJIN, «Die Bedeutung von Vorrang...», *op. cit.*, p. 5. De tal calado es esta relación que estos autores recuerdan que es necesario que se explore en profundidad la dimensión de su vinculación.

²²⁸ Se presenta aquí una perspectiva española y alemana. Un desarrollo comparado exhaustivo en A. VON BOGDANDY, P. CRUZ VILLALÓN, y P. M. HUBER (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Band II, Erster Teil – Offene Staatlichkeit, Heidelberg, C. F. Müller, 2008. Una comparación de perspectiva más reducida en C. GRABENWARTER, «Staatliches Unionsverfassungsrecht», en A. VON BOGDANDY y J. BAST (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht...*, *op. cit.*, pp. 124–135.

²²⁹ La caracterización del orden jurídico europeo como uno plural, como aquel en el cual para un supuesto de colisión normativa quepa recurrir a dos normas de conflicto distintas, está traída de E. CANNIZZARO, «Il

Este pluralismo se refleja también en la disparidad de criterio entre el ordenamiento europeo y algunos ordenamientos nacionales frente a un supuesto concreto de colisión directa: conflicto entre norma de Derecho de la UE y norma de Derecho constitucional nacional. Frente al criterio del Tribunal de Justicia de la UE de considerar que

(...) la alegación de violaciones de los derechos fundamentales (...) tal como están formulados por la Constitución de un Estado miembro (...) no puede afectar a la validez de un acto de la Comunidad o a su efecto en el territorio de dicho Estado.²³⁰

para el mismo asunto el Tribunal Constitucional Federal alemán consideró que en estos conflictos,

(...) no basta sencillamente con hablar de una primacía del Derecho comunitario frente al Derecho constitucional nacional para justificar la conclusión de que el Derecho comunitario debe prevalecer siempre sobre el Derecho constitucional nacional, pues de lo contrario se cuestionaría la Comunidad (...)²³¹.

Si bien este tipo de conflicto entre norma de Derecho de la UE y de Derecho constitucional nacional es raro, los tribunales constitucionales español y alemán lo han tratado. Este tipo de conflicto es raro porque el propio ordenamiento de la UE prevé que los actos de las instituciones de la UE deben respetar la identidad de los Estados, incluida sus estructuras constitucionales²³². El Derecho de la UE prevé también que se respeten los

pluralismo dell'ordinamento giuridico europeo e la questione della sovranità», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 31 (2002) L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive, Tomo I, p. 248. La misma definición consta en E. CANNIZZARO, «A Pluralist Constitution for a Pluralist Legal Order», en S. OF HADLEY y M. ANDENAS (eds.), *FIDE-XX Congress-London*, vol. I. National Reports, 2002 pp. 267 y ss. En la doctrina española, *vid.*, entre otros, M. RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, *Primacía y subsidiariedad en la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 21-32; D. SARMIENTO RODRÍGUEZ-ESCUADERO, *El Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 350-353, y; L. PAREJO ALFONSO, *Estado y Derecho en proceso de cambios – Las nuevas funciones de regulación y garantía del Estado social de soberanía limitada*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 40-41 del libro electrónico consultado.

²³⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, asunto 11/70 (cuestión prejudicial), párrafo 3. Este criterio permanece en jurisprudencia más reciente. *Vid.*, entre otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 8 de septiembre de 2010, *Winner Wetten GmbH contra Bürgermeisterin der Stadt Bergheim*, asunto C-409/06 (cuestión prejudicial), párrafo 61; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de enero de 2013, *Jozef Križan y otros contra Slovenská inšpekcia životného prostredia*, asunto C-416/10 (cuestión prejudicial), párrafo 70, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 26 de mayo de 2016, *ZS «Ezermieki» contra Lauku atbalsta dienests*, asunto C-273/15 (cuestión prejudicial), párrafo 53.

²³¹ Auto del BVerfG de 29 de mayo de 1974, referencia BvL 52/71 (Sentencia Solange I), Rz. 42. La traducción es propia.

²³² Conforme a la primera frase del artículo 4.3 TUE, “La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional”.

valores de la Unión enumerados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea²³³, unos valores que son también valores de los ordenamientos nacionales.

No obstante, los tribunales constitucionales de España y Alemania han recordado que en su jurisdicción se reservan para sí la función de decidir conforme a su regla nacional de conflicto en caso de colisión entre norma europea y norma constitucional nacional. Estos tribunales no aceptan el principio de primacía con la rotundidad con la que el Tribunal de Justicia lo formuló.

En España el Tribunal Constitucional así lo hizo saber en su declaración de 13 de diciembre de 2004:

En el caso difícilmente concebible de que (...) llegase a resultar inconciliable este Derecho [Derecho de la UE] con la Constitución española, (...), en última instancia la conservación de la soberanía del pueblo español y de la supremacía de la Constitución que éste se ha dado podrían llevar a este Tribunal a abordar los problemas que en tal caso se suscitara, (...), a través de los procedimientos constitucionales pertinentes, (...) ^{234 235}.

En Alemania el Tribunal Constitucional Federal ha rechazado también una aceptación incondicional del principio de primacía²³⁶. Este Tribunal recuerda que la apertura de la estatalidad de la República Federal tiene límites²³⁷; que las normas de Derecho de la UE no pueden desbordar el cauce a través del cual se incorporan a la esfera interna. Este cauce lo marcan el programa de integración aprobado por el legislador alemán en los términos del artículo 23.1 segunda frase de la Ley Fundamental y los

²³³ Conforme al artículo 2 TUE, “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

²³⁴ Esta declaración fue formulada a solicitud del Gobierno con motivo de la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre de 2004, Fundamento Jurídico Cuarto, publicada en el BOE, número 3 Suplemento, de 4 de enero de 2005, p. 11.

²³⁵ Comentando esta declaración ALONSO GARCÍA señalaba, “*Simply put, the primacy (...) of the former [European Law] over the Spanish Constitution is not accepted in absolute terms.*”, en R. ALONSO GARCÍA, «The Spanish Constitution and the European Constitution: the Script for a Virtual Collision and Other Observations on the Principle of Primacy», en *GLJ*, 6 (2005), p. 1002.

²³⁶ “(...) *erkennt die Bundesrepublik Deutschland keinen verfassungsrechtlich bedenklichen unbedingten Geltungsvorrang des Unionsrechts an (...)*”, en la Sentencia del BVerfG de 30 de junio de 2009, referencias 2 BvE 2 y 5/08 y 2 BvR 1010, 1022, 1259/08 y 182/09 (Sentencia Lisboa), Rz. 331.

²³⁷ “*Grenzen für die Öffnung deutscher Staatlichkeit ergeben sich (...)*”, en la Sentencia del BVerfG de 21 de junio de 2016, referencias 2 BvR 2728 a 2731/13, Rz. 120.

principios de sus artículos 1 y 20; principios éstos definitorios de la identidad constitucional depositada en el apartado 3 del artículo 79 de la Ley Fundamental²³⁸.

Según el Tribunal Constitucional Federal rige el principio de primacía en Alemania, “(...) en la medida que esta norma de conflicto fue aceptada y en tanto pudo ser aceptada (...)”²³⁹. Apunta el Tribunal que el principio de primacía debe su efecto frente a la norma interna alemana a una ley alemana de aceptación de transferencia a favor de la Unión enmarcada en la constitución²⁴⁰. En ningún caso los efectos de dicha ley podrían acarrear como resultado una vulneración de la identidad constitucional de la república²⁴¹. Los contornos precisos de qué se debe comprender por *identidad constitucional* están aún por perfilar²⁴². El límite está abierto a concreción.

1.2. El entrelazamiento o engranaje cooperativo entre el ordenamiento europeo y los nacionales

La segunda referencia para representar la relación entre el ordenamiento europeo y los ordenamientos nacionales son las diversas descripciones figurativas que enfatizan la relación de cooperación entre ambos.

Según tales descripciones, la relación entre el ordenamiento europeo y los nacionales no se reduce a una de colisión o antinomia entre ordenamientos completamente separados

²³⁸ “Grenzen für die Öffnung deutscher Staatlichkeit ergeben sich daher ausweislich des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG aus der in Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegten Verfassungsidentität des Grundgesetzes und dem gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG im Zustimmungsgesetz niedergelegten Integrationsprogramm, das dem Unionsrecht für Deutschland erst die notwendige demokratische Legitimation verleiht.”, en la Sentencia del BVerfG de 21 de junio de 2016, referencias 2 BvR 2728 a 2731/13, Rz. 120.

²³⁹ Traducción propia de extracto del siguiente texto, “Der Anwendungsvorrang reicht für in Deutschland ausgeübte Hoheitsgewalt nur so weit, wie die Bundesrepublik Deutschland dieser Kollisionsregel zugestimmt hat und zustimmen durfte (...)”, en la Sentencia del BVerfG de 30 de junio de 2009, referencias 2 BvE 2 y 5/08 y 2 BvR 1010, 1022, 1259/08 y 182/09 (Sentencia Lisboa), Rz. 343.

²⁴⁰ Vid. el Auto del BVerfG de 22 de octubre de 1986, referencia 2 BvR 197/83, Rz. 103, y; la Sentencia del BVerfG de 30 de junio de 2009, referencias 2 BvE 2 y 5/08 y 2 BvR 1010, 1022, 1259/08 y 182/09 (Sentencia Lisboa), Rz. 240.

²⁴¹ Entiende DEDERER que los tres tipos de controles que el Tribunal Constitucional Federal alemán ha empleado para chequear la constitucionalidad de normas de Derecho de la UE (control de derechos fundamentales, control ultra-vires y control de identidad) tienen el mismo fundamento: la protección de la identidad constitucional. Vid. H. G. DEDERER, «Die Grenzen des Vorrangs des Unionsrechts – Zur Vereinheitlichung von Grundrechts-, Ultra-vires und Identitätskontrolle», en JZ, 7/2014, p. 315.

²⁴² Vid. T. OPPERMANN, C. D. CLASSEN, y M. NETTESHEIM, *Europarecht – Ein Studienbuch*, München, C. H. Beck, 2016, pp. 153–154, Rz. 26.

que interactúan sólo en modo jerárquico²⁴³. La relación entre ambos es también de complementariedad recíproca²⁴⁴.

Conforme a estas descripciones, ordenamiento europeo y ordenamientos nacionales se completan el uno al otro para poder ejecutar con éxito el supra-interés que les vincula²⁴⁵. Ambos ordenamientos disfrutaban de una relación de cooperación, de trabajo conjunto²⁴⁶, de ligazón orgánica²⁴⁷, de integración funcional. A pesar de que el principio de primacía es ineludible, ambos forman un entrelazamiento operativo. Este entrelazamiento es de diverso grado según la materia y se materializa de un modo distinto en cada uno de los distintos ordenamientos nacionales²⁴⁸. Este entrelazamiento es dinámico y lleva consigo aparejado un efecto de influencia mutua que conduce a una progresiva aproximación entre ambos²⁴⁹.

En la doctrina se emplean distintas expresiones²⁵⁰ para formular estas descripciones. En la literatura de lengua alemana prepondera desde pronto la expresión “*Verzahnung*”²⁵¹:

²⁴³ Vid. P. PESCATORE, «Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften», en *NJW*, 47/1969, p. 2066, y; del mismo autor, «Das Zusammenwirken der Gemeinschaftsrechtsordnung mit den nationalen Rechtsordnungen», en *EuR*, 4/1970, p. 308.

²⁴⁴ Vid. E. WOHLFARTH, «Europäische Rechtsordnung und deutsches Recht», en *Juristen-Jahrbuch*, 3 (1962–1963), p. 262.

²⁴⁵ “*ergänzungsbedürftig*”, traducido aquí como que requieren ser completados, en U. EVERLING, «Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Recht in der praktischen Rechtsanwendung», en *NJW*, 11/1967, p. 473.

²⁴⁶ “*Zusammenwirken*” traducido aquí como cooperación o trabajo conjunto, en P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht...*, *op. cit.*, p. 258.

²⁴⁷ Vid. las Conclusiones del Abogado General Sr. M. LAGRANGE presentadas el 25 de junio de 1964 en el asunto 6/64, *Flaminio Costa contra ENEL*, p. 121.

²⁴⁸ Vid. E. KLEIN, «Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts im europäischen Integrationsprozeß», en C. STARCK (Hrsg.), *Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze – Bedingungen, Ziele, Methoden – 5. Symposium der Kommission „Die Funktion des Gesetzes in Geschichte und Gegenwart“ am 26. und 27. April 1991*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen, p. 124.

²⁴⁹ Vid. M. BRENNER, *Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1996, p. 87. STREINZ se refiere a un efecto de polinización material recíproca (“*gegenseitiger materieller Befruchtung*”), en R. STREINZ, «Vollzug des europäischen Rechts...», *op. cit.*, p. 512, Rz. 11.

²⁵⁰ Se refería BEBR a una simbiosis peculiar y relación compleja, en G. BEBR, «The Relation of the European Coal...», *op. cit.*, p. 767. Como apunta BRENNER, en 1963 OPHÜLS se refería al entrelazamiento de ambos ordenamientos, “(...) *das europäische Gemeinschaftsrecht (...) muß sich mit den nationalen Rechten verknüpfen, sich rechtsvergleichend aus ihnen bereichern, sich begriffsbildend mit ihnen zu einem Gesamtsystem zusammenfügen.*”, en C. F. OPHÜLS, «Zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht—Grundfragen des europäischen Rechts», en *Juristen-Jahrbuch*, 4 (1963–1964), p. 162; JAENICKE se refería a “*Zusammenwirken*” o cooperación; a “*gegenseitige Abhängigkeit*” o mutua dependencia, y; a “*enge Verflechtung*” o estrecho entrelazamiento en G. JAENICKE, «Das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht...», *op. cit.*, pp. 487 y 519. IPSEN se refería a “*wechselseitige, zusammenwirkende Angewiesenheit beider Rechtsordnungen*” o la dependencia cooperativa recíproca de ambos ordenamientos, en P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht...*, *op. cit.*, p. 261. ARZOZ se refiere a “(...) juego combinado o entrecruzamiento de ordenamientos jurídicos (...)”, en X. ARZOZ, «La autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros en la Unión Europea: mito y realidad», en *RAP*, 191 (2013), p. 161.

²⁵¹ En 1963 OPHÜLS empleaba la expresión “*Verzahnung*” para referirse a la relación entre las competencias de las Comunidades y las de sus miembros, “(...) *aus dieser Verzahnung von Gemeinschaftsbefugnissen und staatlichen Befugnissen (...)*”, en C. F. OPHÜLS, «Zwischen Völkerrecht und...», *op. cit.*, p. 157, nota 17. Esta expresión

engranaje, trabazón de piezas dentadas que encajan ajustadamente la una con la otra posibilitando el funcionamiento de un mecanismo; ensamblaje.

Por su parte, el Tribunal de Justicia optó temprano por recurrir a una representación de la relación entre ordenamiento europeo y nacionales como una de integración. Pronto se desligó de una descripción que recalca la separación entre ambos ordenamientos²⁵² para subrayar el vínculo orgánico que los une²⁵³.

Estas figuraciones sugieren que el sistema europeo es uno integrado por ordenamientos autónomos pero vinculados que se relacionan en una dinámica de progresiva aproximación y enriquecimiento mutuo. Esta interacción evoca a las leyes de los sistemas termodinámicos: progresiva e irreversible evolución natural hacia el equilibrio entre el sistema y los subsistemas que en su seno interactúan²⁵⁴.

aparece en trabajos posteriores. *Vid.*, entre otros, «Artikel 1», en K. FRIEDRICH *et al.*, *Zollrecht – Kommentar...*, *op. cit.*, Rz. 15; M. BRENNER, *Der Gestaltungsantrag der Verwaltung...*, *op. cit.*, p. 87; G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts», en *EuGRZ*, 14–16/1997, p. 295; G. KNOLL, *Grundzüge eines europäischen Standards für den einstweiligen Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte*, Berlin, Duncker & Humblot, 2002, p. 250; B. PLECHER–HOCHSTRABER, *Zielbestimmungen im Mehrebenenensystem–Die Verzahnung der Staatszielbestimmungen im GG mit den Zielbestimmungen im EUV, EGV, EuratomV und EUVV*, München, Martin Meindenbauer, 2006, p. 201; R. STREINZ, «Vollzug des europäischen Rechts...», *op. cit.*, p. 512, Rz. 10; del mismo autor, *Europarecht*, Heidelberg, C. F. Müller, 2016, pp. 71–72, Rz. 200–202; D. EHLERS, «Verhältnis des Unionsrechts...», *op. cit.*, p. 493, Rz. 5, y; T. VON DANWITZ, «Rechtsschutz in der Europäischen Union», en A. HATJE y P. C. MÜLLER–GRAFF (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Band 1 – Europäisches Organisations– und Verfassungsrecht, Baden–Baden, Nomos, 2014, p. 783, Rz. 51.

²⁵² En sentencias tempranas el Tribunal de Justicia subrayaba que ordenamiento europeo y nacionales eran distintos: “(...) el Derecho nacional del órgano jurisdiccional que solicita una decisión prejudicial y el Derecho comunitario constituyen dos ordenamientos jurídicos distintos y diferentes; (...)”, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de abril de 1962, *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uittenbogerd contra Robert Bosch GmbH y NV Maatschappij tot Voortzetting van de zaken der Firma Willem van Rijn*, asunto 13/61 (cuestión prejudicial), p. 149.

²⁵³ En 1964 el Tribunal de Justicia ya se refería a la integración de ordenamientos, “(...) el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros (...)”, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, *Flaminio Costa contra ENEL*, asunto 6/64 (cuestión prejudicial), p. 105. Con carácter posterior, en 1967, afirmaba que “(...) en el marco del ordenamiento jurídico comunitario que éstos han instaurado y que, por efecto del Tratado, ha quedado integrado en sus sistemas jurídicos (...)”, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1967, *Max Neumann contra Hauptzollamt Hof/Saale*, asunto 17/67 (cuestión prejudicial), p. 136.

²⁵⁴ Se emplea el verbo evocar y no otro que indique mayor identidad entre ambas dinámicas. Se hace alusión a las leyes de la termodinámica como intento de transmitir de modo sugerente la noción de evolución conjunta de subsistemas identificables separadamente y de su sistema omnicomprensivo hacia una natural estabilización del conjunto. Este fenómeno guarda un cierto paralelismo con la noción de aproximación entre ordenamientos apuntada hasta aquí. La imagen empleada no es más que una figura que carece de contenido jurídico.

2. LA RELACIÓN ENTRE LAS NORMAS ADUANERAS EUROPEAS Y LAS NACIONALES

Dentro de su radio de acción²⁵⁵ la Unión Europea tiene competencia exclusiva para dictar normas sobre la unión aduanera. La competencia para ejecutar lo dispuesto en esas normas es de los Estados miembros.

Se distingue así en estas dos características de la relación entre normas aduaneras europeas y nacionales los dos rasgos generales a los que se ha hecho referencia: (i) principio de primacía que en este caso hace valer una competencia exclusiva de la UE, e (ii) interrelación de normas europeas y nacionales, en este caso para realizar las disposiciones de la normativa aduanera europea. A continuación se desarrollan ambos.

2.1. La competencia exclusiva de la Unión Europea sobre la unión aduanera

“La Unión [dispone] de competencia exclusiva en (...) a) la unión aduanera (...)”²⁵⁶. Esta competencia abarca la esfera interna y externa: la Unión goza de la misma exclusividad para celebrar acuerdos internacionales que afecten a la unión aduanera cuando ello sea necesario para “(...) permitirle ejercer su competencia (...)”²⁵⁷.

Primero ha de explicarse el concepto de unión aduanera europea.

2.1.1 El concepto de unión aduanera europea

2.1.1.1 El concepto de unión aduanera

El GATT fija que una unión aduanera es la que resulta de

la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero [de modo que] los derechos de aduana y demás reglamentaciones de comercio restrictivas (...) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios (...) [y de modo] que cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos²⁵⁸.

Por su parte, la Corte Permanente de Justicia Internacional enumeraba los elementos de la unión aduanera que Alemania y Austria proyectaron crear a comienzos de los años 30

²⁵⁵ La descripción del campo de acción de la UE como radio de acción amplio estructurado en torno a sus competencias (“*sachskompetenzjell strukturierter weiter Aktionsradius*”), en A. HATJE y P. C. MÜLLER-GRAFF, «Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht», en A. HATJE y P. C. MÜLLER-GRAFF (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht...*, *op. cit.*, pp. 62–63, Rz. 25–28.

²⁵⁶ Artículo 3.1 TFUE.

²⁵⁷ Artículo 3.2 TFUE en relación con el artículo 216.1 TFUE.

²⁵⁸ Artículo XXIV 8 a) GATT. La transcripción no contiene todo el contenido de la definición, pero sí el sustancial.

del siglo pasado: la uniformización del arancel y Derecho aduanero de los miembros integrantes; la unificación de su territorio y frontera aduanera frente a terceros países; la eliminación de tributos por la importación y exportación de bienes entre los mismos, y; el reparto de la recaudación arancelaria conforme a una cuota fija²⁵⁹.

De lo anterior se deduce que una unión aduanera es aquella que surge de la integración de los territorios aduaneros de sus miembros en uno solo. En su esfera interna ello implica la eliminación de todo tributo que grave el intercambio de bienes entre los miembros, implica el *desarme arancelario*²⁶⁰. En su esfera externa implica la uniformización del arancel y tributos a aplicar al intercambio de bienes entre sus miembros y terceros países. Todo ello requiere de uniformización jurídica para ser realidad.

2.1.1.2 El concepto de unión aduanera europea

La unión aduanera europea es la unión aduanera que abarca el ámbito geográfico delimitado en el artículo 4 del código aduanero de la Unión –el territorio aduanero de la Unión– y que se realiza a través de un complejo de normativa que abarca disposiciones de Derecho internacional público, de normativa primaria y secundaria de la UE y disposiciones nacionales. En el núcleo del complejo residen disposiciones arancelarias. A su alrededor lo hacen otras de carácter sustantivo, procedimental y organizativo cuyo objeto se expande y tiende a abarcar la regulación del comercio de mercancías entre la UE y países o territorios situados más allá del territorio aduanero de la Unión²⁶¹.

²⁵⁹ Elementos definitorios enumerados en la p. 51 de la Opinión Consultiva de la Corte Permanente de Justicia Internacional de 5 de septiembre de 1931, *Régimen aduanero entre Alemania y Austria–protocolo de 19 de marzo de 1931*, publicada en la Serie A/B de la misma Corte, fascículo 41. Alemania y Austria firmaron un protocolo el 19 de marzo de 1931 en virtud del cual se comprometían a entablar negociaciones sobre un tratado que establecería una unión aduanera formada por ambos territorios. El Consejo de la Sociedad de las Naciones requirió de la Corte Permanente de Justicia Internacional una opinión consultiva acerca de la compatibilidad del protocolo con el artículo 88 del tratado de paz firmado por los aliados y Austria en Saint Germain en Laye el 19 de septiembre de 1919, y con el protocolo firmado en Ginebra el 4 de octubre de 1922 en virtud del cual Austria recibía financiación a cambio de renunciar a la anexión política con Alemania.

²⁶⁰ Expresión traída de G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Derecho comunitario y Administración nacional», en *DA*, 152 (1973), p. 26.

²⁶¹ El apunte de que la normativa de la unión aduanera comprende una regulación nuclear arancelaria y una serie de disposiciones de Derecho aduanero figura temprano en D. EHLE, «Die Zollunion der Europäischen Gemeinschaften», en *NJW*, 35/1969, pp. 1509–1514. La expansión de la unión aduanera hasta alcanzar el “comercio entre la UE y países o territorios situados más allá del territorio aduanero de la unión” se refleja en las consideraciones previas del propio código aduanero de la Unión; en concreto en la consideración número 9: “Partiendo del concepto de un mercado interior, dicho código debe contener las disposiciones (...) para garantizar la aplicación de las medidas arancelarias y de las demás políticas comunes que se establezcan a nivel de la Unión para regular, habida cuenta de los requisitos de esas políticas, el comercio de mercancías entre la Unión y los países y territorios situados fuera del territorio aduanero de esta”. En el mismo sentido, M. KOTZUR, «AEUV Art. 28 – [Zollunion]», en R. GEIGER, D. E. KHAN, y M. KOTZUR, *EUV/AEUV Vertrag*

La estructura jurídica y administrativa resultante de esta normativa es instrumento que emplea la UE para la consecución de y apoyo a distintos fines²⁶². En particular, la unión aduanera es instrumento para obrar la mediación entre el mercado interior europeo y su exterior. Por esta razón las disposiciones aduaneras están entrelazadas con las de otras políticas de la Unión; especialmente con las de política comercial, agrícola y fiscal²⁶³.

2.1.2 El contenido de la competencia exclusiva sobre la unión aduanera

Por medio de la inclusión de la competencia sobre la unión aduanera en el artículo 3.1 a) TFUE se positiviza en norma de Derecho primario una caracterización ya consolidada²⁶⁴. Siendo la unión aduanera componente fundamental de la Unión²⁶⁵ va con la naturaleza de las cosas el que sea la UE la que disponga de competencia exclusiva sobre ella. De este modo lo reconoce la doctrina a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia²⁶⁶.

über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Kommentar, München, C. H. Beck, 2010, p. 241, Rz. 4: “Die Zollunion erstreckt sich (sachlich) grundsätzlich auf den gesamten Warenaustausch”.

²⁶² Vid. M. LUX y J. SACK, «C. II. Zollrecht», en M. DAUSES, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, München, C. H. Beck, 2016, p. 5 Rz. 9.

²⁶³ *Ibid.*, pp. 5–6, Rz. 10–12.

²⁶⁴ La figura de la competencia exclusiva es una figura de origen jurisprudencial incorporada al entonces nuevo artículo 3 B del Tratado Constitutivo de la CE por medio del artículo G del Tratado de Maastricht. Así se explica en A. VON BOGDANDY y J. BAST, «Die vertikale Kompetenzordnung der Europäischen Union», en *EuGRZ*, 17–20/2001, p. 447. El listado de las competencias exclusivas de la Unión se incorporó al nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por medio del artículo 2 del Tratado de Lisboa.

²⁶⁵ La unión aduanera era identificada como la más importante de las premisas del mercado común y fundamento esencial de la Comunidad Económica Europea. Respecto a su carácter de premisa o núcleo del mercado común, *vid.* H. VON DER GROEBEN y H. VON BOECKH (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag in zwei Bänden*, Band I, Baden-Baden y otras ciudades, August Lutzeyer, 1958, p. 27; M. UDINA, «Art. 9», en R. QUADRI, R. MONACO, y A. TRABUCCHI (dirs.), *Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea – Commentario*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 79; V. CONSTANTINESCO, *Compétences et Pouvoirs dans les Communautés Européennes...*, *op. cit.*, p. 96, que sintetizaba la idea: “La réalisation du Marché Commun commence par l'établissement d'une Union douanière”, y; M. LUX, «Die Gemeinschaft als Zollunion», en M. RÖTTINGER y C. WEYRINGER, *Handbuch der Europäischen Integration – Strategie – Struktur – Politik im EG-Binnenmarkt*, Wien, Manzsche, 1991, pp. 438–439. Respecto a su carácter de fundamento esencial de la Comunidad Económica Europea, *vid.* P. J. G. KAYPTEN y P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Introduction to the Law of the European Communities*, London y Alphen aan den Rijn, Sweet & Maxwell, Kluwer y Samson, 1973, pp. 194–195. De este modo se reflejaba en el artículo 9 del Tratado Constitutivo de la CEE y posteriormente en el 23.1 del TCE: “La Comunidad se basará en una unión aduanera (...)”. Sin embargo, en el artículo sucesor al 23.1 TCE, en el 28.1 TFUE, la caracterización es sensiblemente distinta: “La Unión comprenderá una unión aduanera (...)”. WALDHOFF entiende que la variación en la redacción se debe a una evolución de la unión aduanera de unión arancelaria a infraestructura que habilita la implantación de políticas comerciales de la Unión. *Vid.* C. WALDHOFF, «Artikel 28...», *op. cit.*, pp. 658–659, Rz. 7. No obstante esta nueva redacción la doctrina no deja de predicar el carácter de la unión aduanera como fundamento de la Unión Europea. *Vid.* V. VAN VORMIZEELE, «Artikel 28 AEUV...», *op. cit.*, p. 1148, Rz. 1; M. KOTZUR, «AEUV Art. 28...», *op. cit.*, p. 240, Rz. 1., y; M. LUX y J. SACK, «C. II. Zollrecht...», *op. cit.*, p. 4 Rz. 6–7.

²⁶⁶ Explicaba BUCHOLD antes de que las competencias exclusivas de la Unión fueran listadas en el nuevo catálogo del TFUE que se podía deducir la competencia exclusiva de la Unión en materia aduanera de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia: “Eine ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft kann daher nach der Rechtsprechung allenfalls für die materielle Festlegungen des Zollrechts angenommen werden (...)”, en F. BUCHOLD, *Die*

Si se toma como referencia el criterio que se empleaba antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa para identificar las competencias que deben ser exclusivas de la Unión, la conclusión es la misma²⁶⁷. Es patente que carecería de sentido el que la regulación de una unión aduanera fuera dictada por sus miembros. La unión aduanera europea sólo puede ser una realidad si la regulación es la misma para todos.

El ámbito material de la competencia, su anchura,²⁶⁸ es la unión aduanera europea. En el apartado inmediatamente anterior se ha hecho un esfuerzo por delimitarla. Una descripción abstracta más precisa que la apuntada es difícil. Es inevitable una remisión al caso concreto en cuestión para discernir si una disposición queda dentro o fuera del radio de la competencia exclusiva sobre la unión aduanera.

Se sigue de la exclusividad a favor de la Unión lo previsto en el artículo 2.1 TFUE, (i) que los órganos de la UE están facultados para regular la unión aduanera (aspecto positivo)²⁶⁹, y (ii) que, al mismo tiempo, los Estados miembros están prevenidos de hacerlo (aspecto negativo)²⁷⁰. Concorre un efecto barrera que previene a los Estados miembros regular después del momento en el cual se incorporan a la Unión (efecto barrera *ex ante*). El mismo efecto desplaza todas aquellas normas que los Estados miembros hubieran aprobado antes de su incorporación y que se refieran a la unión aduanera (efecto barrera *ex*

ausschließlichen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft nach dem EGV, Berlin, Tenea, 2003, p. 29. Como confirmación de ello recurre el autor a las siguientes dos sentencias: la Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de febrero de 1970, *Hauptzollamt Hamburg–Oberelbe contra Paul G. Bollmann*, asunto 40/69 (cuestión prejudicial), párrafo 4, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1970, *Hauptzollamt Bremen–Freibafen contra Waren–Import Gesellschaft Krohn & Co.*, asunto 74/69 (cuestión prejudicial), párrafo 4. A éstas se puede añadir la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1973, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders y NV Indiamex contra Feitelijke Vereniging De Belder*, asuntos acumulados 37 y 38 /73 (cuestión prejudicial), párrafos 13 y 18. Que el nuevo listado de competencias exclusivas del TFUE –incluida la aduanera– codifica la situación jurídica anterior se confirma en C. O. LENZ y K. D. BORCHARDT (Hrsg.), *EU–Verträge–Kommentar nach dem Vertrag Lissabon*, Köln y Wien, Bundesanzeiger y Linde, 2010, p. 310, Rz. 3.

²⁶⁷ Se entendía que debían ser competencia exclusiva de la Unión aquellas materias, (i) cuya regulación paralela por los Estados Miembros pudiera perturbar notablemente una posterior regulación por la Unión, y (ii) cuya exclusividad a favor de la Unión fuera reconocible en la situación jurídica (“*Rechtslage*”) desde el comienzo de la andadura de las Comunidades. *Vid.*, A. VON BOGDANDY y J. BAST, «Die vertikale Kompetenzordnung...», *op. cit.*, p. 447, y; M. NETTESHEIM, «Kompetenzen», en A. VON BOGDANDY (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin, Springer, 2002, pp. 446–447.

²⁶⁸ Identifica NETTESHEIM la anchura (“*Breite*”) de una competencia como uno de sus parámetros descriptivos. La anchura determina la extensión, el objeto material abarcable de la misma. *Vid.* M. NETTESHEIM, «Kompetenzen», en A. VON BOGDANDY y J. BAST (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht...*, *op. cit.*, p. 418.

²⁶⁹ “Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes (...)”, artículo 2.1 TFUE.

²⁷⁰ “Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, *mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.*”, artículo 2.1 TFUE (énfasis añadido). A este respecto, *vid.* M. NETTESHEIM, «Kompetenzen», en A. VON BOGDANDY y J. BAST (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht...*, *op. cit.*, p. 424.

post)²⁷¹. El principio de primacía garantiza el vigor jurídico de esta *barrera*. Así lo entiende el Tribunal de Justicia de la UE²⁷².

De la exclusividad de la competencia de la Unión sobre la unión aduanera se sigue también que los Estados en sus relaciones exteriores no deben adquirir compromisos que tengan por objeto la unión aduanera. Los Estados no deben adquirir estos compromisos en cualquiera de los supuestos del artículo 3.2 TFUE. Es decir, cuando la celebración del acuerdo en cuestión (i) esté prevista en un acto legislativo de la Unión, o (ii) entre en el ejercicio que la Unión hace de su competencia interna. Tampoco, (iii), deben celebrar los Estados un acuerdo internacional cuando ello afectare o alterare el alcance de normas aduaneras europeas ya existentes.

Entiéndase que lo anterior *no afecta a la capacidad* de los Estados de dictar normas internas o adquirir compromisos internacionales en materia aduanera, sino que se trata de un impedimento de naturaleza obligacional²⁷³. Los Estados conservan su capacidad a la hora de ejecutar tanto una como otra acción. Pero los Estados deben abstenerse de hacerlo. Aquél que lo haga *infringe una obligación* asumida en el momento de formar parte de los tratados constitutivos de la Unión.

2.2. La normativa aduanera nacional

Se ha explicado que la normativa europea se completa con la normativa de los Estados miembros. La legislación aduanera en su conjunto incluye regulación europea y también disposiciones de Derecho nacional²⁷⁴. Cobra aquí sentido el entrelazamiento

²⁷¹ La distinción entre efecto barrera *ex ante* y *ex post* hace referencia al momento en el cual surte este efecto: antes de que se dicte la disposición nacional (*ex ante*) o después (*ex post*). La explicación está en W. OBWEXER, «Artikel 2 AEUV [Arten von Zuständigkeit]», en H. VON DER GROEBEN, J. SCHWARZE, y A. HATJE, *Europäisches Unionsrecht...*, *op. cit.*, p. 860, Rz. 16. El TJUE aplicó este efecto *Sperrwirkung ex post* en 1975 respecto a un criterio que las autoridades neerlandesas empleaban para clasificar determinados productos en determinadas partidas arancelarias. El criterio de las autoridades holandesas fue contradicho por un criterio posterior fijado en reglamento comunitario. En el caso en cuestión el TJUE entendió que desde la aplicación del Arancel Aduanero Común en 1968 la interpretación del mismo residía en la esfera comunitaria, desplazando la interpretación anterior de la autoridad nacional neerlandesa, independientemente de cuál fuera su carácter a la luz del Derecho nacional. *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1975, *Douaneagent der NV Nederlandse Spoorwegen contra Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, asunto 38/75 (cuestión prejudicial), párrafo 15.

²⁷² «La doctrina clásica del Tribunal de Justicia comunitario respecto del conflicto entre Derecho comunitario, directamente aplicable y norma interna anterior o posterior ha sido y sigue siendo la inaplicación de la norma nacional incompatible.», A. MANGAS MARTÍN, «La obligación de derogar o modificar el Derecho interno incompatible con el Derecho comunitario: evolución jurisprudencial», en *RIE*, 14 (1987), p. 312.

²⁷³ *Vid.* M. NETTESHEIM, «Kompetenzen...», *op. cit.*, p. 424.

²⁷⁴ Así se recoge en el artículo 5 2) del código aduanero de la Unión, que define legislación aduanera como «(...) el cuerpo legal integrado por a) el código y las disposiciones para completarlo o para su ejecución, adoptadas a nivel de la Unión o a nivel nacional (...)».

cooperativo descrito en el apartado 1.2 anterior: ambos cuerpos de normas se relacionan el uno con el otro en vistas a proveer una regulación completa.

Desde la perspectiva del ordenamiento europeo procede que una norma nacional complemente la norma aduanera europea, (i) por mandato concreto de la norma europea en ese sentido, o (ii) en cumplimiento del mandato de ejecución del artículo 291.1 TFUE²⁷⁵.

2.2.1 Los tipos de mandatos específicos de normar

Las normas aduaneras europeas contienen mandatos específicos de normar dirigidos a los Estados miembros. Se puede distinguir,

- los que requieren la adopción de legislación²⁷⁶ de aquellos que obvian la forma de la disposición a adoptar²⁷⁷;
- los que explicitan la necesidad de adoptar normas de carácter abstracto²⁷⁸ de aquellos formulados en términos del resultado a conseguir y no de medios; mandatos que no se refieren expresamente a una disposición abstracta²⁷⁹, y;
- los no condicionados²⁸⁰ de aquellos condicionados a que, por ejemplo, no exista norma europea en sentido contrario²⁸¹.

²⁷⁵ Por favor, nótese que la consideración de la norma aduanera nacional como norma dictada en cumplimiento de un mandato de norma europea es una consideración hecha desde la perspectiva del Derecho de la UE. Indudablemente, cabría añadir desde la perspectiva del Derecho nacional que las normas de Derecho de la UE que exigen la adopción de norma nacional, aún siendo normas de un ordenamiento autónomo y de aplicación prioritaria (principio de primacía), en último término responden a una cesión del poder para regular determinadas materias (principio de atribución de competencias) que reside originalmente en los parlamentos nacionales.

²⁷⁶ Es el caso del artículo 34.1 Reglamento (CE) número 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria: “El partícipe en el SIA que quiera obtener o introducir datos personales en el SIA deberá adoptar, como muy tarde en el momento de la aplicabilidad del presente Reglamento, una legislación nacional (...)”.

²⁷⁷ Es el caso del artículo 46 Reglamento (CE) 515/97: “(...) los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones necesarias (...) para asegurar, a nivel interno, una correcta coordinación entre las autoridades administrativas”.

²⁷⁸ Es el caso del artículo 9 Reglamento (CE) número 116/2009 del Consejo de 18 de diciembre de 2008 relativo a la exportación de bienes culturales (versión codificada): “Los Estados miembros establecerán las normas sobre las sanciones aplicables en caso de infracción de las disposiciones del presente Reglamento”.

²⁷⁹ Es el caso del artículo 44.4 CAU: “Los Estados miembros garantizarán que los procedimientos de recurso aplicados hagan posible la rápida confirmación o corrección de las decisiones tomadas por las autoridades aduaneras.”, y; del artículo 42.1 CAU: “Cada Estado miembro establecerá sanciones en caso de incumplimiento de la legislación aduanera (...)”.

²⁸⁰ Es el caso del artículo 243.1 segunda frase CAU: “Los Estados miembros fijarán el perímetro de cada zona franca y definirán los puntos de acceso y de salida de ella”.

²⁸¹ Es el caso del artículo 159.1 CAU: “Salvo que la legislación de la Unión disponga lo contrario, los Estados miembros determinarán la localización y las competencias de las distintas aduanas situadas en su territorio”.

2.2.2 La normativa aduanera nacional orientada al cumplimiento del deber de ejecución del artículo 291.1 TFUE

2.2.2.1 El contenido del deber de normar de los Estados miembros

Con el fin de “(...) asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.”²⁸², los Estados miembros deben cumplir con el contenido del artículo 291.1 TFUE.

Los Estados deben, por tanto, adoptar “(...) todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión”²⁸³. El precepto reconoce a los Estados miembros su competencia de ejecución del Derecho de la UE y a la vez les obliga a hacer uso de la misma²⁸⁴.

Conforme a la interpretación doctrinal prevalente²⁸⁵ los Estados miembros deben adoptar medidas concretas de ejecución administrativa pero también de normas abstractas y de carácter general²⁸⁶. Esta obligación rige también para la ejecución de la normativa aduanera europea.

También del artículo 255.1 CAU: “Salvo cuando la normativa de la Unión que regula ámbitos específicos estipule un coeficiente de rendimiento, las autoridades aduaneras fijarán el coeficiente de rendimiento (...)”.

²⁸² Artículo 4.3 segundo párrafo TUE.

²⁸³ Artículo 291.1 TFUE.

²⁸⁴ *Vid.* T. KROLL, «Delegierte Rechtsetzung und Durchführungsrechtsetzung und das institutionelle Gleichgewicht der Europäischen Union», en *ZöR*, 66 (2011), p. 281.

²⁸⁵ “(...) *wohl herrschende Lesart* (...)”, en U. STELKENS, «Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht und die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten – zugleich zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche von Art. 290 und Art. 291 AEUV –», en *EuR*, 5/2012, p. 517.

²⁸⁶ El término ejecución del artículo 291.1 TFUE no está definido en el tratado. Se admite trasladar a éste el término de ejecución que la jurisprudencia del TJUE venía empleando antes de la adopción del Tratado de Lisboa: un concepto amplio que incluye la adopción de disposiciones abstractas y generales. *Vid.*, entre otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de octubre de 1975, *Rey Soda y otros contra Cassa Conguaglio Zuccheri*, asunto 23/75 (cuestión prejudicial); la Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1989, *Comisión de las Comunidades Europeas contra el Consejo de las Comunidades Europeas*, asunto 16/88 (recurso de anulación), párrafo 11, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 23 de febrero de 2006, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, asunto C-122/04 (recurso de anulación), párrafo 37. En jurisprudencia más reciente, *vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de marzo de 2016, *National Iranian Oil Company contra el Consejo de la Unión Europea*, asunto C-440/14 P (recurso de casación), párrafo 36. Se emplea en la doctrina también un concepto amplio de ejecución que abarca tanto “(...) el desarrollo normativo de disposiciones europeas, (...) su trasposición al derecho interno, la adaptación y armonización de la legislación propia, la aplicación administrativa de las disposiciones europeas, etcétera.”, en S. MUÑOZ MACHADO, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 1986, p. 91. Se refieren a ejecución normativa, por ejemplo, F. SANTAOLALLA GADEA, «La aplicación del Derecho comunitario en España», en *DA*, 201 (1984), pp. 157 y ss; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, «Reflexiones sobre el desarrollo normativo del Derecho comunitario», en *RIE*, 14 (1987), p. 357; R. ALONSO GARCÍA, «La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento español», en *RAP*, 121 (1990), pp. 213–243; A. M. MORENO MOLINA, *La ejecución administrativa del Derecho comunitario...*, *op. cit.*, p. 36. Se refieren a “*normative (legislative) Durchführung*” o ejecución normativa (legislativa), H. D. JARASS y S. BELJIN, «Die Bedeutung von Vorrang...», *op. cit.*, p. 6; F. SCHMIDT, «Artikel 291 AEUV [Durchführungsrechtsakte]», en H.

El contenido positivo de este deber de ejecución obliga a los Estados a adoptar efectivamente las normas que sean necesarias para asegurar la efectiva realización de la normativa aduanera europea.²⁸⁷ Los Estados lo deben hacer, “(...) a pesar de las dificultades que puedan surgir (...)”²⁸⁸.

Si un Estado por el hecho de no adoptar las normas necesarias para asegurar la ejecución de la normativa aduanera europea impide la realización del Derecho aduanero de la Unión, “(...) viola la solidaridad (...)”²⁸⁹ entre Estados miembros, “(...) pone en entredicho [la] igualdad (...) ante el Derecho comunitario y origina discriminaciones en perjuicio de los nacionales de dichos Estados miembros (...)”²⁹⁰.

El contenido negativo obliga a que los Estados miembros no excedan los límites del contenido del término *acto de ejecución*. De lo contrario existe el riesgo de invadir la competencia exclusiva de la Unión sobre la unión aduanera.

VON DER GROEBEN, J. SCHWARZE, y A. HATJE, *Europäisches Unionsrecht...*, *op. cit.*, p. 1389, Rz. 4. Apunta KOTZUR que debe entenderse bajo el término ejecución del artículo 291.1 TFUE no sólo la ejecución administrativa sino también la ejecución legislativa y judicial del Derecho de la UE, en M. KOTZUR, «AEUV Art. 291 – [Durchführungsrechtsakte]», en R. GEIGER, D. E. KHAN, y M. KOTZUR, *EUV/AEUV...*, *op. cit.*, p. 870, Rz. 2. En el mismo sentido GELLERMANN se refiere a ejecución mediante medidas legislativas, administrativas y judiciales, M. GELLERMANN, «Artikel 291 AEUV», en R. STREINZ (Hrsg.), *EUV/AEUV*, München, C. H. Beck, 2012, pp. 2466–2467, Rz. 6–9. VEDDER se refiere a la ejecución a través del ejecutivo, de los tribunales y del legislativo, C. VEDDER, «Artikel 291 AEUV», en C. VEDDER y W. H. VON HEINEGG (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht – EUV–AEUV–Grundrechte-Charta*, Baden–Baden, Nomos, 2012, p. 976, Rz. 3. También RUFFERT entiende que el concepto de ejecución es amplio y comprende tanto medidas de ejecución administrativa como actividad legislativa, “(...) wird der Begriff der Durchführung weit verstanden und umfasst sowohl Rechtssetzungsakte als auch die administrative Anwendung (...)”, en M. RUFFERT, «Artikel 291 AEUV», en C. CALLIESS y M. RUFFERT (Hrsg.), *EUV/AEUV...*, *op. cit.*, pp. 2482, Rz. 1.

²⁸⁷ “Die Mitgliedstaaten müssen den ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzug des europäischen Gemeinschaftsrechts in ihrem innerstaatlichen Bereich sicherstellen”, en M. ZULEEG, «Artikel 10 EG», en H. VON DER GROEBEN y J. SCHWARZE (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäischen Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Band 1, Baden–Baden, Nomos, 2003, p. 673, Rz. 5. Para deducir el contenido de la obligación positiva que el artículo 291.1 traslada a los Estados miembros es necesario recurrir a la doctrina y jurisprudencia sobre su predecesor, la primera frase del artículo 10 TCE (“Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad”).

²⁸⁸ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1979, *Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, asunto 128/78 (recurso por incumplimiento), párrafo 10; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 9 de marzo de 2004, *Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Francesa*, asunto C–327/98 (recurso por incumplimiento), párrafo 21, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 9 de marzo de 2004, *Comisión de las Comunidades Europeas contra el Gran Ducado de Luxemburgo*, asunto C–314/03 (recurso por incumplimiento), párrafo 5.

²⁸⁹ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1979, *Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, asunto 128/78 (recurso por incumplimiento), párrafo 9.

²⁹⁰ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1973, *Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Italiana*, asunto 39/72 (recurso por incumplimiento), párrafo 24.

Para definir qué es *acto de ejecución* ha de recurrirse a los intentos por definir el acto de ejecución del artículo 291 TFUE por contraposición al acto delegado del artículo 290 TFUE.

A diferencia del acto delegado²⁹¹, el acto de ejecución debe precisar el contenido de otro acto²⁹², debe concretar²⁹³, implementar²⁹⁴. No implica esto que la norma aduanera nacional de ejecución no pueda añadir nada al contenido de la disposición que aplica. De hecho, como apunta CRAIG, todas las normas –de ejecución y de desarrollo– añaden algo²⁹⁵. Más bien, lo que implica es que la norma de ejecución no *suplemente*²⁹⁶ el contenido de la disposición aduanera que ejecuta. Que el competente para ejecutar –el Estado miembro– *no suplemente el dictado de la institución europea*.

2.2.2.2 Reflejo en los procedimientos de la muestra

En concreto y para el caso de los procedimientos aquí estudiados, estas normas nacionales de ejecución se corresponden con las normas nacionales que proveen la infraestructura jurídica que posibilita el discurrir de los procedimientos según lo previsto por las disposiciones europeas.

Sirva de ejemplo el procedimiento de investigación del cumplimiento de las disposiciones de importación, exportación y traslado de especímenes de fauna y flora silvestres del artículo 14 del Reglamento (CE) 338/97²⁹⁷ ²⁹⁸. En este procedimiento, la

²⁹¹ Una explicación desarrollada de su origen y regulación, en G. GARZÓN CLARIANA, «Los actos delegados en el sistema de fuentes de Derecho de la Unión Europea», en *REDC*, 37 (2010), pp. 721–759. *Vid.* también L. MILLÁN MORO, «El ordenamiento jurídico comunitario: del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa», en *REDC*, 36 (2010), pp. 425–428.

²⁹² *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de marzo de 2014, *Comisión Europea contra el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea*, asunto C-427/12 (recurso de anulación), párrafo 39, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de julio de 2015, *Comisión Europea contra el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea*, asunto C-88/14 (recurso de anulación), párrafo 30.

²⁹³ *Vid.* A. ESCHBACH, *Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte im Europarecht – Eine Untersuchung anhand des Demokratie- und Rechtssatzprinzips unter besonderer Berücksichtigung des Urteils zur Rs. C-427/12 des Europäischen Gerichtshofs*, Frankfurt am Main, PL Academic Research, 2015, p. 78.

²⁹⁴ *Vid.* la sección “*Jerarquía de la legislación de la Unión*” del documento final del Grupo IX “*Simplificación*” de la Convención sobre el futuro de Europa, documento identificado con la referencia CONV 424/02 – WG IX 13. El término inglés para la categoría *actos de ejecución* que entonces se proponía y después incluiría el Tratado de Lisboa era “*Implementing Acts*”.

²⁹⁵ *Vid.* P. CRAIG, «Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation», en *ELR*, (36) 2011, pp. 672–673.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ Reglamento (CE) número 338/97 del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (texto consolidado de 20 de diciembre de 2014).

²⁹⁸ Este procedimiento se corresponde con el procedimiento número 5 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

investigación cuyo resultado ha de reportarse a la Comisión se desarrolla conforme a normas de Derecho nacional. En caso de que la investigación la llevara a cabo la autoridad aduanera española, ésta quedaría subsumida en la regulación de las normas del procedimiento de inspección²⁹⁹ y en las de asistencia mutua³⁰⁰. Cabría añadir todas aquellas normas necesarias para la finalización de la investigación. Por ejemplo, las normas de organización³⁰¹.

A lo largo del articulado de las disposiciones europeas no consta remisión expresa a estas normas de ejecución puesto que se asumen como presupuesto. Sería ilógico plagar la norma europea con remisiones redundantes a norma nacional. Por esa razón en un supuesto como el ejemplo expuesto, el mandato a la autoridad aduanera de llevar a cabo una investigación no especifica que ésta deba ser conforme a norma nacional.

2.3. *Aproximación a la realidad práctica de la relación entre la norma aduanera europea y la nacional*

Cabe completar la descripción hasta aquí ofrecida. La perspectiva de juristas profesionales del Derecho aduanero añade una nota más a la explicación. La descripción de la relación norma aduanera europea – nacional no se puede cerrar con la explicación del binomio (i) primacía que hace valer normas aduaneras europeas, e (ii) interrelación de éstas con las normas nacionales dictadas en ejecución. La experiencia completa la descripción de la relación entre la norma aduanera europea y nacional.

La práctica, la necesidad de conjuntar normativa aduanera europea y nacional para el caso concreto, ha puesto de manifiesto la confusión que resulta cuando las normas de ordenamiento aduanero europeo y nacional no se complementan con precisión. En

²⁹⁹ Como se explica en el Capítulo tercero (*La normativa aduanera española y las normas de asistencia mutua*) el procedimiento de inspección está regulado en el Capítulo IV (Actuaciones y procedimiento de inspección) del Título III (La aplicación de los tributos) de la LGT, artículos 145 a 159 y en el Capítulo II (Procedimiento de inspección) y Capítulo III (Otras actuaciones inspectoras) del Título V (Actuaciones y procedimiento de inspección) del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, artículos 177 a 197.

³⁰⁰ Una explicación de las normas de asistencia mutua figura en la sección II. del Capítulo tercero (*La normativa aduanera española y las normas de asistencia mutua*). Se remite aquí a ella. Se adelanta que la asistencia mutua está regulada principalmente en los artículos 177 bis a 177 quaterdecies LGT.

³⁰¹ Una explicación de las normas de organización españolas aplicables a los procedimientos de este estudio, incluido el aquí descrito, figura en el apartado 5 de la sección I. Capítulo tercero (*La normativa aduanera española y las normas de asistencia mutua*). Se remite aquí a ella.

referencia al ordenamiento fiscal alemán lo ha expresado WOLFFGANG, profesor y profesional del Derecho aduanero^{302 303}.

Este autor aprecia que parte de la regulación aduanera europea y fiscal alemana se solapan. Para materias específicas la norma fiscal alemana no refleja la existencia de la disposición europea³⁰⁴. La disposición europea en estos casos es la que prima sobre la nacional y la que debe aplicarse pero en algunos casos no existe indicación en la normativa nacional que así lo refleje. El jurista que practica el Derecho aduanero se encuentra repetidamente ante la duda de qué disposición en concreto debe aplicar; esto ocurre en particular con las normas de procedimiento³⁰⁵.

Esta confusión, argumenta este autor, es contraria a la claridad y seguridad jurídica exigible al ordenamiento. Entiende que tiene que ser remediada³⁰⁶. Como propuesta de solución, bajo su dirección GELLERT redactó un borrador inspirado en la versión de 1977 del *Abgabenordnung*³⁰⁷ que contiene sólo disposiciones aduaneras. El documento que elaboró es un borrador de norma fiscal nacional que conjunta en un solo texto las disposiciones aduaneras europeas y alemanas básicas de modo que todas ellas están recogidas y armonizadas. Así tanto funcionarios como agentes implicados pueden reconocer de una sola lectura la situación jurídica de los tributos aduaneros en Alemania³⁰⁸. De este modo el interesado está más protegido frente a los riesgos que conlleva la regulación en dos cuerpos de normativa. La propuesta se titula “*Entwurf einer Zoll-*

³⁰² El profesor WOLFFGANG forma parte del Instituto de Derecho Fiscal de la Universidad de Münster, es fundador y socio del despacho especializado en Derecho aduanero AWB y miembro del consejo de administración de Trusted Trade Alliance, sociedad dedicada al comercio global. Su perfil consta en el siguiente enlace consultado el 19 de octubre de 2016: <https://www.awb-international.de/team/prof-dr-hans-michael-wolfgang/>

³⁰³ Esta argumentación en H. M. WOLFFGANG, «Does the principle of legal certainty impose an obligation on national legislators to amend national law in compliance with the EC Customs Code?», en W. CZYŻOWICZ y J. MERSKI (eds.), *Customs law in the system...*, *op. cit.*, p. 67, y; P. WITTE y M. H. WOLFFGANG (Hrsg.), *Lehrbuch des Zollrechts...*, *op. cit.*, p. 16.

³⁰⁴ En concreto se refiere a materias como representación, anulación de decisiones, derecho de información, requisitos y forma de reembolso de deuda. *Vid.* H. M. WOLFFGANG, «Does the principle of legal certainty...», *op. cit.*, p. 67.

³⁰⁵ Esta última afirmación es oral, expresada en el marco de una conversación personal mantenida sobre procedimientos aduaneros europeos el día de 30 de junio de 2016 en la oficina del despacho AWB de la ciudad de Münster.

³⁰⁶ “(...) eine unübersichtliche Rechtssituation entstanden, die den Geboten von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zuwider läuft.”, en P. WITTE y M. H. WOLFFGANG (Hrsg.), *Lehrbuch des Zollrechts...*, *op. cit.*, p. 16.

³⁰⁷ El “*Abgabenordnung*” es la norma fiscal central de Alemania, la homóloga a la LGT española.

³⁰⁸ “*Mir dem nachfolgenden Gesetz können sowohl Zollbedienstete als auch Zollbeteiligte auf einem Blick die Rechtslage hinsichtlich der Einfuhr- und Ausfuhrabgaben erkennen.*”, en L. GELLERT, *Zollkodex und Abgabenordnung – Analyse über das Verhältnis der Vorschriften der Abgabenordnung zu den Vorschriften des Zollkodexes der Europäischen Gemeinschaft*, Aachen, Mendel, 2003, p. 281.

Abgabenordnung”, traducido aquí como borrador de un código fiscal aduanero³⁰⁹. El documento constituye un auténtico ejercicio de codificación paralela o “*Parallelkodifikation*”³¹⁰.

Estas voces no son las únicas. En 1967 otro profesional de la práctica del Derecho aduanero, esta vez desde una posición en el Ministerio de Economía, manifestaba una apreciación similar. En referencia a supuestos subsumibles en norma europea y nacional EVERLING advertía de los riesgos de una situación en la cual no hay certeza sobre la disposición a aplicar. Señalaba este autor que se trata de una situación de inseguridad jurídica insoportable que supone una gran carga para la economía y el ciudadano³¹¹.

Si bien la argumentación de EVERLING no seguía la misma línea que WOLFFGANG y GELLERT, el diagnóstico de la situación ante la que se encuentra el jurista era semejante. En referencia a supuestos extraídos de normativa comunitaria del mercado común de cereales, aduanera y estadística, este autor se refería a un entrelazamiento de normas que colocaba a las empresas ante un sistema mixto³¹² de disposiciones sustantivas y de procedimiento divididas entre norma europea y norma nacional. Según este autor, este sistema abría la puerta a solapamientos, discrepancias y colisiones³¹³ y carecía de regla inequívoca que sirviera de guía para aquél que debe aplicar la regulación.

La experiencia permite conocer, por tanto, un rasgo más de la relación entre el ordenamiento aduanero de la UE y los nacionales. Este rasgo es que la relación entre norma aduanera europea y nacional también está caracterizada por la confusión generada por los solapamientos, discrepancias y colisiones entre ambos grupos de normas. Ello es fuente de inseguridad jurídica y lastre para el comercio transfronterizo a través del país en el que se den.

³⁰⁹ El borrador es parte central de la tesis doctoral de GELLERT defendida en la Universidad de Münster, Alemania. El texto está publicado, L. GELLERT, *Zollkodex und Abgabenordnung...*, *op. cit.* El borrador del código está en las pp. 281–562.

³¹⁰ Esta expresión, en G. SYDOW, «Europäisierte Verwaltungsverfahren», en *JuS*, 2/2005, p. 100. Se refería con “*Parallelkodifikation*” a la posibilidad que tiene el legislador nacional de dictar reglas de procedimiento nacionales especiales y paralelas a las reglas nacionales ya existentes *pero dirigidas únicamente* a la ejecución del Derecho de la UE. Exponía este autor como tanto en Alemania como en el resto de países de la UE esta posibilidad no se había materializado. El esfuerzo de GELLERT va precisamente en la dirección de tal codificación paralela. El esfuerzo de GELLERT va dirigido a diseñar reglas nacionales aduanero–fiscales especiales alemanas que tengan por objeto ejecutar el Derecho de la UE. Ello con la finalidad de aclarar el modo de ejecución de la norma aduanera europea en Alemania.

³¹¹ *Vid.* U. EVERLING, «Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Recht...», *op. cit.*, p. 472.

³¹² “*Die Unternehmen sehen sich hier einem eigenartigen Mischsystem zwischen deutschem Recht und Gemeinschaftsrecht gegenüber (...)*”, en *ibid.*, pp. 469–470.

³¹³ “*Dabei [en referencia al ámbito aduanero] werden sich Überschneidungen, Widersprüche und sonstige Kollisionen wohl kaum ganz vermeiden lassen.*”, en *ibid.*, p. 470.

En el caso de los procedimientos de este estudio el efecto de esta complejidad está potenciado, lo cual aumenta la posibilidad de solapamientos, discrepancias y colisiones. Dado que en los procedimientos analizados en este trabajo participan activamente varias Administraciones, la dificultad para discernir es potencialmente mayor. La tarea de precisar en estos procedimientos cuáles son las disposiciones aplicables a todo el conjunto del procedimiento en cuestión –incluidos todos los procesos de todas las jurisdicciones– no es sencilla.

Parece apropiado sugerir que, en pro de la claridad y seguridad jurídica del sistema, la dinámica del proceso de interacción entre norma aduanera europea y nacional debe ser vigilada. Debe procurarse redirigir constantemente la relación entre normativa aduanera europea y nacional hacia un estadio ideal de coordinación perfecta³¹⁴.

3. LA DESCRIPCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LA NORMA ADUANERA EUROPEA Y LA NACIONAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA

A modo de síntesis de todo lo anterior se ofrece una descripción del modo en que norma aduanera europea y nacional se relacionan en los procedimientos analizados en este estudio:

La competencia exclusiva de la UE sobre la unión aduanera unida al principio de primacía del Derecho de la UE desequilibra la relación a favor de las normas europeas. La UE es competente para regular y, en principio, los Estados miembros están prevenidos de hacerlo. En caso de conflicto entre norma de la UE y nacional, la norma nacional queda desplazada en los términos explicados. La normativa de referencia para los procedimientos aquí analizados es, por tanto, la normativa aduanera europea. Esta normativa abarca disposiciones del vigente código aduanero, sus disposiciones de desarrollo y sus disposiciones complementarias. Cuáles son estas disposiciones en concreto para cada uno de los procedimientos está explicitado en la columna “Norma” del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

³¹⁴ Ejemplo de una acción de este tipo es la señalada por IBÁÑEZ MARSILLA. Se refería a cómo se corrigió una discrepancia de la LGT con la norma europea. La norma europea preveía que la responsabilidad por la deuda aduanera en casos de representación directa no incluye al representante, pero no así la LGT. Se corrigió esta discrepancia por medio del artículo décimo de la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria. *Vid.* S. IBÁÑEZ MARSILLA, «El “Código Aduanero Modernizado...», *op. cit.*, p. 8.

Pero la normativa europea no comprende toda la regulación de la unión aduanera. Tampoco la regulación completa de los procedimientos de este trabajo. La normativa europea requiere normativa nacional que proporcione la infraestructura jurídica para que sus disposiciones puedan llevarse a cabo. El deber de ejecución de los Estados miembros del artículo 291.1 TFUE exige que así sea. Para los procedimientos aquí estudiados y cuando la ejecución sea en España, esas normas *infraestructurales* se desarrollan en el capítulo que sigue.

Se puede considerar esta segunda nota característica de la regulación de los procedimientos –regulación repartida entre norma europea y nacional– a la luz de las imágenes que describen la relación entre ordenamiento europeo y nacional como una de engranaje o “*Verzahnung*” en los términos ya referidos. Aquí resulta expresivo el contraste que ofrece la aportación de juristas profesionales del Derecho aduanero. Éstos han denunciado la inseguridad jurídica a la que se enfrenta el profesional que debe aplicar conjuntamente norma aduanera europea y nacional en el caso concreto. Esa inseguridad es susceptible de potenciarse cuando se trata de procedimientos como los que son objeto de análisis en este estudio. La imagen de la interacción de ordenamiento europeo y nacional como una de entrelazamiento cooperativo tiene que ser matizada: existen solapamientos, discrepancias y colisiones. Ambos ordenamientos no se complementan a la perfección y ello redundaría en perjuicio de los agentes implicados.

Se propone una consideración general, según la cual el sistema normativo aduanero europeo, más que uno integrado por un ordenamiento europeo conectado a veintiocho nacionales, es uno en el cual conviven *veintiocho ordenamientos aduaneros entreverados*. Cada uno de estos veintiocho ordenamientos entreverados tiene el mismo núcleo de normas europeas. Las normas nacionales que completan y canalizan este núcleo para convertirlo en realidad deben respetarlo.

Estos ordenamientos entreverados son más funcionales que un ordenamiento nacional aduanero o que el ordenamiento europeo considerados individualmente.

Las actuaciones públicas que resultan de la aplicación de las normas de cada uno de esos ordenamientos entreverados podrían figurarse como una aleación. Se sugiere el término aleación porque estas actuaciones públicas son el resultado de la mixtura indisoluble de disposiciones sustantivas, procedimentales y de organización de distinto

origen³¹⁵. Se trata de una aleación que si se pudiera fundir de vuelta a sus componentes originales revelaría normas de Derecho de la UE y nacional. Y revelaría también normas de Derecho internacional público puesto que éstas son parte del tejido normativo aduanero³¹⁶. Teniendo en cuenta que la complementariedad entre normas europeas y nacionales no es total y el hecho de que esta complementariedad depende del ordenamiento nacional que entra en acción, el grado de estabilidad y solidez de tal aleación variaría en función del ordenamiento que formara parte de ella.

³¹⁵ El hecho de que un órgano nacional al aplicar una norma de Derecho de la UE aplica simultáneamente más de un ordenamiento se refleja también en la siguiente apreciación, “(...) el órgano administrativo que dicta un acto aplicando un Reglamento europeo debe actuar respetando esta norma en cuanto al contenido y, si fuere el caso, también en los aspectos procedimentales (motivación, forma del acto, etc.) que pudiera incluir; sin embargo, la legalidad del nombramiento del titular del órgano o de la atribución de la competencia material del mismo en el seno de la organización administrativa interna no son aspectos que vengán regidos con carácter general por el Derecho europeo (...)”, en J. A. FUENTETAJA PASTOR, «Invalidez y revisión de los actos administrativos contrarios al Derecho europeo», Ponencia para el XII Congreso de la AEPDA, La Laguna, 3 y 4 de febrero de 2017, p. 55.

³¹⁶ *Vid.* el apartado 7 de la sección I. anterior.

CAPÍTULO TERCERO – LA NORMATIVA ADUANERA ESPAÑOLA Y LAS NORMAS DE ASISTENCIA MUTUA

El capítulo anterior trataba de la normativa aduanera europea, éste de la española. Se analizan también las normas de asistencia mutua españolas en relación con la regulación europea que transponen.

Se ha hecho mención a que el deber de ejecución del Derecho de la UE del artículo 291.1 TFUE implica que los Estados miembros tienen que adoptar disposiciones abstractas de carácter general¹ para llevar a cabo dicha ejecución. Desde ese punto de vista cabe concebir la normativa aduanera nacional como la infraestructura normativa necesaria para la realización del Derecho aduanero de la UE². Esta óptica es la que se usa en este capítulo. Se analiza la normativa nacional aduanera española como normativa destinada a ejecutar las disposiciones aduaneras del Derecho de la UE.

Primero se hace referencia a las normas aduaneras españolas (sección I.). Después se expone la asistencia mutua, figura relevante en los procedimientos de este estudio y regulada por normativa española en transposición de normativa europea (sección II.). Se concluye el capítulo con una síntesis (sección III.).

¹ *Vid.* el apartado 2.2.2 de la sección II. del Capítulo segundo (*La normativa aduanera europea*).

² Se repite aquí el contenido de la nota a pie de página 275 del Capítulo segundo (*La normativa aduanera europea*): “Por favor, nótese que la consideración de la norma aduanera nacional como norma dictada en cumplimiento de un mandato de norma europea es una consideración hecha desde la perspectiva del Derecho de la UE. Indudablemente, cabría añadir desde la perspectiva del Derecho nacional que las normas de Derecho de la UE que exigen la adopción de norma nacional, aún siendo normas de un ordenamiento autónomo y de aplicación prioritaria (principio de primacía), en último término responden a una cesión del poder para regular determinadas materias (principio de atribución de competencias) que reside originalmente en los parlamentos nacionales”. Una consideración igual a la que aquí se propone de la norma nacional como instrumento para la ejecución de la normativa europea, en F. SCHOCH, «Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 5. April 2000», en *Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin*, 167 (2000), p. 26.

I. LA NORMATIVA ADUANERA ESPAÑOLA

1. LAS NORMAS VIGENTES EN ESPAÑA ANTES DE LA ADHESIÓN A LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y NO DEROGADAS DESPUÉS

Algunas de las normas aduaneras nacionales vigentes antes de la adhesión efectiva de España a las Comunidades Europeas³ no han sido formalmente derogadas en su totalidad. Es el caso de (i) las Ordenanzas Generales de la Renta de Aduanas⁴, (ii) el Texto Refundido de los impuestos integrantes de la renta de aduanas⁵, y (iii) la Ley por la que se regulariza la situación de los vehículos automóviles que, importados en régimen temporal, se encuentren actualmente en la imposibilidad de cancelar sus obligaciones⁶.

Debe entenderse que los artículos de estas disposiciones no derogados y que no estén dirigidos a ejecutar lo dispuesto en las normas aduaneras europeas han quedado desplazados. Con arreglo al Derecho de la UE, estos artículos no están vigentes⁷. La abdicación del legislador español a favor del legislador de la UE pactada en tratado internacional⁸ implica que España debe respetar la competencia exclusiva de la Unión Europea sobre la unión aduanera. En virtud del artículo 2.1 TFUE, la competencia

³ La fecha de adhesión efectiva fue el 1 de enero de 1986 según resulta del artículo 2.2 de la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 11 de junio de 1985 relativa a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y; del artículo 2.2 del Tratado entre el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Estados miembros de las Comunidades Europeas) y el Reino de España, la República Portuguesa, relativo a la adhesión del Reino de España y la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, publicado en el BOE número 1, de 1 de enero de 1986, p. 5.

⁴ Decreto de 17 de octubre de 1947 por el que se aprueba el texto refundido y modificado de las Ordenanzas Generales de la Renta de Aduanas (texto consolidado de 30 de diciembre de 2000).

⁵ Real Decreto por el que se aprueba el texto refundido de los impuestos integrantes de la Renta de Aduanas.

⁶ Ley de 31 de diciembre de 1941 por la que se regulariza la situación de los vehículos automóviles que, importados en régimen temporal, se encuentren actualmente en la imposibilidad de cancelar sus obligaciones en la versión adaptada a la entonces vigente Ley General Tributaria mediante el Decreto 1814/1964, de 30 de junio.

⁷ “(...) *In Verletzung dieser Vorgabe beschlossene mitgliedstaatliche Rechtsakte sind schon aus diesem Grund unanwendbar.*”, en W. OBWEXER, «Artikel 2 AEUV [Arten von Zuständigkeit]», en H. VON DER GROEBEN, J. SCHWARZE, y A. HATJE, *Europäisches Unionsrecht – Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäische Union*, Band 1, Baden-Baden, Nomos, 2015, p. 860, Rz. 16.

⁸ La explicación del traslado de competencias a la UE como *abdicación pactada* en la SAN (Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo) de 13 de noviembre de 2003, JT\2004\979, Fundamento de Derecho Cuarto.

normativa de España queda excluida⁹ de la manera explicada en el Capítulo segundo (efecto barrera o *Sperrwirkung*)¹⁰.

El efecto barrera supone que sólo la UE puede promulgar disposiciones generales aduaneras distintas a las previstas por el artículo 291.1 TFUE¹¹. Los Estados miembros – también España– sólo pueden promulgar disposiciones no subsumibles en el artículo 291.1 TFUE en caso de que se le faculte expresamente para ello¹², o en caso de que la UE no hubiera percibido un vacío legal peligroso cuya carencia debiera ser cubierta por los Estados¹³. El efecto barrera también se proyecta hacia el pasado, lo que supone que se excluyen también de aplicación aquellas normas que los Estados miembros ya hubieran aprobado antes de su adhesión y que invadan alguna de las competencias exclusivas de la UE¹⁴.

Para poder determinar qué artículos de las normas aduaneras españolas en vigor antes del 1 de enero de 1986 y no derogados permanecen aplicables no existe otro modo que analizar pormenorizadamente cada uno de estos artículos a la luz del criterio que se acaba de explicar.

2. EL REPARTO TERRITORIAL EN ESPAÑA DE LA COMPETENCIA PARA DICTAR NORMATIVA ADUANERA

Antes de pasar al contenido de la normativa aduanera española, es necesario hacer referencia al criterio de reparto territorial de la competencia para dictarla.

El reparto entre la UE y los Estados miembros se articula sobre los artículos 2, 3 y 291 TFUE, en España el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se articula sobre el artículo 149, Capítulo Tercero del Título VIII, CE. Conforme a la sección 10^a del apartado 1 de este artículo, “El Estado tiene competencia

⁹ “Eine ausschließliche Kompetenz liegt vor, wenn die entsprechende Kompetenz der Mitgliedstaaten schon durch die bloße Unionskompetenz ausgeschlossen ist.”, en M. KOTZUR, «AEUV Art. 2 – Arten und Bereiche der Zuständigkeiten der Union», en R. GEIGER, D. E. KHAN, y M. KOTZUR, *EUV/AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Kommentar*, München, C. H. Beck, 2010, p. 186, Rz. 3.

¹⁰ Vid. el apartado 1.1.3 de la sección II. del Capítulo segundo (*La normativa aduanera europea*).

¹¹ “In den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit darf allein die Union „gesetzgeberisch tätig werden (...)”, en W. OBWEXER, «Artikel 2 AEUV [Arten von..., *op. cit.*, Rz. 15. La explicación sobre qué normas son las del artículo 291.1 TFUE consta en el apartado 2.2.2 de la sección II. del Capítulo segundo (*La normativa aduanera europea*).

¹² “(...) dürfen die Mitgliedstaaten tätig werden „wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden“ (Rückdelegation)”, en *ibid.*, p. 861, Rz. 19.

¹³ “(...) sind die Mitgliedstaaten befugt (...), wenn die Union die ihr zustehende Kompetenz nicht wahrnimmt und dadurch ein rechtlich „gefährliches Vakuum“ schafft”, en *ibid.*, Rz. 20.

¹⁴ “Hat die Union sekundärrechtsakte erlassen, müssen diese nicht unmittelbare Wirkung und Anwendungsvorrang entfalten, um kollidierendes nationales Recht zu verdrängen (*Sperrwirkung ex post*).”, en *ibid.*, p. 860, Rz. 16.

exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 10.^a Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior”. Esto se debe a que el régimen aduanero y arancelario es uno de los “elementos estructurales básicos que sostienen la construcción entera del Estado ”¹⁵.

El hecho de que el régimen aduanero y arancelario sea parte del “núcleo irreductible e inderogable de competencias asignadas al nivel central”¹⁶ implica que, (i) dicho régimen queda fuera del alcance de Estatutos de Autonomía y normas autonómicas (delimitación negativa), y (ii) que el Estado puede ejercitar plenamente en esta materia tanto su facultad normativa mediante ley o reglamento como su facultad ejecutiva (delimitación positiva)¹⁷.

El TC ha invocado en varias ocasiones el carácter exclusivo de la competencia del Estado sobre el régimen aduanero y arancelario. En un conflicto positivo de competencia promovido por la Generalidad de Cataluña en referencia a una orden del Ministerio de Economía y Hacienda que tenía por objeto, entre otros, la regulación de depósitos aduaneros y del régimen de depósito aduanero¹⁸, el TC precisó que la “constelación de disposiciones”¹⁹ del régimen aduanero y arancelario son parte de un régimen que “(...) afecta a todo el territorio español (...)”²⁰. Dicho régimen es, explicitó el TC, “(...) materia sobre la cual la Comunidad Autónoma no tiene conferida competencia alguna (...)”²¹.

Más recientemente el TC se ha pronunciado en un conflicto positivo de competencia promovido por la Generalidad de Cataluña en relación con la normativa básica del Estado sobre paneles de catadores de aceite de oliva virgen²².

Esta normativa reserva a la Administración General del Estado la autorización de dichos grupos de personas para la realización de controles de calidad de aceite de oliva virgen objeto de importación o exportación²³. Sobre la base del carácter de competencia exclusiva del Estado de la regulación del régimen arancelario y aduanero, el TC concedió

¹⁵ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», en *REDC*, 5 (1982), p. 72.

¹⁶ *Ibid.*, p. 71.

¹⁷ *Ibid.*, p. 64.

¹⁸ Conflicto positivo de competencia 1519/1987 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto del apartado 4 de la Disposición Decimoquinta de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 4 de agosto de 1987, por la que se desarrolla el Real Decreto 2094/1986, sobre depósitos aduaneros y régimen de depósito aduanero.

¹⁹ STC (Pleno) 191/1994, de 23 de junio de 1994, Fundamento Jurídico Primero.

²⁰ *Ibid.*, Fundamento Jurídico Cuarto.

²¹ *Ibid.*

²² Conflicto positivo de competencia número 4821/2008.

²³ Artículos 1 y 3 del Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles catadores de aceite de oliva virgen.

cobertura constitucional a los artículos cuestionados²⁴. El TC señaló también que tal carácter exclusivo implica que son los órganos propios de la Administración General del Estado los encargados del ejercicio ejecutivo de la competencia²⁵. El TC no aprovechó la ocasión para definir el contenido concreto de la competencia sobre el régimen arancelario y aduanero.

El voto particular a la sentencia sugiere cuáles serían las consecuencias de seguir el razonamiento del fallo²⁶: si no se hace distinción entre materias directamente relacionadas con el régimen aduanero y arancelario y materias indirectamente relacionadas con éste, se potencia la capacidad del Estado de atraer hacia sí competencias de contenido material de diversa índole.

Como se explicará en el Capítulo cuarto²⁷, cada vez más la actividad aduanera es de objeto plural. Es decir, la actividad aduanera se refiere a actuaciones variadas y se ocupa de la protección de intereses jurídicos diversos (salud de los consumidores, biodiversidad, seguridad ciudadana, patrimonio artístico...). La normativa aduanera regula la actividad de importación y exportación pero también un abanico de actividades tangencialmente relacionadas con éstas que son materialmente administrativas.

Existe el riesgo de que, haciendo uso del razonamiento de esta sentencia, el Estado extienda el alcance de su competencia exclusiva aduanera a estas materias sólo tangencialmente relacionadas con el núcleo de la actividad aduanera.

Cabe cuestionar si, como se argumenta en el voto particular, no sería más conveniente trasladar la doctrina ya aplicada en materia de comercio exterior al ámbito aduanero y arancelario²⁸. De este modo, se podría distinguir dentro de la actividad aduanera entre (i) actividad nuclear o central: aquella directamente destinada a la regulación del modo en el cual los productos y mercancías acceden y abandonan el territorio

²⁴ STC (Pleno) 74/2014, de 8 de mayo de 2014, Fundamento Jurídico Quinto.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Voto particular formulado por D. Luis Ignacio Ortega Álvarez a la STC (Pleno) 74/2014, de 8 de mayo de 2014.

²⁷ *Vid.* la sección I. del Capítulo cuarto (*La actividad aduanera: su carácter polifacético y análisis a la luz de la doctrina de las formas jurídicas*).

²⁸ Doctrina consolidada del TC que distingue entre, (i) actividad dirigida a determinar y controlar las características y calidad de los productos con destino a su comercialización, de (ii) aquella actividad que regula de modo directo el régimen de intercambio. Esta distinción está expuesta con referencias a las sentencias relevantes en el voto particular formulado por D. Luis Ignacio Ortega Álvarez a la STC (Pleno) 74/2014, de 8 de mayo de 2014.

aduanero, y (ii) actividad periférica o accesoria: aquella destinada a la regulación de aspectos conexos a la primera, como, por ejemplo, la calidad de los productos²⁹.

El primer tipo de actividad quedaría encuadrado en el apartado 10.^a del artículo 149.1 CE como uno de los elementos necesarios para la realización de una estructura única estatal y quedaría bajo la competencia exclusiva del Estado. El segundo tipo de actividad, en cambio, debería quedar encuadrado en otro título competencial que se corresponda mejor con su naturaleza.

3. LA NORMATIVA ADUANERA ESPAÑOLA

La norma aduanera española de referencia es la LGT. Por modificación introducida por la Ley 34/2015³⁰, la Disposición adicional vigésima de la LGT dispone que esta ley se aplica “(...) respecto de los tributos que integran la deuda aduanera prevista en la normativa de la Unión Europea en tanto no se oponga a la misma”.

El artículo 7.2 LGT prevé que, sólo con carácter supletorio se aplican a los tributos aduaneros “(...) las disposiciones generales del derecho administrativo y los preceptos del derecho común”. En consonancia con esta previsión, el apartado 2. a) de la Disposición adicional primera de la LPAC prevé el carácter supletorio de esta norma para las actuaciones y procedimientos en materia aduanera³¹.

La LGT se aplica a toda actividad de la Administración aduanera, esté dirigida o no a la recaudación de recursos.

El cumplimiento y supervisión de obligaciones formales aduaneras de carácter no pecuniario también es parte de la actividad de aplicación de los tributos en el sentido del artículo 83 LGT³². Sin perjuicio de lo que se explicará en el Capítulo cuarto respecto a su

²⁹ La distinción del TC entre actividad del “núcleo duro” de la competencia exclusiva y el resto, pero en referencia a la competencia exclusiva del Estado sobre relaciones internacionales la menciona A. M. MORENO MOLINA, *La ejecución administrativa del Derecho comunitario – Régimen europeo y español*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 1998, p. 147: “Empero, el Tribunal ha advertido que esa proclamación de la titularidad exclusiva del Estado del “núcleo duro” de la materia “relaciones internacionales” no hace de ella un título horizontal capaz de absorber para el Estado cualquier tipo de actividad ejecutiva sectorial autonómica relacionada con el Derecho internacional”.

³⁰ Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

³¹ El texto literal del artículo es: “Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley: a) las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa”.

³² Artículo 83 LGT en relación con el artículo 29.1 LGT.

carácter materialmente administrativo³³, los procedimientos aduaneros de carácter no pecuniario quedan todos dentro del ámbito de la LGT. Este carácter tributario formal es predicable respecto del tramo español de todos los procedimientos de la muestra de este estudio.

En segundo lugar, rige para toda la actividad aduanera la normativa de desarrollo de la LGT:

- el Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos³⁴;
- el Reglamento general de recaudación³⁵;
- el Reglamento general en materia de revisión administrativa³⁶; y
- el Reglamento general del régimen sancionador tributario³⁷.

En tercer lugar, rige para toda la actividad aduanera una larga lista de normas –casi todas ellas de carácter reglamentario³⁸– que regula distintos aspectos específicos de la actividad aduanera: desde normas que regulan el procedimiento de despacho de mercancías³⁹ a las que se ocupan de la documentación acreditativa de la importación de vehículos automóviles⁴⁰ o a la figura del representante aduanero⁴¹. La sección “Normativa española” del Anexo 2 (*Listado de normas aduaneras*) contiene un listado de normas aduaneras españolas.

³³ Vid. el apartado 3 de la sección I. del Capítulo cuarto (*La actividad aduanera: su carácter polifacético y análisis a la luz de la doctrina de las formas jurídicas*).

³⁴ Contenido en el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.

³⁵ Contenido en el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

³⁶ Contenido en el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa.

³⁷ Contenido en el Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen sancionador tributario.

³⁸ Del total de 87 normas internas españolas del Anexo 2 (*Listado de normas aduaneras*), sólo 15 tienen rango de ley, aproximadamente un 17,24 % del total.

³⁹ Orden de 7 de abril de 1988 sobre procedimiento de despacho de las mercancías.

⁴⁰ Orden EHA/444/2006, de 14 de febrero, sobre documentación acreditativa para la importación de vehículos automóviles.

⁴¹ Real Decreto 335/2010, de 19 de marzo, por el que se regula el derecho a efectuar declaraciones en aduana y la figura del representante aduanero (texto consolidado de 14 de mayo de 2014).

4. LA NORMATIVA ADUANERA ESPAÑOLA DE PROCEDIMIENTO

La actividad aduanera en España se enmarca en las normas de procedimiento tributarias y con carácter supletorio en las del procedimiento administrativo común. Puesto que la actividad aduanera está englobada dentro del concepto aplicación de los tributos, queda regulada por los procedimientos que la normativa tributaria prevé para su materialización. La actividad aduanera está regulada, por tanto, por los procedimientos de gestión, inspección, recaudación⁴² y las normas de asistencia mutua⁴³.

Estas son las normas que sirven de medio para hacer realidad en España el *segmento nacional* de los procedimientos aquí estudiados. Estas normas son el núcleo de la infraestructura normativa que el Derecho español proporciona para hacer realidad el Derecho aduanero de la UE. Son las medidas de Derecho interno a las que alude el artículo 291.1 TFUE.

Si bien queda fuera de la perspectiva de este estudio una explicación de los procedimientos de gestión, inspección y recaudación, se exponen brevemente. Es necesario explicarlos sucintamente para caracterizar y entender las vías procedimentales a través de las cuales se realiza la actividad aduanera en España.

Se menciona aquí la asistencia mutua, pero se explicará en detalle y aparte en la sección II. siguiente por su importancia para los procedimientos de la muestra de este estudio.

4.1. *El procedimiento de gestión*

El procedimiento de gestión⁴⁴ incluye el conjunto de funciones listadas en el artículo 117 LGT: (i) recepción y tramitación de declaraciones, autoliquidaciones, comunicaciones de datos y demás documentos con trascendencia tributaria; (ii) comprobación y verificación de datos; (iii) liquidación tributaria; (iv) actuaciones adjetivas a las anteriores (emisión de certificados, expedición del NIF, información y asistencia al contribuyente...), y; (v) todas

⁴² Artículo 83.3 LGT.

⁴³ De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 83.1 LGT, “También se considera aplicación de los tributos el ejercicio de las actividades administrativas y de las actuaciones de los obligados a las que se refiere el párrafo anterior, que se realicen en el marco de la asistencia mutua”.

⁴⁴ Los procedimientos de gestión tributaria están regulados en el Capítulo III (Actuaciones y procedimiento de gestión tributaria) del Título III (La aplicación de los tributos) de la LGT, artículos 117 a 140, y; en el Capítulo II (Procedimientos de gestión tributaria) del Título IV (Actuaciones y procedimientos de gestión tributaria) del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, artículos 116 a 165.

aquellas actuaciones necesarias para la aplicación de tributos que no se encuentren integradas en los procedimientos de inspección y recaudación⁴⁵.

4.2. El procedimiento de inspección

El procedimiento de inspección⁴⁶ tiene por objeto fundamental la comprobación e investigación y la regularización de la deuda tributaria que resulte de las mismas⁴⁷.

4.3. El procedimiento de recaudación

El procedimiento de recaudación⁴⁸ tiene por objeto el cobro de cualquier débito a la Hacienda Pública⁴⁹.

4.4. La asistencia mutua

La asistencia mutua consiste en la actuación de la Administración española en cumplimiento de un deber de cooperación para con otra u otras Administraciones que participen en una actuación administrativa que exceda el ámbito estatal. Cuando la Administración española desarrolla actuaciones de asistencia mutua, bien presta asistencia a otras Administraciones o bien la requiere de ellas.

En los procedimientos de este estudio se aplican siempre las normas de asistencia mutua puesto que los procedimientos escogidos implican siempre la participación de varias Administraciones. En algunos supuestos, las normas de asistencia mutua son las únicas que regulan la sección española del procedimiento, en otros las normas de asistencia mutua se aplican junto con las normas de los procedimientos de gestión, inspección o recaudación.

Un ejemplo del primer caso es el de la actividad de asistencia mutua que presta la Administración española en el marco de un procedimiento instruido por la Comisión de

⁴⁵ *Vid.* E. ESEVERRI MARTÍNEZ *et al.*, *Manual práctico de Derecho Tributario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 393–394.

⁴⁶ El procedimiento de inspección está regulado en el Capítulo IV (Actuaciones y procedimiento de inspección) del Título III (La aplicación de los tributos) de la LGT, artículos 145 a 159 y en el Capítulo II (Procedimiento de inspección) y Capítulo III (Otras actuaciones inspectoras) del Título V (Actuaciones y procedimiento de inspección) del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, artículos 177 a 197.

⁴⁷ *Vid.* E. ESEVERRI MARTÍNEZ *et al.*, *Manual práctico de Derecho Tributario...*, *op. cit.*, p. 429.

⁴⁸ El procedimiento de recaudación está regulado el Capítulo V (Actuaciones y procedimiento de recaudación) del Título III (La aplicación de los tributos) de la LGT, artículos 163 a 177 y en el Reglamento General de Recaudación.

⁴⁹ *Vid.* E. ESEVERRI MARTÍNEZ *et al.*, *Manual práctico de Derecho Tributario...*, *op. cit.*, p. 461.

adopción de medidas de salvaguardia sobre exportaciones⁵⁰. En este caso la actuación de asistencia mutua de la Administración aduanera española consiste en el envío de información estadística y de evolución del mercado a la Comisión. Esta actuación es encuadrable en el artículo 2 del Reglamento (UE) 2015/479⁵¹ y en el artículo 177 ter LGT.

Un ejemplo del segundo caso es el de la actividad de asistencia mutua que presta la Administración española en el marco de un procedimiento de investigación instruido por la Comisión para determinar la existencia, importancia o efectos de una supuesta importación subvencionada de productos provenientes de terceros países⁵². En este caso, por contraste al anterior, la actuación de asistencia mutua de la Administración española consiste en realizar las pesquisas e investigaciones que la Comisión le solicite y comunicárselas después. Esta actuación es encuadrable, por tanto, en los artículos 10 a 13 del Reglamento (CE) 597/2009⁵³ y en el artículo 177 ter LGT, pero también, respecto a las inspecciones y pesquisas, en las normas procedimentales del procedimiento de inspección⁵⁴.

5. LA NORMATIVA ADUANERA ESPAÑOLA DE ORGANIZACIÓN

Del mismo modo que toda la actividad aduanera queda agrupada bajo el marco normativo tributario –LGT, su normativa de desarrollo y sus procedimientos–, las normas de organización agrupan también bajo una única estructura organizativa tributaria toda actividad aduanera en España.

Ambas unicidades –unicidad normativa y unicidad organizativa– se refuerzan mutuamente. De un lado, el hecho de que toda la actividad aduanera quede bajo el marco de la normativa tributaria hace lógico y ayuda a entender que sea una sola organización quien aplique esa normativa. De otro, el hecho de que sea una organización la que aplique la normativa aduanera hace lógico y ayuda a entender que esa normativa quede encuadrada en un marco sustantivo-procedimental único.

⁵⁰ Procedimiento número 48 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

⁵¹ Reglamento (UE) número 2015/479 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2015 sobre el régimen común aplicable a las exportaciones.

⁵² Procedimiento número 51 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

⁵³ Reglamento (CE) número 597/2009 del Consejo de 11 de junio de 2009 sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Comunidad Europea.

⁵⁴ Conforme al artículo 141 c LGT, “La inspección tributaria consiste en (...) la realización de actuaciones de obtención de información relacionadas con la aplicación de los tributos (...)”.

La estructura organizativa bajo la cual se desarrolla la actividad aduanera en España es la AEAT, agencia adscrita a la Secretaría de Estado de Hacienda⁵⁵ del hoy Ministerio de Hacienda y Función Pública⁵⁶. La AEAT es la encargada de la aplicación efectiva del sistema tributario aduanero y del desarrollo de las actuaciones administrativas que ello requiere⁵⁷.

Dentro de la AEAT, le corresponde al Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales la dirección, planificación y coordinación de la gestión del régimen aduanero⁵⁸. Conforme a la estructura territorial actual de los servicios de aduanas de la AEAT,⁵⁹ las funciones de gestión, inspección y recaudación de la deuda aduanera están atribuidas a los siguientes órganos: (i) Dependencias Regionales de Aduanas e Impuestos Especiales, (ii) Dependencias de Aduanas e Impuestos Especiales, y (iii) Administraciones de Aduanas e Impuestos Especiales.

Existe una Dependencia Regional de Aduanas e Impuestos Especiales en cada comunidad autónoma⁶⁰, en cuya Delegación Especial de la AEAT está incardinada⁶¹. Al frente de cada dependencia regional existe un Jefe⁶² que depende jerárquicamente del Delegado Especial de la Delegación Especial de la AEAT correspondiente.

⁵⁵ Artículo 2.3 del Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (texto consolidado de 4 de noviembre de 2016).

⁵⁶ Artículo 1 del Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

⁵⁷ Artículo 103 Uno .2 y .3 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

⁵⁸ Artículo 7.1 b de la Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias (texto consolidado de 21 de diciembre de 2015).

⁵⁹ Estructura territorial fijada en la Resolución de 28 de julio de 1998, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se estructuran los Servicios de Aduanas e Impuestos Especiales, dependientes de las Delegaciones Especiales y Delegaciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (texto consolidado de 27 de noviembre de 2015).

⁶⁰ Ceuta y Melilla están incluidas en la dependencia regional de la Delegación Especial de Andalucía, Ceuta y Melilla conforme a lo dispuesto en el Anexo 1 de la Resolución de 21 de septiembre de 2004, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se establece la estructura y organización territorial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (texto consolidado de 11 de febrero de 2006).

⁶¹ Apartado Segundo .1 de la Resolución de 28 de julio de 1998, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se estructuran los Servicios de Aduanas e Impuestos Especiales, dependientes de las Delegaciones Especiales y Delegaciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

⁶² *Ibid.*, apartado Tercero .1.

A su vez, cada dependencia regional puede estar subdividida, como máximo, en las siguientes áreas⁶³: (i) Área Regional de Inspección e Investigación de Aduanas e Impuestos Especiales, (ii) Área Regional de Intervención de Impuestos Especiales, (iii) Área Regional de Coordinación de la Gestión de Aduanas e Impuestos Especiales, (iv) Área Regional de Vigilancia Aduanera, y (v) Área Regional Químico-Tecnológica de Aduanas e Impuestos Especiales.

En cada una de las 39 Delegaciones de la AEAT⁶⁴ existe integrada una Dependencia de Aduanas e Impuestos Especiales que actúa bajo la jefatura del titular de la dependencia⁶⁵.

Las Administraciones de Aduanas e Impuestos Especiales están integradas en la Delegación de la AEAT correspondiente, salvo que en esa provincia no existiera Delegación de la AEAT, en cuyo caso están integradas en la Delegación Especial de la AEAT⁶⁶.

Tanto las Dependencias Regionales de Aduanas e Impuestos Especiales, como las Dependencias de Aduanas e Impuestos Especiales, y las Administraciones de Aduanas e Impuestos Especiales son competentes para ejercer actuaciones de aplicación de los tributos⁶⁷. A los tres órganos les corresponde participar en las actividades de gestión del impuesto aduanero en diversa medida⁶⁸. La actividad de inspección la desarrollan las Dependencias Regionales⁶⁹, función que desarrollan junto con la función de inspección que

⁶³ *Ibid.*, apartado Segundo .2.

⁶⁴ Las delegaciones de la AEAT existentes son las del Anexo 1 de la Resolución de 21 de septiembre de 2004, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se establece la estructura y organización territorial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (texto consolidado de 11 de febrero de 2006). Casi es predicable la regla general de que existe una Delegación de la AEAT por cada provincia de comunidad autónoma no uniprovincial en la que no resida la capital de la comunidad autónoma. En el caso de la provincia de Cádiz, además de la Dependencia de Aduanas e Impuestos Especiales existe una Dependencia de Aduanas e Impuestos Especiales de Algeciras: apartado Décimo .3 de la Resolución de 28 de julio de 1998, de la Presidencia...*op. cit.*

⁶⁵ Apartado Décimo .2 de la Resolución de 28 de julio de 1998, de la Presidencia...*op. cit.*

⁶⁶ Apartado Decimotercero de la Resolución de 21 de septiembre de 2004, de la Presidencia...*op. cit.* No existe Delegación de la AEAT en Illes Balears, Cantabria, Madrid, Navarra, y La Rioja.

⁶⁷ Disposición adicional tercera b de la Resolución de 28 de julio de 1998, de la Presidencia...*op. cit.*

⁶⁸ Respecto de las dependencias regionales, apartado Segundo .1 a) de la Resolución de 28 de julio de 1998, de la Presidencia...*op. cit.*; respecto de las dependencias, apartado Décimo .2 de la Resolución de 28 de julio de 1998, de la Presidencia...*op. cit.*, y; respecto de las administraciones, apartado Décimo .1 de la Resolución de 28 de julio de 1998, de la Presidencia...*op. cit.*

⁶⁹ Resolución de 28 de julio de 1998, de la Presidencia...*op. cit.*, apartado Segundo 1 b) y apartado Primero 1 b) de la Resolución de 20 de julio de 1992, de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre organización y atribución de funciones a la Inspección de los Tributos, en el ámbito de las competencias del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales (texto consolidado de 27 de noviembre de 2015).

lleva a cabo la Subdirección General de Inspección e Investigación del Departamento de Aduanas e Impuestos en todo el país⁷⁰. Los tres órganos son órganos de recaudación⁷¹.

En las actuaciones que se ejecuten en el marco de asistencia mutua también le corresponde a la AEAT actuar⁷². En conexión con la atribución de las funciones administrativas de asistencia mutua a los órganos de inspección⁷³, dentro de la AEAT la competencia para intervenir en actuaciones de asistencia mutua ésta atribuida a la Subdirección General de Inspección e Investigación⁷⁴. Esta subdirección está integrada en el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT⁷⁵. En los casos en los que la Administración española intervenga como Administración participante en uno de los procedimientos objeto de estudio en este trabajo, lo hace a través de esta Subdirección.

⁷⁰ Apartado Primero 1 a) de la Resolución de 20 de julio de 1992..., *op. cit.*

⁷¹ Apartado Primero 2 c) de la Resolución de 22 de enero de 2013, de la Presidencia de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, sobre organización y atribución de competencias en el área de recaudación (texto consolidado de 5 de abril de 2016).

⁷² Segundo párrafo del artículo 5.3 LGT.

⁷³ Artículo 199 del Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.

⁷⁴ Apartado Séptimo. *Disposición adicional segunda* de la Resolución de 20 de julio de 1992..., *op. cit.*

⁷⁵ Apartado Quinto 1 d) de la Orden de 2 de junio de 1994 por la que se desarrolla la estructura de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (texto consolidado de 7 de septiembre de 2016).

II. LAS NORMAS DE ASISTENCIA MUTUA

Tal y como se ha adelantado, en los procedimientos de la muestra participa siempre más de una Administración. Cuando la Administración española es parte en uno de estos procedimientos se aplican las normas españolas de asistencia mutua. Estas normas de asistencia mutua son, en consecuencia, relevantes en este trabajo. Se les dedica esta sección.

Primero se expone la definición del concepto de asistencia mutua (apartado 1), se explica después el contenido de este tipo de actividad (apartado 2), y se hace mención a dos de sus especialidades procedimentales (apartado 3).

1. DEFINICIÓN DE ASISTENCIA MUTUA

El término asistencia mutua estaba definido antes de que se introdujera la definición de la LGT⁷⁶.

Se definió como la asistencia que se presta a petición de una autoridad o agencia de otro gobierno a la autoridad requirente para el desempeño de sus funciones, independientemente de si las actuaciones a llevar a cabo en asistencia a otra autoridad son actuaciones *iure imperii* o *iure gestionis*⁷⁷.

El primer convenio internacional de ámbito europeo –ya derogado– sobre asistencia mutua entre Administraciones aduaneras se refería a asistencia mutua como a

(...) la asistencia que se prestan los Estados Contratantes (...) a fin de asegurar la percepción exacta de los derechos de Aduana y otros gravámenes a la importación y a la exportación, y de prevenir, investigar y reprimir las infracciones a la legislación aduanera.⁷⁸

En la normativa secundaria no consta definición expresa del término asistencia mutua⁷⁹. Si bien, se puede deducir de la regulación⁸⁰ que en el ámbito aduanero la

⁷⁶ Definición introducida en el artículo 1.2 segundo párrafo LGT por el Real Decreto–ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

⁷⁷ Traducción propia de “*Mutual assistance consists therefore in the assistance given on the request of an authority or another government agency to the requesting authority for the performance of its functions. It makes no difference whether these functions are to be performed iure imperii or iure gestionis.*”, en E. LOEBENSTEIN, «International Mutual Assistance in Administrative Matters», en *ZöR*, Supplementum 2, Wien y New York, Springer, 1972, p. 11.

⁷⁸ Artículo 1.1 del Convenio entre Bélgica, la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, para la asistencia mutua entre las respectivas administraciones aduaneras y protocolo adicional, firmado en Roma el 7 de septiembre de 1967, registrado en UNTS, 2110 de 2002, p. 157.

⁷⁹ No constaba en el primer reglamento comunitario sobre asistencia mutua entre Administraciones aduaneras, ni consta en el vigente. El primer reglamento comunitaria sobre asistencia mutua entre

asistencia mutua se corresponde con la colaboración de las autoridades administrativas de los Estados miembros entre sí y con la Comisión dirigidas a garantizar el respeto de la reglamentación aduanera y agraria.

En España se incluyó una definición expresa del término asistencia mutua en la LGT con motivo de la transposición de la Directiva 2010/24/UE⁸¹. La definición incorporada al segundo párrafo del artículo 1.2 es la siguiente:

(...) el conjunto de acciones de asistencia, colaboración, cooperación y otras de naturaleza análoga que el Estado español preste, reciba o desarrolle con la Unión Europea y otras entidades internacionales o supranacionales, y con otros Estados en virtud de la normativa sobre asistencia mutua entre los Estados miembros de la Unión Europea o en el marco de los convenios para evitar la doble imposición o de otros convenios internacionales (...)

La propia Directiva 2010/24/UE no recoge esta definición, pero el legislador español decidió incorporarla. Al respecto se ha indicado que la inclusión del concepto y regulación de la asistencia mutua en la LGT responde a una aspiración que “(...) tiene *más de doctrinal que de práctica*, pues es una realidad que la asistencia mutua se encuentra en funcionamiento desde hace muchos años (...)”⁸².

Debe apuntarse que, a pesar de que la locución que se emplea en la LGT sea la de asistencia mutua, la doctrina emplea otras como asistencia administrativa⁸³ o asistencia tributaria⁸⁴.

Administraciones aduaneras es el Reglamento (CEE) número 1468/81 del Consejo de 19 de mayo de 1981 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las regulaciones aduanera o agrícola. El vigente es el Reglamento (CE) número 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

⁸⁰ *Vid.* el artículo 1 de los dos reglamentos citados en la nota a pie de página inmediatamente anterior.

⁸¹ Directiva número 2010/24/UE del Consejo de 16 de marzo de 2010 sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas. Esta directiva fue transpuesta al ordenamiento español por la Disposición Final Primera del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

⁸² J. A. SÁNCHEZ PEDROCHE, J. BAS SORIA, y F. MOYA CALATAYUD, *Estudio concordado y sistemático de la Ley General Tributaria y su normativa de desarrollo*, Tomo I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, p. 425. Énfasis añadido.

⁸³ *Vid.* A. BORJA SANCHIS, *La asistencia administrativa en materia de liquidación tributaria en la Unión Europea*, Valencia, Diálogo, 2005.

⁸⁴ *Vid.* F. FERNÁNDEZ MARÍN, *El intercambio de información como asistencia tributaria externa del estado en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 34–38.

2. EL CONTENIDO DE LA ACTIVIDAD DE ASISTENCIA MUTUA

2.1. Previsión legal

La propia LGT concreta más el contenido del término asistencia mutua en su artículo 177 bis.1 y establece que la asistencia mutua está dirigida “(...) al intercambio de información, a la recaudación de créditos o a otros fines previstos en la normativa reguladora de dicha asistencia”.

La LGT fija los límites dentro de los cuales se desarrolla esta actividad:

- las cesiones de información a otras Administraciones deben ser con el objetivo de aplicar un tributo (artículo 177 ter .1 primer párrafo);
- cabe que la Administración española presente oposición a que la información facilitada sea cedida a un tercer Estado o entidad internacional (artículo 177 ter .1 segundo párrafo), y;
- la información que se facilite en el desarrollo de la misma tiene el carácter de reservado y debe ser tratada como tal (artículo 177 ter .2).

El artículo 198 del Reglamento general de gestión e inspección⁸⁵ establece que “(...) la asistencia mutua que la administración tributaria preste o solicite a otros Estados o a entidades internacionales o supranacionales podrá tener por finalidad, entre otras, el intercambio de información y la recaudación de créditos (...)”.

De ambas normas se deduce que la actividad de asistencia mutua puede dividirse en, (i) actividad de intercambio de información, (ii) actividad de recaudación, y (iii) actividad dirigida a otros fines.

2.2. Tratamiento doctrinal

No obstante esta triple división, los estudios que han tratado la asistencia mutua tienden a fijarse en el dúo actividad de intercambio de información–actividad de recaudación⁸⁶.

⁸⁵ Contenido en el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.

⁸⁶ Entre otros, A. DELGADO PACHECO, «La asistencia mutua entre Administraciones tributaria», en *Impuestos*, 1 (1990), p. 163; F. A. GARCÍA PRATS, «La asistencia mutua en materia de recaudación tributaria», en *Crónica Tributaria*, 101 (2001), p. 93; «La asistencia internacional para la recaudación de deudas tributarias», en A. RODRÍGUEZ ONDARZA y Á. FERNÁNDEZ PRIETO, *Fiscalidad y planificación fiscal internacional*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 2003, p. 469; M. V. ABAD CARRASCO, «La asistencia mutua y el intercambio de

En estos trabajos se valora la relevancia de cada una de estas actividades (intercambio de información y recaudación) de manera dispar. Mientras hay autores que recalcan la importancia que tiene el intercambio de información entre las Administraciones cooperantes⁸⁷, los hay que centran su estudio en el aspecto recaudatorio de la asistencia⁸⁸. Hay autores que expresamente se refieren a la subordinación del intercambio de información a la recuperación de los ingresos⁸⁹.

La jurisprudencia reciente del TS ha empleado el término asistencia mutua en conexión con actividad aduanera pero no ha elaborado el contenido del concepto⁹⁰.

información entre administraciones aduaneras», ponencia presentada al VI Curso de Alta Especialización en Fiscalidad Internacional celebrado en la Escuela de Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales, 2006, disponible en el siguiente enlace consultado el 14 de julio de 2016: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cuadernos_formacion/03_2007/01_07.pdf; A. RIBES RIBES, «Ámbito subjetivo de la asistencia mutua en materia de recaudación tributaria», en *ReDF*, 138 (2008), p. 259; INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, *La adaptación de la regulación del Derecho Tributario general al ordenamiento comunitario*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda – Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, 2011, y; J. M. CALDERÓN CARRERO, «La asistencia mutua e intercambio de información en materia tributaria», en N. CARMONA FERNÁNDEZ, *Convenios Fiscales Internacionales y Fiscalidad de la Unión Europea*, Valencia, CISS – Wolters Kluwer, 2013, pp. 1369–1423.

⁸⁷ Es el caso de CALDERÓN CARRERO, autor que ha repetido en varios de sus trabajos la idea de que el intercambio de información “es la pieza clave para articular este renovado espíritu de cooperación fiscal internacional, constituyendo así, el principal mecanismo sobre el que se hace pivotar la pervivencia del modelo impositivo vigente (...)”. *Vid.*, J. M. CALDERÓN CARRERO, «Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre administraciones tributarias», en *Crónica Tributaria*, 99 (2001), p. 27; del mismo autor, «El intercambio de información entre administraciones tributarias como instrumento de control fiscal en una economía globalizada», en A. RODRÍGUEZ ONDARZA y Á. FERNÁNDEZ PRIETO, *Fiscalidad y planificación fiscal internacional...*, *op. cit.*, p. 432, y; «La asistencia mutua...», *op. cit.*, p. 1372. También MERINO ESPINOSA y NOCETE CORREA han contribuido a resaltar la relevancia que reviste la actividad de intercambio de información. Partiendo del deslinde conceptual entre asistencia mutua e intercambio de información que proponen, han recalcado la transcendencia del intercambio de información no sólo como instrumento “(...) para evitar la pérdida de recaudación (...)”, sino como herramienta “(...) al servicio de los obligados tributarios que operan transnacionalmente de manera que éstos puedan recibir el tratamiento fiscal adecuado a sus circunstancias (...)”. *Vid.* M. P. MERINO ESPINOSA y F. J. NOCETE CORREA, «El intercambio de información tributaria: entre la diversidad normativa, la imprecisión conceptual y la pluralidad de intereses», en *Crónica Tributaria*, 139 (2011), p. 139.

⁸⁸ *Vid.* M. A. GRAU RUIZ, «La asistencia mutua en materia de recaudación de derechos de aduana (Comentario a la STJCE de 17 de julio de 1997, Asunto C-97/95, entre «Pascoal & Filhos, Lda. y Fazenda Pública»», en *Impuestos*, I (1999), pp. 1037-1046; de la misma autora, *La cooperación internacional para la recaudación de tributos: el procedimiento de asistencia mutua*, Madrid, La Ley, 2000; de la misma autora «Avances propuestos en la asistencia mutua en materia de recaudación», en *Crónica Tributaria*, 94 (2000), pp. 33–47; J. A. SÁNCHEZ PEDROCHE, J. BAS SORIA, y F. MOYA CALATAYUD, *Estudio concordado y sistemática...*, *op. cit.*; A. RIBES RIBES, «Ámbito subjetivo de...», *op. cit.*, pp. 257–290; A. MONTERO DOMÍNGUEZ, «La nueva asistencia mutua en el ámbito de la recaudación», en *RTOL*, 27 (2010), pp. 4–16, y; J. F. GARCÍA DE PABLOS, «La asistencia mutua en materia de cobro de créditos tributarios y derechos», en *ReDF*, 155 (2012), pp. 75–97.

⁸⁹ *Vid.* F. A. GARCÍA PRATS, «La asistencia mutua en materia de...», *op. cit.*, p. 94; M. V. ABAD CARRASCO, «La asistencia mutua y el intercambio...», *op. cit.*, p. 7, y; F. FERNÁNDEZ MARÍN, *El intercambio de información...*, *op. cit.*, p. 42.

⁹⁰ *Vid.* la STS (Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 26 de mayo de 2014, RJ\2014\2830, Antecedente de Hecho Segundo, párrafo 5. En dicha sentencia el TS identificó como asistencia mutua las solicitudes de información remitidas por la Administración tributaria española a autoridades británicas y holandesas en un procedimiento de investigación por incumplimiento de las reglas del Impuesto sobre el Valor Añadido pero sin abundar en el significado preciso del término. Otras dos

2.3. El contenido de la asistencia mutua a la luz de los procedimientos de la muestra

Un examen de la actividad de los procedimientos de la muestra ayuda a perfilar mejor el contenido real de las acciones de asistencia mutua. De un examen tal se concluye que la actividad principal es el intercambio de información, la comunicación.

Del total de los procedimientos de la muestra, en 23 de ellos la actividad de asistencia entre Administraciones consiste *principalmente* en el intercambio de información y juicio⁹¹. Un ejemplo de todos ellos es el procedimiento de otorgamiento de autorización para almacén de depósito temporal⁹², procedimiento en el cual la asistencia que se prestan las Administraciones consiste únicamente en el intercambio de información sobre la idoneidad del solicitante.

En el resto de procedimientos, la comunicación no es la actividad más característica pero forma parte *siempre y sin excepción* de la actividad de asistencia entre Administraciones⁹³. En estos casos el intercambio de información está acompañado de actividad de investigación, control y comprobación⁹⁴ en asistencia a otra Administración.

Esta observación fáctica sobre la prevalencia del intercambio de información como actuación característica de la actividad de asistencia mutua confirma las apreciaciones que subrayan el carácter fundamental del intercambio de información en el espacio administrativo europeo⁹⁵.

3. LAS PARTICULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE ASISTENCIA MUTUA EN LA RECAUDACIÓN

En la regulación de la asistencia mutua se aprecian particularidades procedimentales que constituyen desviaciones del modelo de procedimiento regulado por la LPAC.

sentencias del TS que emplean el concepto asistencia mutua pero no lo elaboran son, la STS (Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 30 de noviembre de 2006, RJ\2006\9252, Fundamento de Derecho Quinto, y; la STS (Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 9 de enero de 2008, RJ\2008\1930, Antecedente de Hecho Primero, párrafo 1.

⁹¹ Vid. los procedimientos número 26 a 48 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

⁹² Vid. el procedimiento número 28 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

⁹³ Vid. los procedimientos 1 a 25 y 51 a 58 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

⁹⁴ Principalmente los procedimientos número 22 a 25 y 51 a 55 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

⁹⁵ En este sentido se pronunciaba VON BOGDANDY: “(...) *zeichnet sich im europäischen Verwaltungsverbund ein administratives System ab, das aus kommunikativen Akten unionaler und nationaler Stellen unterschiedlicher Staaten gespeist wird (...)*”, en A. VON BOGDANDY, «Informationsbeziehungen innerhalb des Europäischen Verwaltungsverbundes», en W. HOFFMANN-RIEM, E. SCHMIDT-ABMANN, y A. VOBKUHLE *et al.*, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, München, C. H. Beck, 2012, p. 385, Rz. 32.

Los procedimientos aduaneros en España quedan fuera de la regulación de la norma de procedimiento administrativo común y, por tanto, el hecho de que se desvíen de las disposiciones de la LPAC es esperable. A pesar de ello, estas desviaciones merecen atención en tanto que tienen su origen en una disposición europea. Estas particularidades procedimentales sirven para apreciar cómo se materializa en disposiciones concretas la denominada europeización del Derecho del procedimiento de los Estados miembros⁹⁶.

Dos disposiciones introducidas en la LGT en transposición de la Directiva 2010/24/UE implican una alteración, una desviación del procedimiento de recaudación llevado a cabo para asistir a otra Administración aduanera. Se refieren a la iniciación y finalización del procedimiento, respectivamente.

3.1. Las particularidades procedimentales

3.1.1 La iniciación de la recaudación en asistencia a otra Administración

En virtud del artículo 177 nonies .2 LGT, cuando una Administración distinta a la española solicite a ésta asistencia en la recaudación, la Administración española debe iniciar la recaudación sobre la base de un título asimilado –distinto– a la providencia de apremio⁹⁷.

Dicho título es un “instrumento uniforme que permita la adopción de medidas de ejecución”⁹⁸ emitido por la Administración que solicita asistencia. El título debe contener la información mínima a la que se refiere el apartado 1 del artículo 12 de la Directiva 2010/24/UE.

⁹⁶ Son numerosos los autores que hacen referencia al fenómeno de europeización del procedimiento administrativo de los Estados miembros. *Vid.*, entre otros, J. SCHWARZE, «Konvergenz im Verwaltungsrecht der EU-Mitgliedstaaten», en *DVB*, 16/1996, pp. 881–889; del mismo autor, «The Europeanization of national administrative law», en J. SCHWARZE (ed.), *Administrative Law under European Influence*, Baden–Baden, Sweet & Maxwell, 1996, pp. 804–808; K. H. LADEUR, «Conflict and Cooperation between European Law and the General Administrative Law of the Member States», en K. H. LADEUR (ed.), *The Europeanisation of Administrative Law – Transforming national decision-making procedures*, Aldershot, Ashgate–Dartmouth, 2002, p. 2; A. VOBKUHLE, «Strukturen und Bauformen neuer Verwaltungsverfahren», en W. HOFFMANN–RIEM y E. SCHMIDT–ABMANN (Hrsg.), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, Baden–Baden, Nomos, 2002, pp. 280–282; E. SCHMIDT–ABMANN, «Die Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts», en E. SCHMIDT–ABMANN, D. SELLNER, G. HIRSCH, G. H. KEMPER, y H. LEHMANN–GRUBE (Hrsg.), *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*, Berlin, Carl Heymanns, 2003, pp. 487–506; J. JEKEWITZ, «Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsverfahrensrechtstrategie–Strategien, Probleme und Perspektiven» en H. HILL y R. PITSCHAS (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht – Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, p. 14; G. SYDOW, «Europäisierte Verwaltungsverfahren», en *JuS*, 2/2005, p. 98, y; E. SCHMIDT–ABMANN, «Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht», en W. HOFFMANN–RIEM, E. SCHMIDT–ABMANN, y A. VOBKUHLE, *Grundlagen des Verwaltungsrechts...*, *op. cit.*, p. 533.

⁹⁷ Artículo 167.2 LGT y artículo 69.2 Reglamento general de recaudación.

⁹⁸ Artículo 12.1 Directiva 2010/24/UE.

Si se considera esta disposición a la luz del modo en el cual la normativa española de procedimiento regula la iniciación del procedimiento –los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado–⁹⁹ se aprecia una desviación puesto que el procedimiento de recaudación para prestar asistencia mutua se inicia por solicitud de Administración extranjera acompañada de título extranjero asimilado al español.

Frente a esta solicitud la Administración nacional requerida no puede reaccionar de otro modo que proceder, si se respetan los límites que marca la propia Directiva 2010/24/UE:

- que no exista un litigio que afecte al crédito a cobrar¹⁰⁰;
- que se hayan agotado los procedimientos de cobro de los cuales dispone la Administración que requiere¹⁰¹;
- que el cobro del crédito al deudor no supongan graves dificultades económicas o sociales para el Estado cuya Administración es requerida¹⁰²;
- que no haya transcurrido el plazo de cinco años en los términos que se fija en el apartado 2 del artículo 18 de la misma;
- que el crédito supere la cuantía de 1.500 euros¹⁰³, y;
- que el crédito no haya prescrito en los términos que fija el artículo 19 de la misma.

La recaudación no comienza, por tanto, por uno de los cauces de iniciación regulares. La recaudación no comienza por iniciativa del propio órgano recaudador en el ejercicio de su potestad recaudatoria, ni por solicitud de orden superior, ni por petición razonada de otro órgano de la Administración nacional, ni por denuncia, ni por solicitud de interesado: comienza por solicitud cursada por un órgano de Administración extranjera.

Si esta solicitud se ajusta a los límites que marca la Directiva 2010/24/UE, debe ser correspondida. La LGT y la Directiva 2010/24/UE no permiten sostener que es el propio

⁹⁹ Artículo 54 LPAC, también de modo muy similar el artículo 68 de la LRJAP-PAC –“Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada.”– de 1992 y el artículo de la LPA de 1958: “El procedimiento podrá iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada”.

¹⁰⁰ Artículo 11.1 Directiva 2010/24/UE.

¹⁰¹ Artículo 11.2 Directiva 2010/24/UE.

¹⁰² Artículo 18.1 Directiva 2010/24/UE.

¹⁰³ Artículo 18.3 Directiva 2010/24/UE.

órgano recaudador el que ante una petición *decide* iniciar el procedimiento de recaudación en el sentido de que el propio órgano se “forma el propósito de”.¹⁰⁴

El órgano recaudador nacional ha de proceder. La literalidad de la LGT es clara y prevé en su artículo 177 bis .1 que “La Administración tributaria podrá requerir y *prestará* asistencia mutua (...)”¹⁰⁵. La Directiva 2010/24/UE también prevé en su artículo 10.1 (Petición de cobro) que “A petición de la autoridad requirente, la autoridad requerida *procederá* al cobro de los créditos (...)”¹⁰⁶.

A esta interpretación gramatical de la LGT la complementa una interpretación teleológica de la Directiva 2010/24/UE, origen de esta disposición. La Directiva 2010/24/UE es una directiva de carácter cooperativo, su finalidad es hacer realidad una estructura procedimental de cooperación de la que los Estados miembros no se puedan libremente desmarcar¹⁰⁷.

Siguiendo esta argumentación, no cabe entender el inicio del procedimiento de recaudación llevado a cabo para asistir a otra Administración si no es como inicio accionado por petición de la Administración que requiere asistencia. Frente a este modo de inicio la Administración nacional no puede reaccionar de otro modo que proceder si se respetan los límites de la Directiva 2010/24/UE arriba mencionados.

3.1.2 La terminación del procedimiento en asistencia a otra Administración

El artículo 177 quaterdecies LGT¹⁰⁸ dispone que los procedimientos de recaudación tramitados por la Administración española cuando preste asistencia mutua pueden terminar por modificación o retirada de la petición de cobro de la Administración requirente.

¹⁰⁴ «decidir», en *Diccionario de la lengua española*, edición del Tricentenario, disponible en el siguiente enlace consultado el 13 de julio de 2016: <http://dle.rae.es/?id=BwLsxjt>

¹⁰⁵ Énfasis añadido.

¹⁰⁶ Énfasis añadido.

¹⁰⁷ La Directiva 2010/24/UE es reconducible a un tipo de directiva ya caracterizado por la doctrina alemana y cuyo rasgo es el de fijar normas de carácter procedimental que habiliten en el espacio administrativo europeo una estructura legal que haga realidad un grado de intensidad de cooperación administrativa entre Administraciones. A estas directivas se les denomina directivas cooperativas de carácter procedimental o “*verfahrensrechtliche Kooperationsrichtlinie*”. Este tipo de directivas están dirigidas a la protección de una estructura procedimental de aplicación uniforme, lo que deja fuera de su lógica la concesión de un margen de libertad a los Estados miembros en la implementación e impone su aplicación directa. A este respecto, *vid.* G. SYDOW, «Die Richtlinie als Instrument zur Entlastung des europäischen Gesetzgebers—Zur unmittelbaren Anwendbarkeit verfahrensrechtlicher Richtlinien im europäischen Verwaltungsverbund», en *JZ*, 8/2009, pp. 373–379.

¹⁰⁸ Con posterioridad a la inclusión de este artículo 177 se introdujo el apartado 4 en el artículo 116 del Reglamento General de Recaudación, apartado que prevé la terminación del procedimiento por la retirada de la solicitud de asistencia mutua.

Este artículo añade una causa más a las causas de terminación de un procedimiento de recaudación (pago de la deuda tributaria¹⁰⁹, acuerdo administrativo de crédito incobrable previa declaración de fallidos¹¹⁰, prescripción, condonación, compensación y pago por tercero).

Tampoco prevé la LPAC una causa comparable para el procedimiento administrativo común. La LPAC no prevé que el procedimiento se pueda terminar por retirada o modificación de una petición de actuación de una Administración extranjera ni en su artículo 84 ni en el 93. Lo cual es del todo lógico teniendo en cuenta que, como se concluía antes, tampoco prevé que una Administración tal pueda iniciarlo.

3.2. El tratamiento doctrinal en Alemania de la disposición europea origen de las particularidades procedimentales de la asistencia mutua a la recaudación

La doctrina alemana ha fijado su atención en la norma de transposición en Alemania de las reglas de asistencia mutua de la Directiva 2010/24/UE, la “*BeitrRLUmsG*”¹¹¹.

Estos análisis, sin embargo, no se detienen especialmente en la influencia de las reglas de asistencia mutua europeas sobre las normas de procedimiento nacionales. Esta perspectiva se debe en parte al mecanismo de transposición de la propia “*BeitrRLUmsG*”.

Con arreglo a la § 9 (1) de dicha ley, el instrumento extranjero de ejecución regulado en la directiva es asimilado a un acto administrativo interno, lo que conlleva que el procedimiento de ejecución de un instrumento extranjero cuando se preste asistencia mutua no se distancia del procedimiento interno de recaudación.

Mediante este mecanismo la ley salva la apreciación doctrinal de que un requerimiento de asistencia proveniente de una Administración extranjera no constituye acto administrativo¹¹² en el sentido de la definición de su § 118 de su ley tributaria o “*Abgabenordnung*”¹¹³.

¹⁰⁹ Artículo 173.1 a LGT y artículo 116.1 Reglamento General de Recaudación.

¹¹⁰ Artículo 173.2 LGT.

¹¹¹ “*Gesetz zur Umsetzung der Beitreibungsrichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften (BeitrRLUmsG)*”, ley de 7 de diciembre de 2011 del “*Bundestag*” y del “*Bundesrat*” de la República Federal Alemana, publicada en “*BGBI*” I 64, de 13 de diciembre de 2011, p. 2592.

¹¹² *Vid.* R. M. SEER, «§ 118», en K. TIPKE *et al.*, *Tipke/Kruse – Abgabenordnung Finanzgerichtsordnung – Kommentar zur AO und FGO (ohne Steuerstrafrecht)*, Band I, Köln, Otto Schmidt, 2015, p. 16, Rz. 27; E. RATSCHOW, «§ 118», en E. GERSCH *et al.*, *Klein Abgabenordnung – einschließlich Steuerstrafrecht* –, München, C. H. Beck, 2016, p. 704; M. FROTSCHER, «§118», en U. C. DIBARS *et al.*, *Schwarz/Pablike – AO/FGO Kommentar – Abgabenordnung Finanzgerichtsordnung*, Band 2, Freiburg, Haufe, 2016, p. 14, Rz. 11a, y; R. FRITSCH, «§ 118», en U. KOENIG (Hrsg.), *Abgabenordnung*, München, C. H. Beck, 2014, pp. 813–814. Esta doctrina se ha fijado en la naturaleza

Sobre la base de esta asimilación y, a pesar de que alguna voz haya cuestionado el modo de transposición elegido por el legislador¹¹⁴, la doctrina¹¹⁵ no ha considerado la regulación europea de asistencia mutua como una regulación que altere la norma interna de procedimiento.

3.3. Perspectiva general sobre las modificaciones procedimentales discutidas

Estas modificaciones a las normas de procedimiento nacionales pueden analizarse también desde una perspectiva más general que se refiera al espacio administrativo europeo en su conjunto.

Desde esa perspectiva, estas variaciones en la norma de procedimiento nacional deben entenderse como producto de la actual fase de europeización del Derecho de procedimiento de los Estados miembros.

Empleando la metáfora geológica que WEILER propone para analizar la evolución del sistema de Derecho internacional¹¹⁶, pueden describirse las modificaciones en las normas de procedimiento nacional aquí analizadas como fracturas causadas en el “estrato Derecho nacional” por la presión que ejerce sobre él el estrato inmediatamente superior, el “estrato

del acto de requerimiento de asistencia proveniente de Administración extranjera y ha llegado a la conclusión de que no constituye acto administrativo porque no concurren todos los elementos definitorios de un acto administrativo de la § 118 “*Abgabenordnung*” y § 35 VwVfG. En cuanto a qué elementos de un acto administrativo presenta un requerimiento de asistencia mutua no existe posición unánime y clara. Algunos autores recuerdan que el acto de requerimiento de asistencia mutua no es un acto administrativo pero que tampoco debe confundirse el acto de requerimiento con un proceso netamente interno de la Administración o “*rein behördeninterner Vorgang*” puesto que se trata de otro tipo de actividad administrativa con efecto externo o “*sonstiges Verwaltungshandeln mit Außenwirkung*”. Vid. R. M. SEER, «Die Vollstreckungsamtshilfe in Steuersachen nach der neu gefassten Beitreibungsrichtlinie 2010/24/EU», en *IWB*, 4/2011, p. 151. Otros proponen un razonamiento más matizado. Es el caso de HARTMANN, que entiende que el acto de requerimiento de asistencia de una Administración a otra no tiene naturaleza de acto administrativo en cuanto a la relación entre Administraciones se refiere porque se trata de una relación entre sujetos del mismo rango, pero sí que constituye un acto administrativo frente al obligado. Por esta razón denomina al acto de requerimiento de asistencia por una autoridad extranjera acto administrativo relativo o “*relativer Verwaltungsakt*”. Vid. T. HARTMAN, «Das Beitreibungersuchen an ausländische Behörden und dessen Rechtsnatur», en *DÖV*, 4/2011, pp. 142–150.

¹¹³ “*Abgabenordnung*”: *Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2178) geändert worden ist*, ley del “*Bundestag*” y del “*Bundesrat*” de la República Federal Alemana.

¹¹⁴ Respecto a este modo de transponer decisiones transnacionales por el legislador alemán, vid. G. SYDOW, *Verwaltungs-kooperation in der Europäischen Union*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004, p. 149.

¹¹⁵ Vid. R. SEER, «Vollstreckungsamtshilfe in Steuersachen in Europa», en M. HOLOUBECK y M. LANG, *Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa*, Wien, Linde, 2012, pp. 85–100, y; R. SEER, «Die Vollstreckungsamtshilfe in...*op. cit.*

¹¹⁶ Vid. J. H. H. WEILER, «The Geology of International Law – Governance, Democracy and Legitimacy», en *ZaöRV*, 64 (2004), pp. 547–562.

Derecho de la UE”. Fracturas es un término ya empleado cuando se predecían los conflictos por llegar entre el Derecho administrativo alemán y el europeo¹¹⁷

¹¹⁷ “*Brüche*”, en F. SCHOCH, «Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozeßrechts», en E. SCHMIDT-ABMANN y W. HOFFMANN-RIEM (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Baden-Baden, Nomos, 1999, p. 284.

III. SÍNTESIS

En este capítulo se ha expuesto la normativa aduanera española que regula los procedimientos de la muestra de este estudio como la normativa nacional que hace posible que los procedimientos analizados sean una realidad en España.

Del ordenamiento aduanero *entreverado* que forma la conjunción de la normativa aduanera europea y española¹¹⁸, se ha profundizado aquí en la sección española. Se ha explicado también la figura de la asistencia mutua, regulada por la normativa española en transposición de normativa europea.

Dentro del conjunto de normas aduaneras españolas, las hay que fueron aprobadas antes de la adhesión de España a las Comunidades Europeas y no han sido totalmente derogadas formalmente. A este respecto se ha expuesto cuál es el criterio que se desprende del Derecho de la UE: desplazamiento de la norma nacional que invada la competencia exclusiva de la UE sobre la unión aduanera en los términos explicados en el apartado 1 de la sección I. anterior y también en el apartado 1.1 de la sección II. del Capítulo segundo (*La normativa aduanera europea*).

También se ha analizado el criterio más reciente del TC respecto al reparto territorial en España de la competencia para dictar normativa aduanera (apartado 2 de la sección I.). Se ha sugerido una alternativa a un criterio que amenaza en el futuro con atraer hacia la competencia exclusiva del Estado toda una serie de actividades tangencialmente relacionadas con el núcleo de la actividad aduanera. Teniendo en cuenta que la actividad aduanera incrementalmente persigue intereses distintos a la recaudación, el conflicto puede volver a plantearse.

Siguiendo el criterio propuesto cabría distinguir entre, (i) una actividad nuclear aduanera de exclusiva competencia del Estado que tenga por objeto directo el cruce de bienes y mercancías a través de la frontera, y (ii) toda actividad aduanera periférica o accesoria; actividad no subsumible en el artículo 149.1 10ª de la Constitución.

Se ha apuntado que el carácter formal tributario de la normativa aduanera española se refuerza con el carácter también tributario de la organización encargada de la ejecución de la normativa aduanera, la AEAT.

¹¹⁸ *Vid.* el apartado 3 de la sección II. del Capítulo segundo (*La normativa aduanera europea*).

En lo que se refiere a las normas de asistencia mutua, éstas entran en juego en todo procedimiento que implique la participación de otra Administración. Son de aplicación, por tanto, a todos los procedimientos elegidos para este estudio.

Del tipo de actividad que se desarrolla en la asistencia mutua la más frecuente es la de intercambio de información. Así se aprecia después de revisar todos los procedimientos de este estudio: el intercambio de información forma parte siempre y sin excepción de la actividad de asistencia mutua. La observación se alinea con pronunciamientos doctrinales sobre la importancia de la comunicación en la actividad administrativa cooperativa.

El modo en el cual las normas de asistencia mutua se han transpuesto en España permite entender con ejemplos afirmaciones más abstractas sobre la presión que la normativa secundaria europea ejerce sobre el canon nacional de procedimiento.

La implantación de la asistencia mutua como estructura procedimental cooperativa a respetar por los Estados miembros trae consigo el que por medio de un acto jurídico extranjero se inicie un procedimiento recaudatorio en España. Ante lo cual, tanto España como el resto de Estados miembros han tenido que ajustar su normativa para que así se cumpla.

SEGUNDA PARTE – LA ACTIVIDAD ADUANERA

Hasta este punto se ha elaborado la regulación aduanera como marco normativo de los procedimientos de la muestra, ahora se estudia la actividad aduanera a través de ellos.

Primero se explica el carácter polifacético de la actividad aduanera como uno de sus rasgos característicos, y después se analiza esta actividad haciendo uso de las doctrinas de las formas jurídicas de la actividad administrativa, del procedimiento, y de la relación jurídica.

Se emplean estas doctrinas porque proporcionan los principales modelos de sistematización de la actividad administrativa. La actividad que desempeñan las Administraciones a través de actos jurídicos y materiales se conceptualiza y ordena haciendo uso de las nociones de estos patrones¹. Estas nociones llevan aparejadas consecuencias jurídicas.

Por ejemplo, la expedición de un certificado AEO² por una Administración aduanera así como toda la actividad de las Administraciones participantes que le precede se pueden explicar como la *actividad material o real* de intercambio de información, que a su vez constituyen *actuaciones de trámite de un procedimiento cooperativo europeo* que finaliza con una *decisión* sobre la expedición de un certificado AEO; todo ello en el marco de una *relación jurídico-administrativa* entre el solicitante y la Administración expedidora.

Cada una de estas abstracciones (actividad material, actuación de trámite de un procedimiento, decisión y relación jurídica) está dotada de un régimen jurídico propio, lo cual permite perfilar los derechos y obligaciones de interesado y Administración respecto de cada una de ellas. Constituyen así conceptos metodológicos de tipo dogmático³. Es necesario recurrir a estos conceptos, por tanto, para analizar la actividad administrativa que transcurre en los procedimientos cooperativos europeos.

¹ Vid. E. SCHMIDT-ABMANN, *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema – Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública – Marcial Pons, 2003, Capítulo Sexto – El Sistema de la Acción Administrativa.

² AEO son las siglas en inglés para operador económico autorizado. Vid. el procedimiento número 27 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

³ La explicación de los conceptos metodológicos como una de las herramientas al servicio de la ciencia jurídica, y de los conceptos dogmáticos como abstracciones de contenido jurídico preciso integrados en un sistema y dirigidos a describir, explicar y prescribir en la realidad jurídica, en S. DÍEZ SASTRE, «La formación de conceptos dogmáticos en el Derecho público», en *RJUAM*, 31 (2015), pp. 110–111 y 123–126, Rz. 10, y 32–34, respectivamente.

Estas doctrinas no han permanecido ajenas a la europeización de la actividad de las Administraciones nacionales.

La actividad administrativa de los Estados miembros está influenciada por la regulación europea y ello ha supuesto una modificación del régimen jurídico de esa actividad y del modo de conceptualizarla. Una consecuencia de esta influencia es el que se hayan perfilando versiones europeizadas de los conceptos que se emplean en el Derecho administrativo nacional para sistematizar la actividad administrativa de cooperación regulada en el Derecho de la UE.

Por ejemplo, para identificar el tipo de procedimiento de ámbito europeo que se estudia aquí se emplea una noción como *procedimiento cooperativo europeo* y no procedimiento, o para identificar una resolución o decisión adoptada por una Administración nacional pero con efectos automáticos en toda la Unión se emplee *decisión transnacional* y no decisión.

Estos conceptos se desarrollan a continuación en relación con la actividad de los procedimientos de la muestra.

El análisis se divide en dos capítulos. El primero se centra en el carácter polifacético de la actividad aduanera y en el estudio de esta actividad empleando la doctrina de las formas jurídicas (Capítulo cuarto). El segundo se centra en el estudio de la actividad aduanera empleando las doctrinas del procedimiento y de la relación jurídica (Capítulo quinto). La síntesis de todo el análisis se presenta en la sección III. del Capítulo quinto.

CAPÍTULO CUARTO – LA ACTIVIDAD ADUANERA: SU CARÁCTER POLIFACÉTICO Y ANÁLISIS A LA LUZ DE LA DOCTRINA DE LAS FORMAS JURÍDICAS

En este capítulo, primero se explica el carácter polifacético de la actividad aduanera (sección I.), y después se analiza la actividad aduanera a la luz de la doctrina de las formas jurídicas haciendo uso de los procedimientos de la muestra (sección II.).

I. EL CARÁCTER POLIFACÉTICO DE LA ACTIVIDAD ADUANERA

1. ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA

Según lo explicado en el Capítulo tercero, en España la normativa tributaria regula toda actividad aduanera, tenga esta actividad carácter pecuniario o no.

Esta agrupación bajo la normativa tributaria está reforzada por la agrupación de toda esta actividad bajo la responsabilidad de una estructura organizativa, la AEAT.

La conexión entre actividad aduanera y normativa tributaria trae causa en que la deuda aduanera¹, los derechos derivados de la aplicación del arancel aduanero común, son un tributo² que devenga con la importación de bienes y su subsiguiente incorporación al circuito económico de la Unión³. De entre los tipos de tributos –tasas, contribuciones especiales e impuestos–⁴, la deuda aduanera es un impuesto. El TEAC lo ha expresado con claridad: “La naturaleza tributaria de la deuda aduanera es indiscutible, ya que se trata de *impuestos* que gravan las mercancías por el hecho de su introducción en el territorio aduanero de la UE (...)”⁵.

En consonancia con el carácter tributario de la normativa aduanera, la doctrina española tiende a considerar la regulación aduanera desde el presupuesto de la finalidad

¹ El artículo 5. 18) CAU define deuda aduanera: “La obligación de una persona de pagar el importe de los derechos de importación o de exportación aplicables a mercancías específicas con arreglo a la legislación aduanera vigente”.

² *Vid.* F. PELECHÁ ZOZAYA, *El código aduanero comunitario y su aplicación en España*, Madrid, Marcial Pons, 1995, p. 16.

³ *Vid.* la explicación de como devenga la deuda aduanera en C. G. HERRERA OROZCO, *Derecho aduanero tributario de la Unión Europea*, Barcelona, J. M. Bosch, 2016, pp. 81–85.

⁴ Artículo 2.2 LGT.

⁵ Resolución del TEAC (Sección Vocalía 12ª) de 23 de octubre de 2014, Rec.\962\2014, Fundamento de Derecho Sexto (énfasis añadido).

recaudatorio–tributaria de la actividad aduanera. En general, se conceptualiza la actividad aduanera como categoría de Derecho tributario que se divide en un contenido material–sustantivo dedicado a la obligación–relación surgida de la deuda aduanera, y un contenido formal–accesorio dedicado a obligaciones–relaciones procedimentales complementarias a ésta. Esta perspectiva se identifica en algunas contribuciones de juristas dedicados al Derecho tributario⁶.

Hay autores que se desligan de esta perspectiva. Es el caso de GALERA RODRIGO, que estudió la normativa aduanera española desde la problemática de la intervención del Estado en el comercio exterior. Señaló que no es sostenible la “pureza de su naturaleza tributaria” de la normativa aduanera⁷. Esta autora argumentaba que en la normativa aduanera se dan demasiadas excepciones a los “esquemas propiamente tributarios”⁸.

Su razonamiento se apoyaba en tres constataciones: (i) la falta de identidad absoluta entre la relación aduanera y la relación tributaria; (ii) el hecho de que el procedimiento aduanero tiene un objeto que excede al del procedimiento tributario, y (iii) el caso de los regímenes aduaneros económicos⁹, en los cuales el devengo de la obligación de satisfacer la deuda aduanera se produce sólo en caso de incumplimiento. Señalaba que en estos regímenes aduaneros económicos la obligación principal no es de naturaleza pecuniaria.

GALERA RODRIGO distinguió entre las normas de Derecho aduanero que tienen por objeto la relación tributaria (Derecho fiscal aduanero), y las que tienen por objeto la intervención protectora del mercado único (normas protectoras no tarifarias). La definición de Derecho aduanero que propuso incluye estos dos grupos de normas¹⁰.

⁶ *Vid.*, entre otros, M. CORTÉS DOMÍNGUEZ, «Introducción al Derecho Aduanero», en *Aduanas*, 161 (1967), p. 3; F. PELECHÁ ZOZAYA, *El código aduanero...*, *op. cit.*; M. A. GRAU RUIZ, «La asistencia mutua en materia de recaudación de derechos de aduana (Comentario a la STJCE de 17 de julio de 1997, Asunto C-97/95, entre «Pascoal & Filhos, Lda. y Fazenda Pública»», en *Impuestos*, I (1999), pp. 1037-1046; J. RAMALLO MASSANET, «Los procedimientos aduaneros simplificados», en *ReDF*, 151 (2011), pp. 709-724, y; A. GARCÍA HEREDIA, «Las deudas aduaneras nacidas por incumplimiento», en *ReDF*, 162 (2014), pp. 1-34.

⁷ *Vid.* S. GALERA RODRIGO, *Derecho aduanero español y comunitario – La Intervención Pública sobre el Comercio Exterior de Bienes*, Madrid, Civitas, 1995, p. 103.

⁸ *Ibid.*

⁹ En referencia a los regímenes económicos del artículo 84 del CAC, ahora englobados en los procedimientos de depósito aduanero, perfeccionamiento e importación temporal del CAU.

¹⁰ “(...) el Derecho Aduanero está compuesto por un conjunto de normas de Derecho Público, de finalidad protectora, cuyo cumplimiento es exigible siempre que se realiza una operación de comercio internacional de mercancías, y por aquellas otras imprescindibles para su aplicación efectiva.”, en S. GALERA RODRIGO, *Derecho aduanero español...*, *op. cit.*, pp. 100-101.

2. ANÁLISIS DESDE FUERA DE ESPAÑA

Más recientemente y más allá del ámbito español algunos autores extranjeros han ensanchado la perspectiva sobre la función que cumple la normativa aduanera.

Se ha subrayado que la normativa aduanera presta una función de apoyo a diversos objetivos: apoyo a la recaudación y a la ejecución de la política comercial y agraria, pero también a la protección de la seguridad de ciudadanos, fabricantes y consumidores, a la competitividad de las empresas europeas y al comercio¹¹.

La necesidad de hacer frente al panorama que surge de los atentados del 11 de septiembre de 2001 ha acentuado la función protectora de la aduana¹². También se ha subrayado la especial importancia de la función de control que realiza la aduana sobre el tráfico de bienes y sustancias prohibidas o de tráfico restringido (armas, material de guerra, explosivos y sustancias para el ensamblaje de armas radioactivas o biológicas). El CAU¹³ y la doctrina alemana¹⁴ se han hecho eco de todo ello y apuntan que la aduana es también un

¹¹ “Customs law which used to serve protectionism is now evolving into a dynamic tool to ensure the collection, at importation, of customs, agricultural and antidumping duties, as well as VAT and excise duties, while contributing to the fight against fraud. Customs law also insures the implementation of international trade rules, the competitiveness of business in the Union, and the protection of the Union’s citizens, consumers and businesses with regard to health, safety and environmental risks, the infringement of intellectual property rights etc., wherever goods pass a Community frontier.”, en F. BOLKESTEIN, «Foreword», en M. LUX, *Guide to Community Customs Legislation*, Brussels, Bruylant, 2002, p. VI. *Vid.* también M. LUX, «Modernisation of Customs Procedures», en R. HENKE y L. GELLERT (Hrsg.), *Zoll im Wandel vom Abgaben – zum Sicherheitsrecht? – Erfahrungen mit dem neuen Energiesteuerengesetz – Tagungsband des 19. Europäischen Zollrechtstags des EFA am 20./21. Juni 2007 in Hamburg*, Witten, Mendel, 2007, p. 105.

¹² *Vid.* T. LYONS «EC Customs Law – its Relationship to the Aims and General Law of the EC», en W. CZYŻOWICZ y J. MERSKI (eds.), *Customs law in the system of law – International conference proceedings, Warsaw, 2005*, Warsaw, Wyższa Szkoła Economiczna, 2005, p. 77; R. VERRUE, «The Integration of Customs Law with other Areas of Law», en *Customs Law in the System...*, *op. cit.*, p. 57; C. WOLF, «Diskussion zu den Referaten von Dietmer Sturies/Dirk Bremer und Reinhard Fischer», en R. HENKE und L. GELLERT (Hrsg.), *Zoll im Wandel...*, *op. cit.*, p. 93; S. AIGNER, «International Security Initiatives and their Development», en L. GELLERT (Hrsg.), *Sicherheit und Freiheit – Tagungsband des 23. Europäischen Zollrechtstags des EFA am 30. Juni/1. Juli 2011 in Schaffhausen*, Witten, Mendel, 2011, p. 83, y; la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la gestión de los riesgos aduaneros y la seguridad de la cadena de suministro de 8 de enero de 2013, documento número COM (2012) 793 final, p. 3.

¹³ Conforme al Considerando número 16 del CAU: “La realización del mercado interior, la reducción de los obstáculos al comercio y a la inversión internacionales, y la necesidad cada vez mayor de garantizar la seguridad y protección de las fronteras exteriores de la Unión son factores, todos ellos, que han transformado el papel de las autoridades aduaneras (...)”. Esta concepción se refleja en el artículo 3 (Misión de las autoridades aduaneras) del CAU, conforme al cual, “Las autoridades aduaneras serán responsables de supervisar el comercio internacional de la Unión, debiendo contribuir a (...) la ejecución de la política comercial común y de las restantes políticas comunes de la Unión relacionadas con el comercio, así como a la seguridad global de la cadena de suministros (...)”.

¹⁴ *Vid.* H. M. WOLFFGANG y K. HARDEN, «The New European Customs Law», en *WCJ*, 10 (2016), p. 4, y; P. WITTE y H. M. WOLFFGANG (Hrsg.), *Lehrbuch des Zollrechts der Europäischen Union*, Herne, NWB, 2016, p. 5.

instrumento¹⁵ que debe contribuir a la ejecución de otras políticas y a la seguridad y no sólo a la recaudación.

En línea con esta observación la Comisión ha recalcado que la recaudación de los derechos de importación ya no es la tarea más importante de las aduanas de la UE¹⁶ y apunta que a su cometido tributario le acompañan otros.

La Comisión recurre a una analogía y describe la unión aduanera como una piel, un órgano que media el intercambio controlado y saludable de mercancías entre el espacio aduanero de la UE y el exterior asegurando así que concurren los factores que requiere el mercado interior europeo para desarrollarse y prosperar¹⁷.

La descripción que emplea la Comisión concuerda con la apreciación doctrinal que señala que la estructura jurídica y administrativa resultante de la normativa aduanera europea se emplea de instrumento de mediación entre el mercado interior europeo y su exterior¹⁸.

3. ANÁLISIS A TRAVÉS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA

Un análisis detenido del contenido de todos los procedimientos de la muestra de este estudio revela que la actividad administrativa que la normativa aduanera regula es bastante más que actividad recaudatoria y de protección comercial. Los intereses jurídicos que protege la normativa aduanera no se limitan a la sostenibilidad económica del gasto público y a la ejecución de una política comercial. Es razonable referirse a un carácter polifacético de la normativa aduanera y de los procedimientos aquí estudiados.

Entre esos bienes jurídicos objeto de protección se incluyen, el abastecimiento de bienes esenciales¹⁹, el comercio lícito de especímenes de fauna y flora²⁰, los intereses de los productores de la Unión²¹, los intereses de los agricultores de la Unión²², el comercio lícito

¹⁵ La consideración de la aduana como instrumento de dirección de procesos sociales y económicos, en A. MUSIL, «Steuern und Zölle als Mittel zur Steuerung sozialer und wirtschaftlicher Prozesse im 20. Jahrhundert», en *Der Staat*, 3/2007, pp. 420–441.

¹⁶ *Vid.* COMISIÓN EUROPEA, *La unión aduanera de la UE: proteger al ciudadano y facilitar el comercio*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014, p. 3.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Se explicaba así en el apartado 2.1.1 de la sección II. del Capítulo segundo (*La normativa aduanera europea*).

¹⁹ *Vid.* los procedimientos número 10 y 48 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²⁰ *Vid.* los procedimientos número 5, 36, y 37 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹ *Vid.* los procedimientos número 6, 8, 9, 11, 12, 17, 19, 20, 31, 32, 35, 51, 53, y 55 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²² *Vid.* los procedimientos número 14, 16, y 18 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

de diamantes en bruto²³, la salud de los ciudadanos²⁴, o la seguridad nacional de los Estados miembros²⁵.

Fuera del perímetro de los procedimientos de la muestra de este estudio, la normativa aduanera europea protege también otros bienes jurídicos distintos a los recursos públicos, como puedan ser los derechos de propiedad intelectual²⁶ o el patrimonio artístico²⁷.

Esta pluralidad tiene a su vez reflejo en la normativa española, la cual regula entre otras actividades, la exportación e importación de diamantes en bruto²⁸, la pesca ilegal²⁹, el comercio de tecnologías de doble uso³⁰, la importación y exportación de especies de fauna y flora silvestre³¹ o el tráfico de mercancías sospechosas de violar derechos de propiedad intelectual³².

En consonancia con esta pluralidad, se puede establecer una clasificación de los procedimientos de este estudio en función de su actividad, y así agruparlos en:

- procedimientos de contenido material no pecuniario, o procedimientos que son de *contenido materialmente administrativo*.

²³ Vid. el procedimiento número 23 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²⁴ Vid. los procedimientos número 38, 39, 42, y 43 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²⁵ Vid. los procedimientos número 40 y 41 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²⁶ Vid. el Reglamento (UE) número 608/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de junio de 2013 relativo a la vigilancia por parte de las autoridades aduaneras del respeto de los derechos de propiedad intelectual y por el que se deroga el Reglamento (CE) número 1383/2003 del Consejo.

²⁷ Vid. el Reglamento (CE) número 116/2009 del Consejo de 18 de diciembre de 2008 relativo a la exportación de bienes culturales (versión codificada).

²⁸ Vid. la Orden EHA/1646/2005, de 31 de mayo, por la que se establecen determinadas normas sobre importación y exportación de diamantes en bruto a efectos de la aplicación del Sistema Internacional de Certificación del Proceso de Kimberley.

²⁹ Vid. la Orden ARM/2077/2010, de 27 de julio, para el control de acceso de buques de terceros países, operaciones de transito, transbordo, importación y exportación de productos de la pesca para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

³⁰ Vid. la Ley 49/1999, de 20 de diciembre, sobre medidas de control de sustancias químicas susceptibles de desvío para la fabricación de armas químicas; la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso; el Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, y; la Orden ITC/2880/2005, de 1 de agosto, por la que se regula el procedimiento de tramitación de las autorizaciones administrativas de exportación y de las notificaciones previas de exportación.

³¹ Vid. el Real Decreto 1739/1997, de 20 de noviembre, sobre medidas de aplicación del Convenio sobre Comercio Internacional de especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), hecho en Washington el 3 de marzo de 1973 y del Reglamento (CE) 338/97, del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, y; el Real Decreto 1333/2006, de 21 de noviembre, por el que se regula el destino de los especímenes decomisados de las especies amenazadas de fauna y flora silvestres protegidas mediante el control de su comercio.

³² Vid. la Orden EHA/2343/2006, de 3 de julio, relativa a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de declaración de mercancías sospechosas de vulnerar derechos de propiedad intelectual.

Treinta y seis de los procedimientos analizados³³ no están dirigidos a la recuperación de recursos –bien sea deuda aduanera, derechos antidumping o derechos compensatorios–. Sirve de ejemplo el procedimiento de autorización a la exportación de productos de doble uso (productos que puedan destinarse a usos tanto civiles como militares)³⁴, que tiene por objetivo principal proteger la seguridad nacional de los Estados miembros y no la percepción de recursos económicos.

Sirven también de ejemplo el procedimiento de investigación del cumplimiento de las disposiciones de importación, exportación y traslado de especímenes de fauna y flora silvestres³⁵; el procedimiento de modificación del régimen de exportación de determinados productos esenciales³⁶, o; el procedimiento de expedición de certificado AEO (siglas en inglés para operador económico autorizado)³⁷. En ninguno de ellos la actividad ordenada por el procedimiento tiene por fin recaudar un impuesto.

Dentro de esta categoría de procedimientos quedan encuadrados aquellos destinados a hacer realidad la política comercial común de la Unión³⁸ y la política agrícola común de la Unión³⁹.

- Procedimientos indirectamente relacionados con la recaudación, o *de contenido tributario en sentido amplio*.

Ocho de los procedimientos analizados⁴⁰ están indirectamente relacionados con la recaudación. Sirve de ejemplo el procedimiento de comprobación de pruebas de origen aportadas para la aplicación de beneficios derivados de medidas arancelarias preferenciales⁴¹. El objetivo de este procedimiento es comprobar la validez y autenticidad de los certificados bajo los cuales se ha aplicado un régimen arancelario

³³ Son los procedimientos número 5, 6, 8 a 14, 18, 19, 22, 23, 27 a 30, 33, 34, 36 a 44, 47, 48, 51, 53, y 55 a 58 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

³⁴ *Vid.* el procedimiento número 40 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

³⁵ *Vid.* el procedimiento número 5 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

³⁶ *Vid.* el procedimiento número 10 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

³⁷ *Vid.* el procedimiento número 27 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

³⁸ *Vid.* los procedimientos número 6, 8, 9, 11, 12, 13, 19, 22, 51, 53, y 55 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

³⁹ *Vid.* los procedimientos número 14 y 18 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

⁴⁰ Son los procedimientos número 7, 20, 26, 31, 32, 35, 45, y 46 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

⁴¹ *Vid.* el procedimiento número 22 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

favorable. La comprobación puede indirectamente dar lugar a la recuperación de impuesto aduanero, pero no necesariamente. Y,

- procedimientos que sí que están directamente dirigidos a la recaudación, o procedimientos *de contenido tributario en sentido estricto*.

Es el caso de doce⁴² de los procedimientos analizados. Sirve de ejemplo el procedimiento de recaudación de deuda aduanera y gravámenes surgidos en el marco de un tránsito⁴³. En estos procedimientos sí que se trata de cobrar tributos.

De lo anterior se deduce que tanto la normativa aduanera como los procedimientos analizados tienen fines distintos al de “hacer posible el sostenimiento del gasto público”⁴⁴. No obstante el carácter tributario formal y la relevancia de la función recaudatoria, la actividad aduanera *no es exclusivamente tributaria*. Así se aprecia en los procedimientos analizados en este trabajo: la *mayor parte* son de contenido materialmente administrativo y *una cantidad menor* lo son de contenido tributario en sentido amplio o de contenido tributario en sentido estricto⁴⁵.

⁴² Son los procedimientos número 1 a 4, 15 a 17, 21, 24, 25, 52 y 54 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

⁴³ *Vid.* el procedimiento número 2 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

⁴⁴ E. ESEVERRI MARTÍNEZ *et al.*, *Manual práctico de Derecho Tributario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 164.

⁴⁵ En este sentido, entienden BERR y TRÉMEAU que es misión esencial de la aduana, más que velar por una correcta percepción de los derechos aduaneros, procurar que las condiciones que no dan lugar a percepción se cumplan correctamente, “(...) *la Douane actuelle a pour mission essentielle, non point tant de veiller à une correcte perception du droit de douane, que de s’assurer que les conditions de la non perception des droits sont bien remplies*”, en C. J. BERR y H. TRÉMEAU, *Le droit douanier – Communautaire et national*, Paris, Economica, 1997, p. 11, Rz. 17.

II. LA ACTIVIDAD ADUANERA A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LAS FORMAS JURÍDICAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. LA TEORÍA DE LAS FORMAS JURÍDICAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La teoría de las formas jurídicas de la actividad administrativa (en adelante, “teoría de las formas”) gobierna la “(...) diversidad, colorido y abundancia (...)”⁴⁶ de la actividad administrativa. Frente a la masa desbordante⁴⁷ que constituye la actividad administrativa en su conjunto y objetivamente considerada, la teoría de las formas marca puntos fijos en torno a los cuales se puede abstraer y explicar⁴⁸.

La teoría de las formas permite estructurar en torno a nociones ideales de referencia –formas⁴⁹– la multitud de fenómenos singulares que componen la maraña de actividad administrativa. Ordena mediante el empleo de paradigmas de racionalidad⁵⁰ lo que en su estado crudo es inmanejable. Por medio de este orden se puede dogmatizar la actividad de la Administración⁵¹.

⁴⁶ “(...) *Vielfalt, Buntheit und Fülle* (...)”, en F. OSSENBÜHL, «Die Handlungsformen der Verwaltung», en *JuS*, 10/1979, p. 681.

⁴⁷ “*flutende Masse*”, en O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Band I, Berlin, Duncker & Humblot, 1924, p. 92.

⁴⁸ *Vid.* W. HOFFMANN–RIEM, «Rechtsformen, Handlungsformen, Bewirkungsformen», en W. HOFFMANN–RIEM, E. SCHMIDT–ABMANN, y A. VOBKUHLE (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, München, C. H. Beck, 2012, p. 944, Rz. 1.

⁴⁹ La doctrina alemana distingue entre “*Rechtsformen*” y “*Handlungsformen*”. “*Rechtsformen*” es una categoría en términos de régimen jurídico, un prototipo de actividad que el Derecho configura con requisitos y consecuencias jurídicas propias. PAULY señala que no son sólo formas de actuación previstas por el Derecho, formas del Derecho, sino moldes del Derecho (“*Gußformen von Recht*”), son el propio Derecho, “(...) *sind also selber Recht* (...)”. *Vid.* W. PAULY, «Grundlagen einer Handlungsformenlehre im Verwaltungsrecht», en K. BECKER–SCHWARZE, W. KÖCK, T. KUPKA, y M. VON SCHWANENFLÜGEL (Hrsg.), *Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht – 31. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung „Öffentliches Recht“*, Stuttgart y otras ciudades, Richard Boorberg, 1991, p. 32. Mientras que “*Handlungsformen*” es una categoría más amplia que incluye la de “*Rechtsform*” y que se refiere a acción, un prototipo de actividad que se diferencia de otros por su materialidad, no por su régimen jurídico. Algunos autores manejan ambos como sinónimos, otros no. En este trabajo se emplean los términos forma, forma jurídica y forma de actividad indistintamente. Respecto a la delimitación conceptual y empleo en la doctrina alemana, *vid.* W. PAULY, «Der Regelungsvorbehalt», en *DVBZ*, 10/1991, pp. 521–522; J. BAST, «Handlungsformen und Rechtsschutz», en A. VON BOGDANDY y J. BAST (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin, Springer, 2009, pp. 491–492; P. SZCZEKALLA, «Handlungsformen im europäischen Verwaltungsrecht», en J. P. TERHECHTE (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Baden–Baden, Nomos, 2011, p. 177, Rz. 14; W. HOFFMANN–RIEM, «Rechtsformen, Handlungsformen...», *op. cit.*, p. 950, Rz. 10, y; C. RUNG, *Strukturen und Rechtsfragen europäischer Verbundplanungen*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2013, pp. 22–27.

⁵⁰ “*Rationalitätsmuster*”, en R. PITSCHAS, «Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht und Handlungsformen der gemeinschaftlichen Verwaltungskooperation», en H. HILL y R. PITSCHAS (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht – Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, p. 320.

⁵¹ La relevancia dogmática de la teoría de las formas es particularmente acusada para el Derecho administrativo alemán. Tan es así que OSSENBÜHL contraponía el Derecho administrativo europeo como un Derecho basado en una serie de principios al Derecho administrativo alemán como Derecho que descansa en

Esta formalización en “(...) segmentos de acción tipificados (...)”⁵², en “(...) estructuras abstraídas de su contenido concreto (...)”⁵³ tiene ventajas. De un lado, facilita la compartimentación. Sirve para la conformación de un sistema estable⁵⁴ y claro que ordene el conjunto de la actividad administrativa. De otro, economiza la respuesta del Derecho puesto que proporciona el mismo marco de análisis para actividades dispares⁵⁵. Cada forma jurídica está asociada a un conjunto de requisitos y consecuencias jurídicas⁵⁶, a cada forma jurídica le corresponde un régimen jurídico. La abstracción de las formas jurídicas permite responder con el mismo diagnóstico y solución jurídica a aquellos fenómenos diversos entre sí que quepa aglutinar bajo una misma forma⁵⁷.

La categorización en formas jurídicas cumple también una función de garantía, protege la posición del particular⁵⁸. Le ayuda a éste a prever la actividad de la Administración⁵⁹ y canaliza esta actividad, lo cual es presupuesto indispensable para su control⁶⁰. A este respecto se ha señalado que es en el momento en el que la forma domina la ejecución de la actividad de la Administración cuando la forma puede desplegar su fuerza como enemiga jurada de la arbitrariedad y hermana gemela de la libertad⁶¹.

la categoría dogmática decisiva de la forma jurídica, “*Die Handlungsform ist nach wie vor die grundlegende bestimmende Kategorie der verwaltungsrechtlichen Dogmatik.*”, en F. OSSENBÜHL, «Buchbesprechung – Europäisches Verwaltungsrecht», en *Der Staat*, 4/1990, p. 620.

⁵² E. SCHMIDT-ABMANN, «La doctrina de las formas jurídicas de la actividad administrativa – Su significado en el sistema del Derecho administrativo y para el pensamiento administrativista actual», en *DA*, 235–236 (1993), p. 9.

⁵³ P. KRAUSE, *Rechtsformen des Verwaltungshandelns – Überlegungen zu einem System der Handlungsformen der Verwaltung, mit Ausnahme der Rechtsetzung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1974, p. 14.

⁵⁴ *Vid.* E. SCHMIDT-ABMANN, «La doctrina de las formas jurídicas...», *op. cit.*, p. 16.

⁵⁵ *Vid.* S. DÍEZ SASTRE, «La formación de conceptos dogmáticos en el Derecho público», en *RJUAM*, 31 (2015), p. 129, Rz. 43.

⁵⁶ *Vid.* F. OSSENBÜHL, «Die Handlungsformen...», *op. cit.*, p. 682.

⁵⁷ *Vid.* P. KRAUSE, *Rechtsformen des Verwaltungshandelns...*, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁸ ZIMMER señala que la categorización de la acción de la Administración en formas es reflejo de una constitución conforme al Estado de Derecho, “*Rechtsstaatliche und freiliche Verfassungen zeichnen sich u. a. dadurch aus, daß sie die staatliche Machtausübung an begrenzte, klare und festgefügte Formen binden.*”, en G. ZIMMER, «Handlungsformen und Handlungsbefugnisse der öffentlichen Verwaltung», en *Jura*, 5/1980, p. 242. La vinculación entre forma y Estado de Derecho también estaba presente en la demanda de BULLINGER de trasladar la lógica de las formas jurídicas a las intervenciones de la Administración en el tráfico comercial cuando así lo requiera el interés general. *Vid.* M. BULLINGER, «Zu den Handlungsformen und Handlungsprinzipien hoheitlicher und nichthoheitlicher Verwaltung», en *DÖV*, 19/1960, p. 748.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 10.

⁶⁰ *Vid.* U. DI FABIO, «Sistema de las formas de actuación y la teoría de las consecuencias de las irregularidades», en *DA*, 235–236 (1993), p. 359.

⁶¹ *Vid.* P. KRAUSE, *Rechtsformen des Verwaltungshandelns...*, *op. cit.*, p. 16, y; H. BAUER, «Verwaltungsrechtslehre im Umbruch?», en *Die Verwaltung*, 25 (1992), pp. 309–311.

Además de estas funciones más tradicionales, las formas jurídicas también desempeñan otras como la de servir de instrumento por medio del cual el Estado dirige la actividad de los administrados hacia la consecución de determinados objetivos⁶².

2. LAS FORMAS JURÍDICAS DE DERECHO COOPERATIVO

La doctrina ha aplicado la lógica de la teoría de las formas a la actividad de cooperación entre Administraciones en el ámbito europeo⁶³. Fruto de esta traslación⁶⁴, los

⁶² Vid. B. BIERVERT, *Der Mißbrauch von Handlungsformen im Gemeinschaftsrecht – Eine Untersuchung des gemeinschaftsrechtlichen Handlungsformensystems unter Einbeziehung der Rechtsordnungen Deutschlands, Frankreichs und Englands*, Baden–Baden, Nomos, 1999, pp. 23 y 106, y; K. LEHR, *Staatliche Lenkung durch Handlungsformen*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2010.

⁶³ Destaca en este impulso sistematizador E. SCHMIDT–ABMANN, en cuyas aportaciones ha repetido una llamada a la doctrina a elaborar estructuras dogmáticas que la acomoden. Así, en «Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft», en *EuR*, 3/1996, p. 293; «Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Einleitende Problemskizze», en E. SCHMIDT–ABMANN y W. HOFFMANN–RIEM (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Baden–Baden, Nomos, 1999, p. 34, y; en *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee – Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Berlin–Heidelberg, Springer, 2004, p. 404, Rz. 48. Le siguen, T. VON DANWITZ, *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1996, pp. 169–170; S. KADELBACH, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999, y; B. SCHÖNDORF–HAUBOLD, «Gemeinsame Europäische Verwaltung: die Strukturform der Europäischen Gemeinschaft», en E. SCHMIDT–ABMANN y B. SCHÖNDORF–HAUBOLD (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund – Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, p. 49. A pesar de que existen aportaciones más tempranas –C. M. HAPPE, *Die grenzüberschreitende Wirkung von nationalen Verwaltungsakten*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1987– no es hasta más recientemente que se ha desarrollado una considerable literatura científica que trata las formas jurídicas de Derecho administrativo europeo en el sentido amplio del término (como derecho propio de la UE, de las Administraciones nacionales o como Derecho cooperativo). Así, X. ARZOZ SANTISTEBAN, *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, Oñati, IVAP, 1998; U. MAGER, «Die staatengerichtete Entscheidung als supranationale Handlungsform», en *EuR*, 5/2001, pp. 661–681; J. SOMMER, *Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht*, Berlin–Heidelberg, Springer, 2003; G. SYDOW, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004; A. VON BOGDANDY, J. BAST, y F. ARNDT, «Tipología de los actos en el derecho de la Unión Europea. Análisis empírico y estructuras dogmáticas en una presunta jungla», en *Rev. Est. Pol.*, 123 (2004), pp. 9–70; M. VOGT, *Die Entscheidung als Handlungsform der Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005; F. WETTNER, *Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005; J. BAST, *Grundbegriffe der Handlungsformen der EU entwickelt am Beschluss als praxisgenerierter Handlungsform des Unions- und Gemeinschaftsrechts*, Berlin–Heidelberg, Springer, 2006; del mismo autor, «Handlungsformen und Rechtsschutz...», *op. cit.*; A. HOMBERGS, *Europäisches Verwaltungskooperationsrecht auf dem Sektor der elektronischen Kommunikation*, Berlin, Lit, 2006; M. RUFFERT, «Überlegungen zu den Rechtsformen des Verwaltungshandelns im europäisierten Verwaltungsrecht», en M. WALLERATH (Hrsg.), *Fiat iustitia – Recht als Aufgabe der Vernunft – Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag*, Berlin, Duncker & Humblot, 2006, pp. 215–236; K. HEUBNER, *Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2007; T. VON DANWITZ, «Die Handlungsformen des Europäischen Verwaltungsrechts», en T. VON DANWITZ, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Berlin–Heidelberg, Springer, 2008, pp. 231–272; W. WEIB, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Berlin, Duncker & Humblot, 2010; P. SZCZEKALLA, «Handlungsformen im europäischen...», *op. cit.*; C. RUNG, *Strukturen und Rechtsfragen...», op. cit.*; A. GLASER, *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2013; T. RADEMACHER, *Realakte im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2014.

⁶⁴ Además de emplearse la doctrina de las formas jurídicas como herramienta dogmática en los ordenamientos continentales europeos y en el Derecho de la UE, se ha empleado también en el Derecho internacional público. Un ejemplo de ello es la propuesta de GOLDMANN de emplear la doctrina de las formas jurídicas como medio para requerir que el ejercicio del poder público en la esfera internacional sea conforme a un proceder dialéctico y reconstructivo («*dialektisches, rekonstruktives Vorgehen*») que se deduce del

contornos de las formas jurídicas típicas de la actividad cooperativa entre Administraciones europeas están definidos con más precisión. Gracias a esa elaboración conceptual es posible nombrar y ordenar actividad como la que transcurre en los procedimientos objeto de este análisis.

En tanto que la actividad que transcurre en los procedimientos de la muestra está regulada en disposiciones de Derecho secundario de la UE comprendidas bajo la noción Derecho cooperativo⁶⁵, la referencia que se emplea aquí es a actividad de Derecho cooperativo y a las formas de Derecho cooperativo. La justificación de esta terminología se ofrece a continuación.

En los apartados siguientes, primero se hace referencia a algunos aspectos generales de las aquí nombradas formas jurídicas de Derecho cooperativo, para después emplearlas como herramienta de análisis de la actividad que se desarrolla en los procedimientos de la muestra.

2.1. Aspectos generales de las formas jurídicas de Derecho cooperativo

2.1.1 La ejecución del Derecho cooperativo y su subsunción en formas jurídicas

Las normas de Derecho cooperativo las materializan bien los órganos de la UE (ejecución directa), bien los órganos de las Administraciones nacionales (ejecución indirecta), bien los órganos de la UE y de las Administraciones nacionales conjuntamente (ejecución cooperativa)⁶⁶.

Cuando las Administraciones nacionales ejecutan aisladamente normas de Derecho cooperativo, los efectos de su actividad pueden quedar limitados a su jurisdicción o pueden ser extraterritoriales.

El primer tipo de actividad, la actividad que lleven a cabo las Administraciones nacionales de efecto limitado a su jurisdicción, está ya encuadrada y explicada en las formas jurídicas del Derecho administrativo nacional correspondiente. No es, por tanto, objeto de las formas jurídicas de Derecho cooperativo.

modelo de comportamiento discursivo que este autor propone y de la práctica de las instituciones internacionales. *Vid.* M. GOLDMANN, *Internationale öffentliche Gewalt*, Heidelberg y otras ciudades, Springer, 2015, p. 399.

⁶⁵ La explicación de qué se entiende en este estudio por Derecho cooperativo figura en la sección I. del Capítulo primero (*Introducción*).

⁶⁶ Una explicación más detallada de los modos de ejecución del Derecho de la UE, incluido el Derecho cooperativo, en el apartado 3.1.2.3 de la sección I. del Capítulo quinto (*La actividad aduanera: análisis a la luz de las doctrinas del procedimiento y de la relación jurídica*).

La actividad de la Administración de la UE también merece atención aparte. Aún cuando la Comisión actúe junto con Administraciones nacionales, en sí misma considerada, su actividad queda encuadrada bajo formas jurídicas específicas. Se le dedica apartado separado.

El resto de actividad administrativa que se lleva a cabo para materializar las normas de Derecho cooperativo es el que se subsume en las formas jurídicas de Derecho cooperativo. Es decir, aquella actividad que llevan a cabo las Administraciones nacionales con efectos extraterritoriales. Esta actividad la ejecutan las Administraciones nacionales, bien aisladamente, bien junto con otras Administraciones nacionales y/o la Administración de la UE.

El último tipo de actividad –actividad conjunta de varias Administraciones– es el característico en esta investigación puesto que en todos los procedimientos objeto de análisis participa activamente más de una Administración. Esta participación en todo caso tiene efectos en todo el espacio de la UE.

2.1.2 Precisión terminológica

Para designar las formas jurídicas de actividad típicas en Derecho cooperativo se emplea aquí el término formas jurídicas de Derecho cooperativo o formas de Derecho cooperativo.

El término responde a la necesidad de designar el tipo de actividad administrativa que, si bien es desglosable en actividad de una o varias Administraciones nacionales y de la UE, es una actividad de características particulares por estar dirigida a la consecución de un interés europeo y por llevarse a cabo frecuentemente en relación–conexión con otra u otras Administraciones.

Testimonio fáctico de la existencia y recurrencia de este tipo de actividad son todos los procedimientos de la muestra. Prueba de que es un tipo de actividad administrativa cuyo régimen jurídico está pendiente de mayor elaboración es precisamente esta investigación.

Se han considerado otros términos pero se ha renunciado a su uso por las razones que se explican a continuación:

- Formas jurídicas de la unión administrativa europea, o “*Handlungsformen des europäischen Verwaltungsverbundes*”⁶⁷, y formas jurídicas típicas de la unión administrativa europea, o “*Verbundtypische Handlungsformen*”⁶⁸.

No se emplean estos términos para evitar el riesgo que el uso combinado de *forma* y *unión administrativa europea* conlleva. El uso conjunto de ambos términos puede inducir al error de considerar que existen formas jurídicas de actuación administrativa características de una realidad jurídica autónoma denominada *unión administrativa europea*, cuando el término *unión administrativa europea* no es un término al cual se puedan aparejar consecuencias jurídicas. *Unión administrativa europea* es un término de carga metafórica⁶⁹ que provee una descripción heurística⁷⁰ y una idea ordenadora⁷¹ para la miríada de procesos de administración conjunta que tienen lugar en el espacio administrativo europeo.

- Formas jurídicas de la administración cooperativa, o “*Handlungsformen der Verwaltungskooperation*”⁷².

El término forma jurídica de la administración cooperativa se aproxima al que aquí se propone, pero no traslada el que la actividad cooperativa está vinculada a un conjunto particular de normas. Con el término forma de Derecho Cooperativo se ha optado por remarcar el hecho de que las particularidades de esta actividad de cooperación tienen su razón de ser en las disposiciones de Derecho cooperativo.

⁶⁷ “*Verbundtypische Handlungsformen*” en A. GLASER, *Die Entwicklung des Europäischen...*, *op. cit.*, p. 537.

⁶⁸ “*Handlungsformen des Europäischen Verwaltungsverbundes*” en W. WEIB, *Der Europäische Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, p. 72.

⁶⁹ M. RUFFERT, «Von der Europäisierung des...», *op. cit.*, p. 770 y en «De la europeización del Derecho administrativo a la unión administrativa europea», en F. VELASCO CABALLERO y J. P. SCHNEIDER (coords.), *La unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 107; G. BRITZ, «Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? – Europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzzugangsregulierung bei Telekommunikation, Energie und Bahn», en *EuR*, 1/2006, p. 47, y; U. STELKENS, «Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrechts», en P. STELKENS, H. J. BONK, y M. SACHS (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*, München, C. H. Beck, 2014, p. 129, Rz. 191.

⁷⁰ *Vid.* W. KAHL, «Der europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene», en *Der Staat*, 3/2011,..., *op. cit.*, p. 354.

⁷¹ *Vid.* E. SCHMIDT-ABMANN, «Europäische Verwaltung zwischen Kooperation und Hierarchie», en H. J. CREMER, T. GIEGERICH, D. RICHTER, y A. ZIMMERMANN (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts – Festschrift für Helmut Steinberger*, Berlin, Springer, 2002, p. 1381.

⁷² “*Handlungsformen der Verwaltungskooperation*”, en P. SZCZEKALLA, «Handlungsformen im europäischen...», *op. cit.*, p. 195, Rz. 71, y; “*Handlungsformen der Verwaltungskooperation*”, en R. PITTSCHAS, «Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht und Handlungsformen...», *op. cit.*, p. 331.

- En otros escritos se alude al efecto de la europeización en la doctrina de las formas jurídicas⁷³ sin emplear un término específico para esta versión europeizada de actividad administrativa.

Se entiende aquí que el tipo de actividad administrativa analizada merece término propio porque origina una problemática específica que demanda su régimen jurídico. A pesar de su carácter derivado, el hecho de que esta actividad sea de efecto extraterritorial, unida a que con frecuencia agrega la actuación de varias Administraciones, justifica un tratamiento particular.

El término forma de Derecho cooperativo comprende la denominada decisión de referencia⁷⁴, la denominada decisión transnacional y la actividad material, real, o técnica de carácter transnacional.

Siguiendo el criterio explicado, quedan excluidas de la consideración de formas jurídicas de Derecho cooperativo tanto, (i) las formas de actividad de las Administraciones nacionales cuyos efectos están limitados a su jurisdicción, como (ii) las formas de actividad de la Administración de la UE.

2.1.3 El carácter derivado de las formas jurídicas de Derecho cooperativo

En sí las formas jurídicas de Derecho cooperativo no constituyen tipos nuevos, separables de los tipos de formas jurídicas ya empleados en la esfera de Derecho administrativo nacional o Derecho de la UE⁷⁵.

Como se ha explicado, el Derecho cooperativo no tiene origen en una fuente normativa independiente⁷⁶ y, por tanto, no tiene por objeto un tercer tipo de actividad distinta a la de las Administraciones nacionales o de la UE⁷⁷.

⁷³ Vid. M. RUFFERT, «Überlegungen zu den Rechtsformen...», *op. cit.*, y; W. HOFFMANN-RIEM, «Rechtsformen, Handlungsformen...», *op. cit.*, p. 999, Rz. 81.

⁷⁴ Los procedimientos de la muestra de este estudio no contemplan este tipo de forma de actuación, razón por la cual se obvia su explicación. Respecto a su configuración, *vid.* G. SYDOW, *Verwaltungskooperation in der...», op. cit.*, pp. 181–215, y; A. GLASER, *Die Entwicklung des Europäischen...», op. cit.*, pp. 559–562.

⁷⁵ Vid. M. RUFFERT, «Überlegungen zu den Rechtsformen...», *op. cit.*, p. 235; P. SZCZEKALLA, «Handlungsformen im europäischen...», *op. cit.*, pp. 195–196, y; A. GLASER, *Die Entwicklung des Europäischen...», op. cit.*, p. 531;

⁷⁶ Vid. E. SCHMIDT-ABMANN, «Verfassungsprinzipien für den Europäischen...», *op. cit.*, p. 292, Rz. 39.

⁷⁷ «(...) bringt den Charakter der "Verwaltungskooperation" zum Ausdruck: Sie meint keine dritte Ebene gemeinschaftlicher Verwaltung neben dem direkten und indirekten Vollzug, sondern ist Erklärungsmodell für die mehr oder weniger komplexen Verschränkungen der mitgliedstaatlichen und gemeinschaftlichen Verwaltungseinheiten», en F. WETTNER, *Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht...», op. cit.*, p. 3.

Las formas cooperativas constituyen más bien una *derivación, desviación*⁷⁸ o *mutación* de la actividad administrativa nacional con origen en una norma de Derecho secundario de la UE. La novedad de dicha actividad es que tiene efectos jurídicos extraterritoriales y puede que aglutine la actuación de varias Administraciones nacionales y de la UE. Esta actividad tiene por finalidad materializar una estructura procedimental de cooperación en el espacio europeo.

Es el caso, como se analiza a continuación, de la decisión transnacional. Ésta es una decisión adoptada por una Administración nacional que no constituye un tipo de forma original. Si bien, está sometida a un régimen jurídico sensiblemente distinto al de una decisión nacional. En virtud de dicho régimen, la decisión transnacional causa el mismo efecto jurídico⁷⁹ en todo el territorio de la Unión con la finalidad de desactivar los obstáculos a su aplicación que pudieran derivarse de las diferencias existentes entre ordenamientos nacionales⁸⁰.

⁷⁸ Vid. J. P. SCHNEIDER, «Estructuras de la unión administrativa europea...», *op. cit.*, p. 30, y; A. GLASER, *Die Entwicklung des Europäischen...*, *op. cit.*, p. 545.

⁷⁹ BAST se refiere al “*transnationaler Verwaltungsakt*” como a una resolución de autoridad nacional que en virtud de especificación de tratado de Derecho internacional público o de Derecho de la UE es válida en todos los Estados parte del tratado o miembros de la Unión: “*Unter einem „transnationalen Verwaltungsakt“ versteht man Entscheidungen einer staatlichen Verwaltungsbehörde, die aufgrund völkervertraglicher oder unionsrechtlicher Vorgaben in allen Vertrags- bzw. Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten (...)*”, en J. BAST, «Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums», en *Der Staat*, 1/2007, p. 11. Se ofrece una definición más completa en el apartado de este capítulo que trata de la decisión transnacional. Como se explicará, en el caso del Derecho aduanero de la UE en virtud del artículo 26 CAU las decisiones de las autoridades aduaneras nacionales son, por defecto, transnacionales.

⁸⁰ Tradicionalmente se perseguía con ello la implantación de las libertades de los Tratados y del mercado común. En este sentido, *vid.* V. NEBLER, «Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts», en *NVwZ*, 9/1995, p. 865: “*(...) hat das Ziel, Hindernisse für die Verwirklichung der Freiheiten des EG-Vertrages zu beseitigen, die sich aus Unterscheiden in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ergeben (...)*”. HAPPE apuntaba que los actos de efecto extraterritorial de las Administraciones nacionales europeas tenían por objetivo la consecución del Mercado Común: “*Vornehmster Zweck der Souveränitätsübertragung ist die Schaffung eines Gemeinsames Marktes. Die einzelnen Märkte sollen nicht nur durch Unternehmensaktivitäten horizontal verflochten, sondern durch eine supranationale Gemeinschaft vertikal verwirklicht werden (...)*”, en C. M. HAPPE, *Die grenzüberschreitende Wirkung...*, *op. cit.*, p. 81. Hoy la regulación de la UE recurre al acto transnacional para la consecución de otros fines como, por ejemplo, la administración del espacio migratorio europeo. *Vid.* J. BAST, «Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums...», *op. cit.*

2.1.4 Las formas jurídicas de Derecho cooperativo simples y agregadas

Resta proponer una distinción entre forma de Derecho cooperativo simple y agregada.

2.1.4.1 Concepto

De modo paralelo a como la doctrina administrativista española emplea los conceptos de acto complejo⁸¹, compuesto⁸² o acto procedimiento^{83 84} para aludir a los actos administrativos en cuya formación participa más de un órgano, se sugiere distinguir entre, (i) aquellas formas de Derecho cooperativo que se refieren a una actuación cuya ejecución llevan a cabo órganos de una sola Administración nacional (formas de Derecho cooperativo simples), y (ii) aquellas formas de Derecho cooperativo en cuya ejecución participan órganos de más de una Administración (las formas de Derecho cooperativo agregadas ⁸⁵, identificables con el acto administrativo cooperativo “*kooperativer*

⁸¹ Emplean este término para identificar un acto que implica la intervención de varios órganos en su proceso de formación, R. FERNÁNDEZ DE VELASCO, *El acto administrativo*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1929, pp. 167–169; N. RODRÍGUEZ MORO, *La ejecutividad del acto administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1949, p. 23; E. BARRACHINA JUAN, *Curso de Derecho Administrativo*, Barcelona, Promociones Publicaciones Universitarias, 1986, p. 182; J. M^a. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1993, p. 193; F. B. LÓPEZ–JURADO ESCRIBANO, «La autorización ambiental integrada», en F. B. LÓPEZ–JURADO ESCRIBANO y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Madrid, Civitas, 2002, p. 227; S. MARTÍN–RETORTILLO BAQUER, *Instituciones de derecho administrativo*, Madrid, Thomson Civitas, 2007, p. 355, y; R. BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Madrid, Thomson–Reuters Civitas, 2012, p. 61.

⁸² Emplea este término para identificar un acto que implica la intervención de distintos órganos en su proceso de formación, J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos*, Madrid, Civitas, 1991, p. 234, y; R. ENTRENA CUESTA, *Curso de derecho administrativo. Concepto, fuentes, relación jurídico-administrativa y justicia administrativa*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 177–178.

⁸³ Término que recoge la crítica de FORTI al uso de un concepto separado para aquel acto administrativo en cuya formación intervienen varios órganos. Se hicieron eco de esta postura en España, entre otros, C. GARCÍA OVIEDO, *Derecho administrativo*, Madrid, E.I.S.A., 1955, pp. 170–172; E. MARTÍNEZ USEROS, «Los requisitos de forma de los actos administrativos», en *Anales de la Universidad de Murcia*, 1950, p. 652, y; F. GARRIDO FALLA, *Tratado de derecho administrativo – Parte General*, Madrid, Tecnos, 2005, pp. 570–571.

⁸⁴ La doctrina alemana, en cambio, se refiere al acto administrativo de varios niveles (“*mehrstufiger Verwaltungsakt*”) como aquel en el cual participa más de una autoridad: “(...) *der Mitwirkung mehrerer Behörden bedürfen* (...)”, en C. F. MENGER, «Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht», en *VermArch*, 50 (1959), p. 397. Además, *vid.* H. J. WOLFF, O. BACHOF, y R. STÖBER, *Verwaltungsrecht*, Band 2, München, C. H. Beck, 2000, p. 38, Rz. 66; H. MAURER, *Derecho Administrativo – Parte general*, Madrid, Marcial Pons, 2011, pp. 231–233, Rz. 28; C. BUMKE, «Verwaltungsakte», en W. HOFFMANN–RIEM, E. SCHMIDT–ABMANN, y A. VOBKUHLE (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts...*, *op. cit.*, p. 1169, Rz. 68; M. RUFFERT, «Bedeutung, Funktion und Begriff des Verwaltungsakts», en D. EHLERS y H. PÜNDER (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–Boston, De Gruyter, 2016, pp. 668–669, Rz. 63. Afirma RUFFERT que fue MENGER quien acuñó el concepto, la cita a MENGER es suya.

⁸⁵ SCHÖNDORF–HAUBOLD se refiere a “*gemeinsame Handlungsformen*”, en B. SCHÖNDORF–HAUBOLD, «Gemeinsame Europäische Verwaltung...», *op. cit.*, p. 49.

Verwaltungsakt”⁸⁶ o acto administrativo en varias fases de la Unión “*mebrstufiger gemeinschaftlicher Verwaltungsakt*”⁸⁷).

En el primer caso – formas simples– se trata de actividad ejecutada por una sola Administración aduanera. La admisión en aduana de una declaración⁸⁸, la devolución y condonación de deuda aduanera cuando no concorra ninguna de las circunstancias del artículo 116.3 CAU, o la inscripción de un representante aduanero en un registro nacional⁸⁹ son algunos ejemplos.

En el segundo caso –formas agregadas– se trata de actividad ejecutada conjuntamente por órganos de distintas Administraciones. Una investigación llevada a cabo por una Administración aduanera a solicitud de la Comisión sobre el cumplimiento de las disposiciones de importación, exportación y traslado de especímenes de fauna y flora silvestres⁹⁰, o una concesión de las ventajas del régimen de contingente arancelario⁹¹ son dos ejemplos.

2.1.4.2 Características de las formas jurídicas de Derecho cooperativo agregadas

Estas formas agregadas presentan un perfil característico derivado del entrelazamiento funcional entre Administraciones⁹² del cual resultan.

Estas formas jurídicas,

- son estructuras dogmáticas cada vez menos abarcables dado su grado de complejidad⁹³;

⁸⁶ “(...) *an der Entscheidung Verwaltungsorgane mehrerer Mitgliedstaaten oder der Europäische Verwaltung mitwirken* (...)” Son resoluciones resultado de la cooperación de órganos de distintas Administraciones, A. GLASER, *Die Entwicklung des Europäischen...*, *op. cit.*, p. 556.

⁸⁷ *Vid.* J. CASPAR, «Zur Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel von Gentechnik- und reformierten Lebensmittelrecht», en *DVB*, 21/2002, p. 1437, y; U. LIENHARD, «Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie – Rechtsschutzverkürzung durch europäisches Verwaltungskooperationsrecht im Gentechnikrecht», en *Natur und Recht*, 1/2002, pp. 13–17.

⁸⁸ Artículo 172 CAU.

⁸⁹ En España regulado por el Artículo 4 del Real Decreto 335/2010, de 19 de marzo, por el que se regula el derecho a efectuar declaraciones en aduana y la figura del representante aduanero (texto consolidado de 14 de mayo de 2014), y por la Orden HAP/308/2013, de 26 de febrero, por la que se crea y se regula el Registro de Representantes Aduaneros.

⁹⁰ *Vid.* el procedimiento número 5 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

⁹¹ *Vid.* el procedimiento número 13 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

⁹² *Vid.* P. SZCZEKALLA, «Handlungsformen im europäischen...», *op. cit.*, p. 196, Rz. 71.

⁹³ Apuntaba STOLLEIS que “(...) cada vez va a ser más difícil reconducir a estructuras dogmáticas básicas abarcables un Derecho Administrativo que debe ordenar una sociedad compartimentada, altamente tecnificada y cada vez más envuelta en redes internacionales.”, en M. STOLLEIS, «Las líneas de desarrollo de la dogmática del Derecho administrativo en la era industrial», en *DA*, 234 (1993), p. 15.

- son imposible de desvincular de las formas jurídicas propias de las Administraciones nacionales y las de la UE. Siempre cabe deconstruirlas en una combinación de formas jurídicas de las Administraciones nacionales y de la Administración de la UE puesto que resultan del entrelazamiento de ambas.

En el caso, por ejemplo de una autorización para el empleo del documento electrónico como declaración de tránsito para transporte aéreo⁹⁴ cabe desglosar la autorización final como combinación de, (i) la resolución de la Administración autorizante, y (ii) el informe de las Administraciones de los aeropuertos de partida y de destino del tránsito. Y, en tercer lugar,

- estas formas jurídicas son el resultado de un procedimiento cooperativo.

2.1.4.3 Funciones de las formas jurídicas de Derecho cooperativo agregadas

Estas formas agregadas desempeñan una función ordenadora y una función orientadora⁹⁵ de la actividad administrativa cooperativa. Cumplen con la misión de las formas jurídicas de clasificar la actividad administrativa para obtener solución de problemas jurídicos recurrentes en un acervo de normas preciso⁹⁶.

i. Función ordenadora

El Derecho cooperativo relaciona las actuaciones de distintas Administraciones participantes en un entramado⁹⁷. La forma agregada agrupa la actividad diversa de todas las Administraciones intervinientes⁹⁸ en un concepto que abarca a todas ellas y les dota de sentido. La unidad que otorga la forma agregada es precisa para interpretar cada una de las actuaciones que integran una actuación conjunta puesto que aisladamente consideradas pierden su sentido funcional.

⁹⁴ Artículo 319 Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión de 24 de noviembre de 2015 por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) número 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión.

⁹⁵ Sobre las cuatro funciones de las formas jurídicas (“*Ordnungs-, Speicher-, Orientierungs- und Entlastungsfunktionen*”) y el significado de cada una, *vid.* W. HOFFMANN-RIEM, «Rechtsformen, Handlungsformen...», *op. cit.*, pp. 944–949, Rz. 1–9.

⁹⁶ “*Der Sinn der Zuordnung einer Verwaltungstätigkeit zu einer Handlungsform besteht darin, zur Lösung von wiederkehrenden Rechtsproblemen auf einen bestimmten Normfundus zurückzugreifen (...)*”, en P. KRAUSE, *Rechtsformen des Verwaltungshandelns...*, *op. cit.*, p. 14.

⁹⁷ *Vid.* E. SCHMIDT-ABMANN, «Verwaltungs Kooperation und Verwaltungs Kooperationsrecht...», *op. cit.*, p. 272.

⁹⁸ *Vid.* W. HOFFMANN-RIEM, «Rechtsformen, Handlungsformen...», *op. cit.*, p. 906, Rz. 35.

Si, por ejemplo, se intentara categorizar la autorización de exportación de sustancias químicas peligrosas del artículo 8 del Reglamento (UE) 649/2012⁹⁹ como la suma de varias actuaciones aislada e independientemente consideradas –una autorización nacional y una serie de intercambios de información entre la autoridad nacional y la Comisión– se les desposeería de su verdadero sentido a cada una de las actuaciones puesto que se obviaría el carácter esencial que desempeña la relación–conexión de la autorización con el informe de la Comisión. No tendría sentido considerar la autorización nacional como autorización desligada del informe de la Comisión puesto que la Administración nacional debe resolver “(...) en consulta con la Comisión (...)”¹⁰⁰. Tampoco tendría sentido considerar aisladamente el informe de la Comisión puesto que su emisión es parte del proceso conducente a la adopción de una autorización a emitir por la Administración nacional.

ii. Función orientadora

La agrupación en una forma jurídica agregada facilita la determinación del régimen jurídico de cada una de las formas que la componen.

En el caso de autorización de exportación de sustancias químicas peligrosas descrito, si no se empleara una forma jurídica agregada para conjuntar toda la actividad administrativa conducente a la autorización se correría el riesgo de errar tanto con el régimen jurídico aplicable a la autorización nacional de exportación de sustancias químicas peligrosas como con el aplicable al informe de la Comisión.

Si se considerara la autorización nacional aisladamente se obviaría su carácter de autorización *en cuyo proceso de adopción participa* la Comisión y no de mera autorización nacional. En el caso del informe de la Comisión, si éste se considera aisladamente, se obviaría su carácter de informe *en el seno del proceso de adopción de una autorización por otra Administración*.

2.1.4.4 Justificación del empleo de la distinción

El régimen de garantías para el interesado, de impugnación y de responsabilidad de las Administraciones intervinientes es distinto para las formas de Derecho cooperativo simples y para las agregadas. Las agregadas por definición involucran a varias

⁹⁹ Reglamento (UE) número 649/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos (refundición) (texto consolidado de 1 de febrero de 2016).

¹⁰⁰ Artículo 8.5 Reglamento (UE) número 649/2012.

Administraciones (una o varias Administraciones aduaneras y la Comisión, en su caso), las simples no.

Esta diferencia cualitativa, unida al hecho de que se constata fácticamente que las actuaciones en las que interviene más de una Administración son parte ineludible de la actividad aduanera¹⁰¹, justifican perfilar estos dos tipos.

Se considera aquí que no es suficiente concebir las formas de actuación que abarcan la contribución de varias Administraciones como desviaciones (“*Abwandlungen*”¹⁰², “*Modellvarianten*”¹⁰³) de una resolución prototípica en la que interviene sólo una Administración. Aceptarlo así puede llevar a concluir que las aquí denominadas formas agregadas son una anomalía poco indicativa de la realidad.

Con la distinción entre formas de Derecho cooperativo simples y agregadas se reconoce el hecho de que las segundas son realidad relevante e inevitable de la regulación aduanera.

2.2. Las formas jurídicas de Derecho cooperativo en la actividad aduanera

La realidad concreta de la actividad aduanera es muy heterogénea. Las Administraciones aduaneras nacionales llevan a cabo actividad de distinta índole: por ejemplo, reciben y tramitan declaraciones¹⁰⁴, investigan la autenticidad de los documentos presentados¹⁰⁵, realizan tareas de gestión de riesgos¹⁰⁶, controlan equipajes¹⁰⁷, toman muestras de mercancías¹⁰⁸, supervisan instalaciones usadas como depósito aduanero¹⁰⁹, cobran¹¹⁰ y devuelven¹¹¹ deuda aduanera.

¹⁰¹ Como prueba de que las formas agregadas de Derecho cooperativo son realidad significativa de la normativa aduanera sirven todos los procedimientos del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*); en todos ellos participa activamente más de una Administración.

¹⁰² Término empleado en A. GLASER, *Die Entwicklung des Europäischen...*, *op. cit.*, p. 546.

¹⁰³ Término empleado en G. SYDOW, *Verwaltungskooperation in der...*, *op. cit.*, pp. 150 y ss.

¹⁰⁴ *Vid.* los artículos 170 a 174 CAU, artículos 226 y 227 Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión de 28 de julio de 2015 por el que se completa el Reglamento (UE) número 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del Código Aduanero de la Unión (texto consolidado de 1 de mayo de 2016), y artículo 148 Reglamento (UE) 2015/2447.

¹⁰⁵ *Vid.* el artículo 125 Reglamento (UE) 2015/2447.

¹⁰⁶ *Vid.* los artículos 46, 128, y 264 CAU y los artículos 36, 186, y 328 Reglamento (UE) 2015/2447.

¹⁰⁷ *Vid.* el artículo 49 CAU y los artículos 37 a 45 Reglamento (UE) 2015/2447.

¹⁰⁸ *Vid.* el artículo 190 CAU y los artículos 240 a 242 Reglamento (UE) 2015/2447.

¹⁰⁹ *Vid.* el artículo 240.1 CAU.

¹¹⁰ *Vid.* los artículos 108 a 114 CAU.

¹¹¹ *Vid.* los artículos 116 a 121 CAU y los artículos 92 a 97 Reglamento (UE) 2015/2446.

En relación unas con otras y con la Comisión, las Administraciones aduaneras nacionales se intercambian información entre sí a través de sistemas informatizados creados al efecto¹¹² o al margen de éstos¹¹³, participan en bases de datos centralizadas¹¹⁴, se asisten en tareas de cobro¹¹⁵, llevan a cabo averiguaciones y controles a solicitud de otra Administración¹¹⁶, y participan en investigaciones con los funcionarios de la Comisión¹¹⁷, intercambian sus pareceres respecto a una autorización a expedir¹¹⁸, y participan en comités en el sentido del Reglamento 182/2011 y en grupos de trabajo¹¹⁹.

Esta actividad material la hace posible, la enmarca y la condiciona su actividad jurídico-formal¹²⁰. Las Administraciones aduaneras, por ejemplo, realizan diligencias sobre impreso¹²¹, emiten certificados¹²², autorizaciones¹²³, acuerdos de suspensión de autorización¹²⁴, decisiones sobre información vinculante¹²⁵, diligencias e informes de

¹¹² Entre otros sistemas informáticos, el Sistema de Información Aduanera (Título V del Reglamento (CE) 515/97); el sistema seguro y cifrado de intercambio de información entre estados y la Comisión sobre productos de doble uso (artículo 19.4 del Reglamento (CE) 428/2009); la red integrada de comunicación electrónica para las notificaciones que se refieren a las autorizaciones de importación bajo el régimen de perfeccionamiento pasivo de determinados productos textiles (artículo 4.4 del Reglamento (CE) 3036/94), y; la red informática relativa a la recogida, elaboración y difusión de estadísticas sobre intercambios intracomunitarios y extracomunitarios de bienes (Decisión 507/2001/CE y Decisión 2003/74/CE).

¹¹³ *Vid.* el artículo 24 Reglamento (UE) número 2015/478 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2015 sobre el régimen común aplicable a las importaciones (versión codificada).

¹¹⁴ Entre otras bases de datos centralizadas, la base de datos cuyo objeto es el de detectar movimientos contrarios a las reglamentaciones aduanera y agraria integrada en el fichero de identificación de los expedientes de investigación (FIDE) (artículo 18 bis Reglamento (CE) 515/97); la base de datos europea sobre precursores de drogas (artículo 13 bis Reglamento (CE) 273/2004 y artículo 12.1 Reglamento (UE) 2015/1013); la base de datos central sobre decisiones relativas a las solicitudes de intervención relacionadas con mercancías sospechosas de vulnerar un derecho de propiedad intelectual (artículos 31 y 32 Reglamento (UE) 608/2013), y; la base de datos europea sobre exportación e importación de productos químicos peligrosos (artículo 6.1 a) Reglamento (UE) 649/2012).

¹¹⁵ *Vid.* la directiva número 2010/24/UE del Consejo de 16 de marzo de 2010 sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas.

¹¹⁶ *Vid.* el artículo 125 Reglamento (UE) 2015/2447.

¹¹⁷ *Vid.* el artículo 18 Reglamento (CE) 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (texto consolidado de 8 de octubre de 2015).

¹¹⁸ *Vid.* el artículo 16 del Reglamento (CE) 428/2009 del Consejo de 5 de mayo de 2009 por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso (versión refundida) (texto consolidado de 25 de diciembre de 2015).

¹¹⁹ Entre ellos, el Grupo de Política Aduanera, que es un grupo de trabajo de expertos integrado por la Comisión y expertos de los Estados miembros con rango funcional de Director General que tiene por misión asesorar a la Comisión y facilitar el intercambio de pareceres entre los integrantes.

¹²⁰ Respecto a la relación entre actividad administrativa material o técnica y actividad jurídico-formal, *vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Cizur Menor, Civitas Thomson-Reuters, 2013, p. 868.

¹²¹ *Vid.* el procedimiento número 41 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹²² *Vid.* los procedimientos número 14, 18, y 37 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹²³ *Vid.* los procedimientos número 19, 20, 27 a 36, 38 a 40, y 43 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹²⁴ *Vid.* el procedimiento número 7 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

comprobación¹²⁶, solicitudes¹²⁷, liquidaciones¹²⁸, providencias de apremio¹²⁹, o acuerdos ordenando la devolución de deuda¹³⁰.

Para ordenar toda esta diversidad de actividad material y formal se puede emplear la abstracción de las formas jurídicas de Derecho cooperativo. A continuación se hace referencia a las que sirven para sistematizar la actividad de los procedimientos de la muestra de esta investigación.

2.2.1 Las decisiones transnacionales

2.2.1.1 Concepto

Por acto o decisión transnacional se entiende aquella dictada por una autoridad y dirigida a crear efectos jurídicos en el extranjero. Este efecto se da, (i) bien cuando el acto o decisión en cuestión sencillamente despliega sus efectos fuera de su frontera (transnacionalidad ligada a los efectos, o “*Wirkungsbezogene Transnationalität*”); (ii) cuando los efectos de un acto o decisión siguen a su destinatario más allá de las fronteras de la Administración que los dictó (transnacionalidad ligada al destinatario, o “*Adressatenbezogene Transnationalität*”), o; (iii) cuando la actuación en cuestión es una actuación de un órgano allende los límites geográficos su jurisdicción (transnacionalidad ligada a la autoridad pública que actúa, o “*Behördenbezogene Transnationalität*”)¹³¹.

La decisión transnacional se fundamenta en una norma de Derecho secundario de la UE y produce efectos en toda su extensión¹³² en el resto de países de la UE *ipso iure*¹³³. A pesar de desplegar efectos en toda la UE, la protección jurídica frente a los mismos debe ser solicitada a la autoridad de su país de origen^{134 135}.

¹²⁵ Vid. el procedimiento número 26 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹²⁶ Vid. los procedimientos número 22 y 45 a 47 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹²⁷ Vid. los procedimientos número 4, 8, y 9 a 12 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹²⁸ Vid. el procedimiento número 16 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹²⁹ Vid. los procedimientos número 1 a 3 y 24 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹³⁰ Vid. los procedimientos número 15, 17, 21, y 25 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹³¹ Vid. M. RUFFERT, «Der transnationale Verwaltungsakt», en *Die Verwaltung*, 34 (2001), p. 469.

¹³² “*vollumfänglich*”, en E. SCHMIDT-ABMANN, «Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht...», *op. cit.*, p. 935.

¹³³ Vid. G. SYDOW, *Verwaltungskooperation in der...*, *op. cit.*, p. 139, y; del mismo autor, «Vollzug des europäischen Unionsrechts im Wege der Kooperation nationaler und europäischer Behörde», en *DÖV* 2/2006, p. 69.

¹³⁴ Para aquellos casos en los que el efecto transnacional del acto pueda implicar la vulneración de un derecho fundamental en otro país distinto al de su origen, puede que quepa un remedio constitucional frente a ese acto en el país en el cual se produzca tal vulneración. Así lo explica BURBAUM respecto a Alemania: la vulneración de derechos fundamentales a la que se refiere el artículo 19.4 de la Ley Fundamental merece protección constitucional en Alemania también en caso de que el acto transnacional hubiera sido dictado por

La decisión transnacional¹³⁶ está fundada sobre un reconocimiento recíproco abstracto y anticipado¹³⁷ que es fruto de una cesión consensuada de soberanía de los países de la Unión¹³⁸. Este reconocimiento mutuo requiere una confianza entre ordenamientos¹³⁹ y presupone un valor jurídico equivalente de las medidas adoptadas al amparo de los mismos¹⁴⁰.

Por medio de este reconocimiento se posibilita la efectiva realización de las libertades europeas¹⁴¹ y se solventa la problemática que plantean los efectos jurídicos de actos soberanos, públicos, con vocación de eficacia extraterritorial¹⁴².

un poder público extranjero. Vid. S. BURBAUM, *Rechtsschutz gegen transnationale Verwaltungsbandeln*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 166–167; E. SCHMIDT–ABMANN, «Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts», en A. BLANKENAGEL, I. PERNICE, y H. SCHULZE–FIELTZ (Hrsg.), *Verfassung im Diskurs der Welt – Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004, p. 409.

¹³⁵ Vid. D. EHLERS, *Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 1999, pp. 11–12; G. SYDOW, *Verwaltungskooperation in der...*, *op. cit.*, pp. 148–150; J. HOFMANN, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, p. 228; D. EHLERS, «Anforderungen an den Rechtsschutz nach dem Europäischen Unions- und Gemeinschaftsrecht», en D. EHLERS y F. SCHOCH (Hrsg.), *Rechtsschutz im Öffentlichen Recht*, Berlin, de Gruyter Rechtswissenschaften, 2009, p. 137, Rz. 9, y; H. MAURER, *Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, p. 257, Rz. 64.

¹³⁶ Se emplea aquí la expresión *decisión transnacional* y no *acto transnacional*, a pesar de que predomina en la literatura la locución “*transnationaler Verwaltungsakt*”. Se hace así para evitar el error de aparejar el efecto de transnacionalidad a un acto que deba reunir necesariamente las características de acto administrativo. El CAU es claro a este respecto, vincula el efecto transnacional a toda decisión en el sentido de la definición del apartado 39 de su artículo 5: todo aquel acto que sobre un caso concreto produzca efectos jurídicos, constituya o no acto administrativo según el ordenamiento y doctrina nacional. El uso de la expresión *decisión*, además de coincidir con la literalidad del CAU y con el criterio de algunos autores, no contradice frontalmente el empleo de “*transnationaler Verwaltungsakt*” pues esta expresión la emplea la doctrina en un sentido amplio; en Alemania no se emplea en este ámbito “*transnationaler Verwaltungsakt*” en el sentido de la § 35 de la VwVfG. Emplea, por ejemplo, la expresión “*Entscheidung*” GLASER o KADELBACH. Este último opta por referirse a “*Zollrechtliche Entscheidung*”, en S. KADELBACH, *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, pp. 326–327. Emplea “*transnationaler Verwaltungsakt*”, por ejemplo, SYDOW pero habiendo desvinculado esta expresión del sentido de la § 35 de la VwVfG, en *Verwaltungskooperation in der...*, *op. cit.*, pp. 142–143.

¹³⁷ “*abstrakt-antizipierte Anerkennung*”, en S. MICHAELS, *Anerkennungspflichten im Wirtschaftsverwaltungsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Duncker & Humblot, 2003, p. 108.

¹³⁸ “*Transterritorially effective administrative activity (...) is activity which embodies, gives expression to, and relies upon the consensual ceding of territorial sovereignty within the context of administrative activity in the EU.*”, en H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE, y A. H. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 311.

¹³⁹ Vid. M. RUFFERT, «Der transnationale Verwaltungsakt...», *op. cit.*, p. 464.

¹⁴⁰ Vid. P. WITTE, «Artikel 250», en P. WITTE (Hrsg.), *Zollkodex – mit Durchführungsverordnung und Zollbefreiungsverordnung*, München, C. H. Beck, 2013, p. 1869, Rz. 1.

¹⁴¹ Las dificultades que entraña para la libre circulación la necesidad de validar una actuación administrativa en otro Estado miembro se reflejan en la jurisprudencia del TJUE. Una explicación de esta jurisprudencia, en A. BLECKMANN, «Zur Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte im Europäischen Gemeinschaftsrecht», en *JZ*, 23/1985, pp. 1072–1077.

¹⁴² Vid. C. M. HAPPE, *Die grenzüberschreitende Wirkung...*, *op. cit.*, p. 158. Esta problemática está radicada en último término en el hecho de que en el planeta Tierra existe más de un país y en la inmediata consecuencia de que éstos deben coexistir. Vid. M. KMENT, *Grenzüberschreitendes Verwaltungsbandeln – transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2010, p. 2.

2.2.1.2 La decisión transnacional en la unión aduanera europea

La decisión transnacional es esencial en una unión aduanera desarrollada¹⁴³. Si los efectos jurídicos de los actos de las Administraciones aduaneras nacionales estuvieran restringidos a su territorio se pondría en riesgo el funcionamiento de la unión aduanera y el mercado interior alojado entre sus fronteras¹⁴⁴, ambos de carácter fundamental para la UE¹⁴⁵.

Por esta razón, la regulación aduanera de la UE prevé que, como norma, las decisiones que adopten las Administraciones aduaneras nacionales son decisiones transnacionales. Con arreglo al artículo 26 CAU,

A menos que el efecto de una decisión se limite a uno o varios Estados miembros, las decisiones relacionadas con la aplicación de la legislación aduanera serán válidas en todo el territorio aduanero de la Unión.

Decisión ha de entenderse como,

(...) todo acto de las autoridades aduaneras relativo a la legislación aduanera, mediante el que se pronuncien sobre un caso concreto y que conlleve efectos jurídicos para el interesado¹⁴⁶.

El término decisión incluye actos adoptados por las Administraciones nacionales en aplicación del CAU, pero también actos en aplicación de aquellas otras normas adoptadas para la compleción o ejecución del CAU¹⁴⁷.

Para algunas decisiones en particular, el propio CAU reitera lo dispuesto en el artículo 26. Es el caso, por ejemplo, de la decisión de expedición de certificado de operador económico autorizado¹⁴⁸ o de la decisión de exclusión de personas de las operaciones TIR¹⁴⁹.

¹⁴³ “(...) *ein wesentliches Kennzeichen einer entwickelten Zollunion* (...)”, en K. FRIEDRICH *et al.*, «Artikel 250», en *Zollrecht – Kommentar, Texte und Entscheidungssammlung*, Band 1/3, Köln, Wolters Kluwer – Carl Heymanns, 2015, Rz. 2.

¹⁴⁴ Respecto al carácter fundamental del reconocimiento recíproco en el ámbito aduanero y su lógica, *vid.* M. LUX, «Artikel 250», en R. RÜSKEN (Hrsg.), *Dorsch – Zollrecht – Recht des grenzüberschreitendes Warenverkehrs – Kommentar*, Band 2, Bonn – Berlin, Stollfuß, 1997, Rz. 1.

¹⁴⁵ *Vid.* los artículos 26 y 28 TFUE.

¹⁴⁶ Artículo 5 39) CAU.

¹⁴⁷ *Vid.* el artículo 5 2) CAU.

¹⁴⁸ Conforme al artículo 38.4 CAU, “Las autoridades aduaneras *de todos los Estados miembros reconocerán* el estatuto de operador económico autorizado (...)” (énfasis añadido).

¹⁴⁹ Conforme al artículo 229.1 CAU, “En caso de que las autoridades aduaneras de un Estado miembro decidan excluir a una persona de las operaciones TIR al amparo del artículo 38 del Convenio TIR, dicha decisión *será aplicable en todo el territorio aduanero de la Unión y los cuadernos TIR presentados por esa persona no serán aceptados por ninguna aduana*” (énfasis añadido).

La previsión del artículo 26 CAU se repite en otras normas aduaneras. Por ejemplo, en el Reglamento (CE) 338/97¹⁵⁰ relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres. Este reglamento prevé la validez automática en toda la UE de los permisos y certificados emitidos por las Administraciones aduaneras¹⁵¹.

También se repite la previsión del artículo 26 CAU en el Reglamento (CE) 865/2006¹⁵² respecto al reconocimiento del marcado de fauna silvestre¹⁵³; en el Reglamento (CE) 428/2009¹⁵⁴ respecto al reconocimiento de las autorizaciones para la prestación de servicios de corretaje de productos de doble uso¹⁵⁵, o; en el Reglamento (CE) 3017/95¹⁵⁶ respecto al reconocimiento de las autorizaciones previas para importación de productos textiles bajo el régimen de perfeccionamiento pasivo¹⁵⁷.

La doctrina ha designado a los antecesores del artículo 26 CAU –el artículo 17 del Reglamento (CE) 450/2008¹⁵⁸ y el artículo 250 CAC– como fundamento para la adopción de actos o decisiones de efecto transnacional¹⁵⁹.

¹⁵⁰ Reglamento (CE) número 338/97 del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (texto consolidado de 20 de diciembre de 2014).

¹⁵¹ *Vid.* el artículo 11.1 del Reglamento (CE) 338/97, con arreglo al cual, “Sin perjuicio de las medidas más estrictas que los Estados miembros puedan adoptar o mantener, los permisos y certificados expedidos por las autoridades competentes de los Estados miembros de conformidad con el presente Reglamento *serán válidos en toda la Comunidad*” (énfasis añadido).

¹⁵² Reglamento (CE) número 865/2006 de la Comisión de 4 de mayo de 2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 338/97 del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (texto consolidado de 5 de febrero de 2015).

¹⁵³ Conforme al artículo 68.1 Reglamento (CE) 865/2006, “Las autoridades competentes de los Estados miembros *reconocerán* los métodos de marcado aprobados por las autoridades competentes de otros Estados miembros (...)” (énfasis añadido).

¹⁵⁴ Reglamento (CE) número 428/2009 del Consejo de 5 de mayo de 2009 por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso (versión refundida) (texto consolidado de 25 de diciembre de 2015).

¹⁵⁵ Conforme al artículo 10.1 Reglamento (CE) 428/2009, “(...) Las autorizaciones *serán válidas en toda la Comunidad*.” (énfasis añadido).

¹⁵⁶ Reglamento (CE) número 3017/95 de la Comisión de 20 de diciembre de 1995 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 3036/94 del Consejo, de 8 de diciembre de 1994, por el que se establece un régimen de perfeccionamiento pasivo económico aplicable a determinados productos textiles y de confección reimportados en la Comunidad tras su elaboración o transformación en determinados terceros países.

¹⁵⁷ Conforme al artículo 7 Reglamento (CE) 3017/95, “Las autorizaciones previas *serán válidas en todos los Estados miembros*, y podrán ser presentadas ante cualquier aduana competente para la gestión del régimen de perfeccionamiento pasivo económico.” (énfasis añadido).

¹⁵⁸ Reglamento (CE) número 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado).

¹⁵⁹ *Vid.* E. SCHMIDT–ABMANN, «Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht...», *op. cit.*, p. 282; M. LUX, «Artikel 250...», *op. cit.* Rz. 2; M. RUFFERT, «Der transnationale Verwaltungsakt...», *op. cit.*, p. 459; G. SYDOW, *Verwaltungskooperation in der...*, *op. cit.*, p. 144; H. JOCHUM, «Europäisches Zollverwaltungsrecht», en J. P. TERHECHTE (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union...*, *op. cit.*, p. 1047, Rz. 50; A. GLASER, *Die*

En tanto el artículo 26 CAU abarca toda decisión de las autoridades aduaneras en aplicación de la legislación aduanera –esté fundada en el CAU o en otra norma–, las decisiones de las autoridades aduaneras *son decisión transnacional salvo disposición expresa en sentido contrario*.

2.2.1.3 Las decisiones transnacionales en los procedimientos de la muestra

A los procedimientos que integran la muestra de este estudio les es aplicable el artículo 26 CAU. Consecuentemente, las decisiones adoptadas por las Administraciones nacionales en el seno de los procedimientos estudiados son, salvo disposición en contrario, decisiones transnacionales¹⁶⁰.

Del examen de los procedimientos de la muestra resulta que no hay disposición que limite el efecto transnacional de las decisiones nacionales. El régimen jurídico aplicable a todas ellas es el mismo: todas las decisiones nacionales objeto de análisis en esta investigación son transnacionales.

Con arreglo a la tipología empleada, el tipo de transnacionalidad de las decisiones adoptadas en el seno de los procedimientos analizados es transnacionalidad ligada a los efectos de la decisión o “*wirkungsbezogene Transnationalität*” puesto que este es el tipo de transnacionalidad del artículo 26 CAU.

Dado que en todos los procedimientos de este estudio siempre participa activamente más de una Administración, las decisiones transnacionales finales que adoptan las Administraciones nacionales son del tipo agregado antes descrito. En todas ellas la contribución de otras Administraciones se da en el proceso de su formación.

Puntualmente puede ocurrir que participen varias Administraciones en una fase posterior de control o de anulación de la decisión.

- Ejemplo de la participación de otra Administración en el control de una decisión es el seguimiento que prevé el artículo 35 del Reglamento (UE) 2015/2447 para la autorización AEO ya emitida.

Entwicklung des Europäischen..., *op. cit.*, p. 556, y; C. BUMKE, «Verwaltungsakte»..., *op. cit.*, p. 1195, Rz. 119. RUFFERT subraya el carácter transnacional de la decisión tal como ésta se definía en el antecesor del CAU en M. RUFFERT, «Überlegungen zu den Rechtsformen...», *op. cit.*, p. 235.

¹⁶⁰ Está aquí incluida la decisión final que adopta la Administración aduanera en los procedimientos número 1 a 4, 7, 13 a 22, 24 a 43, y 45 a 47 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

- Ejemplo de la participación de otra Administración en la anulación de una decisión es la posibilidad que prevé el artículo 11 del Reglamento (CE) 338/97 de que una autoridad distinta a la certificante participe en la anulación del certificado otorgado por la primera.

2.2.2 La actuación material de efecto transnacional

2.2.2.1 Concepto

Actuación material de efecto transnacional se refiere a aquella actividad material, real, o técnica¹⁶¹ ¹⁶² de una Administración nacional cuyos efectos jurídicos gozan del reconocimiento anticipado de otras Administraciones. La actuación material de efecto transnacional es actuación material de efecto extraterritorial.

2.2.2.2 Régimen jurídico

La doctrina ha prestado poca atención al carácter transnacional de la actividad material de las Administraciones nacionales¹⁶³. En los escritos de Derecho cooperativo europeo la actividad material conserva su condición de “hijastro de la dogmática”¹⁶⁴.

No obstante, al igual que se argumenta respecto de la actividad material de ámbito estrictamente nacional¹⁶⁵, como realidad de relevancia fáctica y cuantitativa¹⁶⁶ debe quedar enmarcada dentro de los límites del Derecho.

¹⁶¹ La doctrina española identifica este tipo de actividad haciendo uso de varias denominaciones. Como operación material, en R. FERNÁNDEZ DE VELASCO, *El acto administrativo...*, *op. cit.*, p. 137. Como hechos administrativos, en M. BALLBÉ, «Actos administrativos», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Volumen II, Barcelona, Seix, 1950, p. 294. Como acto material, en J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos...*, *op. cit.*, p. 35. Como actuaciones reales, en R. STOBER y S. GONZÁLEZ VARAS, «Las actuaciones materiales o técnicas», en *reALA*, 267 (1995), p. 573. Como actuaciones técnicas o materiales, en J. M^a. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y F. VELASCO CABALLERO, *Derecho Administrativo – Parte General – Textos y materiales*, Madrid, Thomson–Reuters Civitas, 2011, p. 345. Están enumerados los términos empleados para identificar esta actividad administrativa, en J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos...*, *op. cit.*, pp. 35–41, y; en J. AGUDO GONZÁLEZ, «Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la Administración», en *RAAP*, 41–42 (2013).

¹⁶² En relación con el tratamiento que recibe este tipo de actividad en la doctrina alemana, *vid.* G. ROBBERS, «Schlichtes Verwaltungshandeln», en *DÖV*, 7/1987, p. 273. En la nota a pie de página número 15 de la p. 273 de la obra citada este autor se refiere a “*Tathandlung*”, “*tatsächlichen Verwaltungshandeln*”, o “*schlichtes Verwaltungshandeln*”. *Vid.* también, M. SCHULTE, *Schlichtes Verwaltungshandeln*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1995, pp. 17-28; U. SIEMS, *Der Begriff des schlichten Verwaltungshandelns*, Göttingen, Cuvillier, 1999; H. J. WOLFF, O. BACHOF, y R. STOBER, *Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, p. 269, Rz. 1, y; M. KMENT, *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln...*, *op. cit.*, pp. 683–684.

¹⁶³ Excepcionalmente lo hace J. HOFMANN, en «Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund», en E. SCHMIDT–ABMANN y B. SCHÖNDORF–HAUBOLD (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, pp. 355–359.

¹⁶⁴ Frase empleada respecto de la actividad material de ámbito nacional por G. ROBBERS, en «Schlichtes Verwaltungshandeln...», *op. cit.*, p. 272.

A estos efectos, la actuación material de efecto transnacional con origen en Derecho secundario de la UE está condicionada tanto por los límites del ordenamiento nacional conforme al cual se adoptan, como por los límites del propio Derecho de la UE.

Rigen para la actuación material transnacional los condicionantes derivados de los principios de equivalencia y efectividad radicados en el principio de cooperación leal del artículo 4.3 TUE: las Administraciones deben ejecutar esta actividad material del mismo modo en que la ejecutarían si estuviera regulada en Derecho nacional (principio de equivalencia) y procurando que ésta sea una realidad (principio de efectividad)¹⁶⁷.

La actuación material de efecto transnacional tiene, por tanto, un régimen jurídico sensiblemente distinto al de la actuación material de origen estrictamente nacional. Es razonable considerarla y tratarla como una variación de la actividad material de ámbito nacional que requiere su espacio dogmático propio¹⁶⁸.

¹⁶⁵ En el ámbito español lo apuntan así, R. STOBER y S. GONZÁLEZ VARAS, «Las actuaciones materiales...», *op. cit.*, p. 583; J. AGUDO GONZÁLEZ, «Actuación material...», *op. cit.*, p. 136, y; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, p. 868. En el ámbito alemán lo apuntan así, ROBBERS a propósito de lo problemática que resulta la distinción entre “*Realakt*” y “*Rechtsakt*”, en «*Schlichtes Verwaltungshandeln...*», *op. cit.*, p. 273; en relación con la problemática que rodea al término “*Realakt*” en cuanto término que puede llevar a sustraer del Derecho este tipo de actuación, en B. REMMERT, «*Schlichtes Verwaltungshandeln*», en D. EHLERS y H. PÜNDER (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, p. 796, Rz. 2; H. J. WOLFF, O. BACHOF, y R. STOBER, *Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, p. 278, y; H. MAURER, *Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, p. 414, Rz. 3.

¹⁶⁶ Así se aprecia respecto de la actividad material de ámbito nacional en H. J. WOLFF, O. BACHOF, y R. STOBER, *Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, p. 270.

¹⁶⁷ Ambos contenidos en la jurisprudencia del TJUE. Entre otras, *vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 1980, *Hans Just I/S contra el Ministerio danés de asuntos fiscales*, asunto 68/79 (cuestión prejudicial), párrafo 25; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 21 de septiembre de 1983, *Deutsche Milchkontor GmbH y otros contra la República Federal de Alemania*, asuntos acumulados C-205 a 215/82 (cuestión prejudicial), párrafos 22 y 23; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 1997, *Fantask A/S y otros contra Industriministeriet (Erhvervsministeriet)*, asunto C-188/95 (cuestión prejudicial), párrafo 47; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 10 de julio de 1997, *Rosalba Palmisani contra Istituto nazionale della previdenza sociale*, asunto C-261/95 (cuestión prejudicial), párrafo 27; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 8 de noviembre de 2005, *Götz Leffler contra Berlin Chemie AG*, asunto C-443/03 (cuestión prejudicial), párrafo 50; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 12 de septiembre de 2006, *M. G. Eman contra O.B. Sevinger*, asunto C-300/04 (cuestión prejudicial), párrafo 67, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 30 de abril de 2009, *Repubblica Italiana y Beniamino Donnici contra el Parlamento Europeo y Achille Occhetto*, asuntos acumulados C-393/07 y C-9/08 (recurso de anulación), párrafo 63. Una explicación elaborada de ambos principios, en J. A. FUENTETAJA PASTOR, «Invalidez y revisión de los actos administrativos contrarios al Derecho europeo», Ponencia para el XII Congreso de la AEPDA, La Laguna, 3 y 4 de febrero de 2017, pp. 27–54.

¹⁶⁸ En este sentido se pronuncia HOFMANN, “*Es ist ebenso wie das supranationale Handeln dogmatisch eigenständig (...)*”, en J. HOFMANN, «*Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund...*», *op. cit.*, p. 357.

2.2.2.3 Manifestaciones de actuaciones materiales de efecto transnacional en la actividad aduanera

El efecto transnacional de la actividad material puede estar expresamente previsto por el Derecho secundario de la UE. En tal caso el efecto transnacional de la actuación material en cuestión es de carácter *inmediato*.

Ocurre así con las comprobaciones realizadas con la finalidad de cerciorar la exactitud de los datos de las declaraciones de aduana. Tienen efecto transnacional en virtud del artículo 191.3 CAU, según el cual “Los resultados de las comprobaciones llevadas a cabo por las autoridades aduaneras tendrán la misma fuerza probatoria en todo el territorio aduanero de la Unión”.

El efecto transnacional de la actuación material puede ser también de *carácter mediato*. Ocurre así con la actividad material que precede o sigue a una decisión transnacional. En estos casos la actuación material es transnacional en la medida que la decisión a la que preceden o siguen lo es. Es el caso de la actividad material de las Administraciones nacionales aduaneras en preparación o ejecución de las decisiones nacionales a las que es de aplicación el artículo 26 CAU.

Hay que añadir que también es transnacional la actividad material que tiene por finalidad conectar Administraciones nacionales en el seno de un procedimiento¹⁶⁹. Ejemplo paradigmático de este tipo de actividad son las comunicaciones de una Administración a otra en un procedimiento cooperativo.

2.2.2.4 La actuación material de efecto transnacional en los procedimientos de la muestra

La actividad material de los procedimientos de la muestra que desarrollan las Administraciones aduaneras nacionales es de efecto transnacional mediato. En la medida en que esta actividad material se lleva a cabo en preparación y ejecución de decisiones que son de efecto transnacional, esta actividad material es también de efecto transnacional.

Es el caso de, por ejemplo, la actividad de intercambio de información entre Administración requirente y requeridas previa a la concesión de una autorización a la exportación temporal y posterior importación de productos textiles al amparo del régimen

¹⁶⁹ Conexiones denominadas “*Verbindungen*”, en J. HOFMANN, «Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund...», *op. cit.*, pp. 355–359.

de perfeccionamiento pasivo económico¹⁷⁰. Este intercambio de información es mediatamente de carácter transnacional: es transnacional por ser transnacional la autorización en la que desemboca.

3. LAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADUANERA DE LA UNIÓN EUROPEA

Las normas del ordenamiento europeo se hacen realidad a través de las formas previstas en los tratados constitutivos¹⁷¹. Por esta razón la actividad aduanera que desarrollan sus instituciones, también la Comisión, se puede abordar usando la lógica de la teoría de las formas.

En los procedimientos de la muestra las formas que sintetizan la actividad de la Comisión son encuadrables bajo la tercera categoría –actos de ejecución– de la nueva tipología introducida por el tratado de Lisboa que distingue actos legislativos, actos delegados y actos de ejecución¹⁷².

Excepcionalmente, en dos de los procedimientos analizados se prevé la posibilidad de que la Comisión adopte un acto delegado¹⁷³. Conforme al artículo 12.3 del Reglamento (UE) 2015/936¹⁷⁴ la Comisión está autorizada a adoptar un reglamento delegado que modifique el régimen de importación de determinados productos textiles.

Al igual que ocurre con la actividad de las Administraciones nacionales de los procedimientos de la muestra, las formas o actos de la Comisión que ponen fin a uno de estos procedimientos son de carácter agregado por incluir la participación de varias Administraciones.

¹⁷⁰ Vid. el artículo 4.2 Reglamento (CE) número 3017/95 de la Comisión de 20 de diciembre de 1995 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 3036/94 del Consejo, de 8 de diciembre de 1994, por el que se establece un régimen de perfeccionamiento pasivo económico aplicable a determinados productos textiles y de confección reimportados en la Comunidad tras su elaboración o transformación en determinados terceros países.

¹⁷¹ La idea de que las formas jurídicas de un ordenamiento sirven a la materialización de las tareas específicas, objetivos y estructuras fijados en dicho ordenamiento está extraída de B. BIERVERT, *Der Mißbrauch von Handlungsformen im Gemeinschaftsrecht...*, *op. cit.*, p. 70.

¹⁷² Vid. H. C. H. HOFMANN, «Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology meets Reality», en *ELJ*, 4/2009, pp. 482–505.

¹⁷³ Vid. los procedimientos número 13 y 56 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁷⁴ Reglamento (UE) 2015/936 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2015 relativo al régimen común aplicable a las importaciones de productos textiles de determinados terceros países que no estén cubiertos por acuerdos bilaterales, protocolos, otros acuerdos o por otros regímenes específicos de importación de la Unión (versión refundida).

En los apartados siguientes se explican los actos de ejecución de la Comisión identificables en los procedimientos de este trabajo: reglamentos de ejecución¹⁷⁵ y decisiones¹⁷⁶. Se hace referencia también a los denominados actos atípicos de la Comisión. En último lugar se explica la actividad material, real, o técnica que desarrolla la Comisión.

3.1. Los reglamentos de ejecución

3.1.1 Concepto

Un reglamento¹⁷⁷ es de ejecución cuando tiene por finalidad la de precisar el contenido de un acto jurídico vinculante de la Unión –el acto jurídico de base– para asegurar su aplicación en condiciones uniformes en todos los Estados miembros¹⁷⁸. El campo de acción de este tipo de reglamentos se limita a ejecutar lo dispuesto en el acto jurídico de base¹⁷⁹. Son actos reglamentarios¹⁸⁰, normas ejecutivas¹⁸¹ o administrativas¹⁸² terciarias¹⁸³ que, previa habilitación al efecto¹⁸⁴, concretizan una norma¹⁸⁵. Los reglamentos de ejecución guardan, por tanto, relación con las disposiciones generales ejecutivas de los ordenamientos nacionales¹⁸⁶.

¹⁷⁵ Vid. los procedimientos número 8, 9, 48, y 51 a 55 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁷⁶ Vid. los procedimientos número 15, 17, 21, y 23 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁷⁷ Un reglamento es una disposición de Derecho secundario de la UE de carácter abstracto–general y directamente vinculante en su totalidad en todos los Estados miembros. Vid. M. GEISMANN, «Rechtsakte der Union, Annahmeverfahren und sonstige Vorschriften», en H. VON DER GROEBEN, J. SCHWARZE, y A. HATJE, *Europäisches Unionsrecht – Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Band 4, Baden-Baden, Nomos, 2015, p. 1356, Rz. 32.

¹⁷⁸ Vid. la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de marzo de 2014, *Comisión Europea contra el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea*, asunto C-427/12 (recurso de anulación), párrafo 39, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de julio de 2015, *Comisión Europea contra el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea*, asunto C-88/14 (recurso de anulación), párrafo 30.

¹⁷⁹ Vid. P. CRAIG, «Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation», en *ELR*, (36) 2011, p. 673.

¹⁸⁰ Término del artículo 263 TFUE que abarca disposiciones de carácter general de carácter no legislativo. Vid. J. BAST, «New Categories of Acts After the Lisbon Reform», en *CMLR*, 49 (2012), pp. 899–900.

¹⁸¹ Vid. A. ESCHBACH, *Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte im Europarecht – Eine Untersuchung anhand des Demokratie- und Rechtsatzprinzips unter besonderer Berücksichtigung des Urteils zur Rs. C-427/12 des Europäischen Gerichtshofs*, Frankfurt am Main, PL Academic Research, 2015, p. 2.

¹⁸² Vid. G. SYDOW, «Europäische exekutive Rechtsetzung zwischen Kommission, Komitologieausschüssen, Parlament und Rat», en *JZ*, 4/2012, p. 157.

¹⁸³ Vid. D. RIEDEL, «Die Durchführungsrechtsetzung nach Art. 211, 4. Sp. EG – zwei Arten tertiärer Kommissionsakte und ihre dogmatischen Fragestellungen», en *EuR*, 4/2006, p. 515.

¹⁸⁴ Vid. el artículo 291.2 TFUE.

¹⁸⁵ Vid. J. MÖLLERS y J. VON ACHENBACH, «Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissaboner Vertrag», en *EuR*, 1/2011, p. 42.

¹⁸⁶ Vid. D. RIEDEL, «Die Durchführungsrechtsetzung nach...», *op. cit.*, p. 518.

Estos reglamentos son excepción a la regla general de que son los Estados miembros los responsables de la ejecución del Derecho de la UE¹⁸⁷, razón por la cual sólo la necesidad de procurar una ejecución estandarizada en toda la Unión puede justificar su adopción.

Con carácter general los reglamentos de ejecución los adopta la Comisión y con carácter excepcional el Consejo¹⁸⁸. La adopción es siempre por el procedimiento no legislativo¹⁸⁹. Los Estados miembros controlan el ejercicio que hace la Comisión de esta facultad a través de los procedimientos de examen y consultivo del Reglamento (UE) 182/2011¹⁹⁰.

3.1.2 Los reglamentos de ejecución en los procedimientos de la muestra

Los procedimientos de la muestra prevén que la Comisión adopte reglamentos de ejecución¹⁹¹.

En sentido amplio el propósito de estos reglamentos es la modificación del régimen de importación y exportación de determinados bienes para proteger un interés de alcance europeo como, por ejemplo, el interés de los productores de la Unión¹⁹² o el interés de los agricultores de la Unión¹⁹³.

El contenido de estos reglamentos es imponer medidas de vigilancia del tráfico de determinados productos¹⁹⁴, medidas restrictivas a la importación¹⁹⁵, medidas relativas a la exportación¹⁹⁶ y medidas compensatorias por la importación de productos subvencionados¹⁹⁷ u objeto de dumping¹⁹⁸.

¹⁸⁷ Así resulta de los apartados 1 y 2 del artículo 291 TFUE. Se reitera la idea en A. ESCHBACH, *Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte...*, *op. cit.*, p. 79.

¹⁸⁸ Así resulta del artículo 291.2 TFUE. Se reitera la idea en A. ESCHBACH, *Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte...*, *op. cit.*, p. 83.

¹⁸⁹ Cuando la Comisión o el Consejo adoptan un reglamento de ejecución en virtud del artículo 291 TFUE, el procedimiento de adopción es siempre un procedimiento de carácter no legislativo. Así se deduce del 291.2 en conexión con el artículo 289.3 TFUE.

¹⁹⁰ Reglamento (UE) número 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

¹⁹¹ *Vid.* los procedimientos número 7, 9 a 12, 15, 19, 48, 49, y 52 a 56 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁹² *Vid.* los procedimientos número 6, 8, 9, 11, y 51 a 55 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁹³ *Vid.* los procedimientos número 14 y 18 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁹⁴ *Vid.* los procedimientos número 11 y 55 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁹⁵ *Vid.* los procedimientos número 9, 11, y 55 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁹⁶ *Vid.* los procedimientos número 18 y 48 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁹⁷ *Vid.* los procedimientos número 6, 51, y 52 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁹⁸ *Vid.* los procedimientos número 8 y 53 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

Estos reglamentos son de objeto tan concreto que invitan a cuestionar su carácter general y, por tanto, su verdadero carácter de reglamento. Un ejemplo de tal concreción es el Reglamento de Ejecución (UE) número 743/2013 de la Comisión¹⁹⁹, un reglamento que impone medidas restrictivas a la importación de moluscos bivalvos procedentes de Turquía y destinados al consumo humano.

La respuesta a si un reglamento de objeto tan específicamente definido constituye una disposición de carácter general ya la ha dado el Tribunal de Justicia de la UE: en tanto que se trate de una disposición que tenga por objeto situaciones que estén determinadas por parámetros objetivos y afecte a categorías de sujetos contempladas de forma general y en abstracto, constituye una disposición de carácter general incluso aunque pueda determinarse la identidad de los destinatarios²⁰⁰.

¹⁹⁹ Reglamento de Ejecución (UE) número 743/2013 de la Comisión, de 31 de julio de 2013, que introduce medidas de salvaguardia relativas a las importaciones de moluscos bivalvos procedentes de Turquía y destinados al consumo humano.

²⁰⁰ Así lo dictaminó el Tribunal de Justicia para un reglamento que fijaba derechos compensatorios anti-dumping para el oxígeno proveniente de los Estados Unidos de América y de Puerto Rico; un supuesto que guarda relación de identidad con el reglamento de ejecución que pudiera adoptar la Comisión en el seno del procedimiento número 53 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*). Vid. la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982, *Alusuisse Italia SpA contra el Consejo de las Comunidades Europeas y la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 307/81 (recurso de anulación), párrafo 9. Vid. también, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 1982, *SA Roquette Frères contra el Consejo de las Comunidades Europeas*, asunto 242/81 (recurso de anulación), párrafo 7; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1992, *SA Josef Buckle & Söhne OHG y otros contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados C-15/91 y C-108/91 (recurso de anulación), párrafo 25, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 17 de marzo de 2011, *AJD Tuna Ltd contra Direttur tal-Agrikultura u s-Sajd*, asunto C-229/01 (cuestión prejudicial), párrafo 51.

3.2. Las decisiones

3.2.1 Concepto

El término decisión se refiere a acto jurídico vinculante²⁰¹ de aplicación a un caso particular²⁰². En su actual configuración comprende tanto al acto vinculante que tiene por objeto un caso particular y destinatarios señalados²⁰³ –la decisión tal como estaba configurada en el anterior artículo 249 TCE–, como la antes denominada decisión *sui generis* o atípica –el acto vinculante que tiene por destinatarios una pluralidad de sujetos sin determinar²⁰⁴–.

La decisión es la más versátil de las formas jurídicas a disposición de la UE²⁰⁵ y comprende diversos tipos de actuaciones²⁰⁶. La decisión no requiere de una forma específica para su expresión, existe libertad de elección²⁰⁷.

²⁰¹ Desde los primeros años de las Comunidades Europeas el Tribunal de Justicia ha descrito los rasgos de una decisión susceptible de impugnación, a la luz de los cuales se pueden perfilar los elementos de una decisión. Así, (i) la decisión debe ser una medida que emane de la autoridad competente y esté destinada a producir efectos jurídicos. *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1966, *Compagnie des Forges de Châtillon, Commentry et Neuves Maisons contra la Alta Autoridad de la CEECA*, asunto 54/65 (recurso de anulación), página 195, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1971, *Comisión de las Comunidades Europeas contra el Consejo de las Comunidades Europeas*, asunto 22/70 (recurso de anulación), párrafo 42; (ii) el término decisión no responde a una forma concreta de acto. *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1957, *Société des Usines à Tubes de la Sarre contra la Alta Autoridad de la CEECA*, asuntos acumulados 1 y 14 /57 (recurso de anulación), página 112; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de septiembre de 1988, *Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 114/86 (recurso de anulación), párrafo 12; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 17 de julio de 2008, *Athinaiki Techniki AE contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-521/06 P (recurso de casación), párrafo 43; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de enero de 2010, *Internationaler Hilfsfonds eV contra la Comisión Europea*, asunto C-362/08 P (recurso de casación), párrafo 52, y; el Auto del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 31 de marzo de 2011 en el asunto C-433/10 P, *Manerhofer contra la Comisión*, párrafo 57, y; (iii) ha de considerarse como decisión el acto final del proceso que conduce a ella y no los actos que la preparan. *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, *International Business Machines Corporation contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 60/81 (recurso de anulación), párrafos 10 y 11; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 24 de julio de 1986, *AKZO Chemie BV y AKZO Chemie UK Ltd contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 53/85 (recurso de anulación), párrafo 15, y; el Auto del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 3 de septiembre de 2015 en el asunto T-676/14, *Reino de España contra la Comisión Europea*, párrafo 13.

²⁰² *Vid.* M. KOTZUR, «AEUV Art. 288 – [Rechtsakte; Katalog]», en R. GEIGER, D. E. KHAN, y M. KOTZUR, *EUV/AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Kommentar*, München, C. H. Beck, 2010, p. 863, Rz. 21.

²⁰³ *Vid.* M. RUFFERT, «Artikel 288 AEUV», en C. CALLIESS y M. RUFFERT (Hrsg.), *EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta – Kommentar*, München, C. H. Beck, 2016, pp. 2467–2468, Rz. 85–87.

²⁰⁴ Una explicación completa de este tipo de decisión atípica o *sui generis* en la nota a pie de página número 122 del Capítulo segundo (*La normativa aduanera europea*).

²⁰⁵ H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE, y A. H. TÜRK, *Administrative Law and Policy...*, *op. cit.*, p. 625.

²⁰⁶ Respecto a la variedad de contenido de la decisión en su anterior configuración, *vid.* U. STELKENS, «Die „Europäische Entscheidung“ als Handlungsform des direkten Unionsrechtsvollzug nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa», en *ZEuS*, 1/2005, p. 74. Respecto a la actual configuración de la decisión, *vid.* M. GEISMANN, «Rechtsakte der Union...», *op. cit.*, p. 1367, Rz. 56.

3.2.2 Las decisiones en los procedimientos de la muestra

La Comisión interviene mediante decisión en los procedimientos de, (i) devolución y condonación de deuda aduanera²⁰⁸, (ii) devolución de derechos compensatorios previamente recaudados por importaciones subvencionadas provenientes de países no miembros de la Unión²⁰⁹, y (iii) devolución de derechos antidumping previamente cobrados por importaciones objeto de dumping provenientes de países no miembros de la Unión²¹⁰.

La resolución por la cual la Comisión se decanta por conceder o denegar la devolución o condonación es una decisión en el sentido arriba definido. Así se puede comprobar de la literalidad del texto de las decisiones de devolución ya emitidas por la Comisión²¹¹.

Coincide este tipo de decisiones con el tipo de decisión identificado como decisión dirigida a los Estados (*“staatengerichtete Entscheidung”*)²¹², pues se trata de decisiones dirigidas a los Estados en el marco de un procedimiento de devolución en el cual intervienen la Administración de la UE y una Administración nacional. En este tipo de procedimiento los Estados actúan como ejecutores auxiliares²¹³, actores funcionales²¹⁴.

Del resto de procedimientos analizados, aunque el reglamento de referencia no lo especifica²¹⁵, es razonable entender que la Comisión también intervendría mediante decisión cuando expulsara alguno de los participantes del sistema de certificación del Proceso Kimberley²¹⁶. En tal caso la Comisión resolvería para un caso particular con efectos jurídicos inmediatos en la esfera del expulsado.

²⁰⁷ *Vid.* H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE, y A. H. TÜRK, *Administrative Law and Policy...*, *op. cit.*, p. 628.

²⁰⁸ *Vid.* el procedimiento número 21 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²⁰⁹ *Vid.* el procedimiento número 15 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹⁰ *Vid.* el procedimiento número 17 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹¹ Estas decisiones están disponibles en el banco de decisiones de repago y remisión de deuda aduanera y derechos compensatorios de la Comisión. Accesible en el siguiente enlace consultado el 8 de septiembre de 2016: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/general-overview/customs-debt/remis-compilation_en

²¹² *Vid.* U. MAGER, «Die staatengerichtete Entscheidung...», *op. cit.*

²¹³ «*Vollzugshelfer*», en *ibid.*, p. 670.

²¹⁴ *Vid.* H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE, y A. H. TÜRK, *Administrative Law and Policy...*, *op. cit.*, p. 627.

²¹⁵ *Vid.* el artículo 17 del Reglamento (CE) número 2368/2002 del Consejo de 20 de diciembre de 2002 por el que se aplica el sistema de certificación del proceso de Kimberley para el comercio internacional de diamantes en bruto (texto consolidado de 28 de enero de 2016).

²¹⁶ *Vid.* el procedimiento número 23 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

3.3. Los actos atípicos

El catálogo de actos jurídicos de la Unión del artículo 288 TFEU es abierto y no cerrado^{217 218}.

La Comisión está legitimada, por tanto, para ejecutar actos atípicos²¹⁹ como puedan ser, por ejemplo, aclaraciones, comunicados, memorándums, planes, comunicaciones, directrices o programas²²⁰.

La normativa que regula los procedimientos analizados en este trabajo no prevé actos atípicos, lo cual no excluye que la Comisión recurra a ellos en el seno de los mismos. La Comisión podría recurrir, como ya ha hecho antes, a publicar, por ejemplo, comunicaciones²²¹, informes²²², listas²²³ o directrices²²⁴ en el marco de los procedimientos aquí estudiados.

²¹⁷ Vid. J. BAST, «Handlungsformen und Rechtsschutz...», *op. cit.* p. 526, y; M. RUFFERT, «Artikel 288...», *op. cit.*, p. 2439, Rz. 6.

²¹⁸ Este carácter abierto tiene por finalidad salvaguardar la flexibilidad que los órganos de la UE necesitan para desempeñar sus funciones. Vid. la sección *Actos atípicos* del documento final del Grupo IX *Simplificación* de la Convención sobre el futuro de Europa, documento identificado con la referencia CONV 424/02 – WG IX 13. Las discusiones en el seno de este grupo de trabajo constituyen la base de la tipología del actual 288 TFEU. A este respecto, *vid.* H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE, y A. H. TÜRK, *Administrative Law and Policy...*, *op. cit.*, p. 89.

²¹⁹ Los actos atípicos constituyen “(...) multitud de actos no previstos en los Tratados que adoptan las Instituciones (...)”, en L. MILLÁN MORO, «El ordenamiento jurídico comunitario: del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa», en *REDC*, 36 (2010), p. 409. Una tipificación de los mismos consta en la referencia que proporciona la autora en la nota a pie de página número 29 de la p. 409 de la obra citada: T. BLANCHET, «Les instruments juridiques de l'Union et la rédaction des bases juridiques: situation actuelle et rationalisation dans la Constitution», en *RTDE*, 41 (2005), p. 325.

²²⁰ Vid. M. RUFFERT, «Artikel 288...», *op. cit.*, p. 2472, Rz. 105.

²²¹ Un ejemplo de comunicación ya emitida por la Comisión en el ámbito aduanero es la Comunicación de la Comisión relativa al reembolso de derechos antidumping, documento 2014/C 164/09 publicado en el DOUE, Serie C, 164 de 29 de mayo de 2014, p. 164.

²²² Un ejemplo de informe ya publicado por la Comisión en el ámbito aduanero es el informe “European Binding Tariff Information – Report of the second phase of exercise to monitor the issuing of BTI and the application of the relevant Community legal provisions in the Member States 2009 and 2010”; informe disponible en el siguiente enlace consultado el 9 de septiembre de 2016: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/ebti_report-phase2_en.pdf

²²³ Un ejemplo de lista ya publicada por la Comisión en el ámbito aduanero son las listas “positiva” y “negativa” sobre productos sometidos a controles en frontera. Ambas están disponibles en la sección “Customs activities for product safety” del siguiente enlace consultado el 9 de septiembre de 2016: https://ec.europa.eu/taxation_customs/publications/taxation-customs-documents/binding-tariff-information_en

²²⁴ Ejemplo de directrices ya publicadas por la Comisión en el ámbito aduanero son las “Directrices relativas al Título III «régimen aduanero económico» del Reglamento (CEE) número 2454/93 de la Comisión de 2 de julio de 1993 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) número 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario”, documento 2001/C 269/01 publicado en el DOUE, Serie C, 269 de 24 de septiembre de 2001, p. 1.

3.4. *La actividad material, real, o técnica de la Comisión en los procedimientos de la muestra*

Al igual que las Administraciones nacionales, la Comisión requiere de actuación fáctica para llevar a cabo sus cometidos²²⁵. Este tipo de actividad carece de regulación expresa pero está sujeta a derecho²²⁶ como actividad de efecto jurídico mediato que es²²⁷.

El contenido de la actividad material que realiza la Comisión es sobre todo administración de información²²⁸. Esta actividad es principalmente actividad de intercambio de información con otras autoridades²²⁹.

Esta última observación la corroboran los procedimientos analizados: en toda actuación en la que interviene la Comisión se produce intercambio de información entre ésta y las Administraciones aduaneras nacionales²³⁰.

²²⁵ “*tatsächliches Verwaltungshandeln*”, en A. GLASER, *Die Entwicklung des Europäischen...*, *op. cit.*, p. 404; “*factual act*”, en H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE, y A. H. TÜRK, *Administrative Law and Policy...*, *op. cit.*, p. 667.

²²⁶ *Vid.* P. SZCZEKALLA, «Handlungsformen im europäischen...», *op. cit.*, p. 190, Rz. 56, y; H. WIBMANN y P. LANGE, «Handlungsformen im europäischen Verwaltungsrecht», en S. LEIBLE y J. P. TERHECHTE (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Band 3 – Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, Baden–Baden, Nomos, 2014, p. 1177, Rz. 31.

²²⁷ En este sentido pero refiriéndose al ordenamiento español, L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 333–334 del libro electrónico consultado.

²²⁸ “*Informationelles Handeln ist wahrscheinlich das klassische Referenzfeld schlicht–boheitlichen Handelns*”, en T. RADEMACHER, *Realakte im Rechtsschutzsystem...*, *op. cit.*, p. 77; “*Die häufigsten Ausprägungen des Verwaltungshandelns sind Informationen, Warnungen und Auskünfte*”, en A. GLASER, *Die Entwicklung des Europäischen...*, *op. cit.*, p. 404.

²²⁹ “*Behördenkommunikation*”, en T. RADEMACHER, *Realakte im Rechtsschutzsystem...*, *op. cit.*, p. 77.

²³⁰ *Vid.* los procedimientos número 5, 6, 8 a 21, 23, 31, 32, 38, 39, 42 a 44, 48, 51 a 55, y 58 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

CAPÍTULO QUINTO – LA ACTIVIDAD ADUANERA: ANÁLISIS A LA LUZ DE LAS DOCTRINAS DEL PROCEDIMIENTO Y DE LA RELACIÓN JURÍDICA

Este capítulo prosigue con el análisis de la actividad aduanera a través de los procedimientos de la muestra de este estudio. Se recurre ahora a las doctrinas del procedimiento (sección I.) y de la relación jurídica (sección 0.). En la última sección se sintetizan las conclusiones de este capítulo y del anterior (sección III.).

I. LA ACTIVIDAD ADUANERA A LA LUZ DE LA DOCTRINA DEL PROCEDIMIENTO

La referencia de sistematización que se utiliza ahora para analizar la actividad aduanera es la doctrina del procedimiento. Ya se ha recurrido a esta doctrina al recurrir a las nociones *procedimiento* y *procedimiento cooperativo europeo* para identificar dicha actividad.

El análisis que se propone consiste en considerar los procedimientos de la muestra desde tres ángulos: (i) como *procedimientos aduaneros*, destinados a la implantación de la unión aduanera europea (apartado 1); (ii) como *procedimientos administrativos* (apartado 2), y; (iii) como *procedimientos cooperativos europeos*, expresión del particular modo de ejecución del Derecho de la UE (apartado 3).

Aunque para procurar una explicación ordenada se analiza cada una de estas facetas por separado, las tres confluyen indisociablemente en cada procedimiento. Cada procedimiento de la muestra es procedimiento aduanero, procedimiento administrativo, y procedimiento cooperativo europeo.

El análisis se completa con una clasificación de los procedimientos (apartado 4) y con una sistematización de los procedimientos cooperativos en la UE basada en dos aspectos de su régimen jurídico como son el ámbito territorial de su efecto jurídico y el número y tipo de Administraciones que participan en esos procedimientos. Se consideran los procedimientos de la muestra bajo dicha sistematización (apartado 5).

1. NATURALEZA Y FUNCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA COMO PROCEDIMIENTOS ADUANEROS

Como aduaneros, los procedimientos de la muestra tienen por misión la implantación de la unión aduanera europea, presupuesto fundamental del mercado común¹.

Tras el fracaso de la idea de construir un proyecto político europeo en torno a una comunidad de defensa, los esfuerzos de integración se concentraron en la faceta económica, en la creación de un mercado común². Con la finalidad de convertirlo en realidad se optó por la creación de una unión aduanera³. Esa unión aduanera es hoy el órgano mediador entre el exterior y el interior del mercado común implantado⁴. Los procedimientos, en cuanto aduaneros, tienen por finalidad procurar que la unión aduanera desempeñe esa función.

Se recuerda que la tarea de las Administraciones aduaneras nacionales para implantar la estructura de mediación en que consiste la unión aduanera desborda la mera actividad recaudatoria y de protección comercial, tal y como se aprecia en los procedimientos aduaneros de la muestra de este estudio⁵.

Ya se ha hecho mención al hecho de que, no obstante el carácter formalmente tributario con arreglo a legislación nacional de los procedimientos de la muestra analizada, la actividad que transcurre en la mayor parte de éstos es de contenido materialmente administrativo y en una minoría lo es de contenido tributario en sentido amplio o estricto.

¹ Vid. la nota a pie de página número 265 del Capítulo segundo (*La normativa aduanera europea*).

² “*Freilich konzentrierte sich die Integration nach dem Scheitern der Verteidigungsgemeinschaft zunächst auf die Wirtschaft (...)*”, en U. EVERLING, «Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes», en U. EVERLING, *Unternwegs zur Europäischen Union – Ausgewählte Aufsätze 1985–2000*, Baden–Baden, Nomos, 2001, p. 82. Una explicación de la creciente intensificación de la *unión económica europea* (coordinación y supervisión de las políticas económicas nacionales) en M. LÓPEZ ESCUDERO, «La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿Una auténtica unión económica en formación?», en *REDC*, 50 (2015), pp. 361–433.

³ Una justificación económica teórica de la eliminación de barreras entre los países europeos y de la creación de una unión aduanera, en J. PELKMANS, *Market Integration in the European Community*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 7–152, y; del mismo autor, «The Institutional Economics of European Integration», en M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE, y J. H. H. WEILER (eds.), *Integration Through Law – Europe and the American Federal Experience*, Book 1 – A Political, Legal and Economic Overview, Berlin y New York, Walter de Gruyter, 1986, pp. 318–396.

⁴ Vid. el apartado 2.1.1.2 de la sección II. del Capítulo primero (*Introducción*) y el apartado 2 de la sección I. del Capítulo cuarto (*La actividad aduanera: su carácter polifacético y análisis a la luz de la doctrina de las formas jurídicas*).

⁵ Vid. los apartados 2 y 3 de la sección I. del Capítulo cuarto (*La actividad aduanera: su carácter polifacético y análisis a la luz de la doctrina de las formas jurídicas*).

La mayoría de estos procedimientos protege bienes jurídicos distintos a los recursos financieros públicos⁶.

2. NATURALEZA Y FUNCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA COMO PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Desde una segunda perspectiva de análisis, se pueden considerar los procedimientos de la muestra como procedimientos administrativos.

2.1. *Naturaleza de los procedimientos de la muestra como procedimientos administrativos*

Por ser procedimientos administrativos, los procedimientos de la muestra son expresión de la actividad administrativa⁷; son la Administración en acción⁸. En este caso particular los procedimientos son varias Administraciones europeas en acción, el poder público europeo en acción.

Con carácter general, a través del procedimiento administrativo se determina el camino y el modo de formación de la voluntad de las Administraciones intervinientes desde su preparación hasta su ejecución⁹. El procedimiento administrativo es, por tanto, instrumento de realización, de implementación: de concretización de lo dispuesto en la norma abstracta para el caso concreto¹⁰.

⁶ *Ibid.*

⁷ La consideración del procedimiento administrativo como la expresión de la actividad administrativa, “(...) *die prozessuale Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit (...)*”, en F. BECKER, *Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung – Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Stuttgart y Bruxelles, Kohlhammer y Librairie Encyclopédique, 1960, p. 12. *Vid.* también K. E. VON TUREGG, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1962, p. 278, y; W. MERK, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Erster Band, Berlin, Duncker & Humblot, 1962, p. 919.

⁸ “*Das Verwaltungsverfahren ist die Verwaltung in Aktion.*”, en R. WAHL, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *VVDStRL*, 41 (1983) – Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension. Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, p. 153; como “*Verwaltung in Aktion*”, en E. SCHMIDT-ABMANN, «Sobre el objeto del procedimiento administrativo en la dogmática administrativa alemana», en J. BARNES VÁZQUEZ (coord.), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993, p. 324; como “*forma della funzione amministrativa*”, en E. PICOZZA, «Il Regime Giuridico del Procedimento Amministrativo Comunitario», en *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 1994, p. 322.

⁹ “*Verwaltungsverfahrenrecht bestimmt Weg und Form der Willensbildung der Verwaltung von der Vorbereitung und dem Beginn des Verwaltungshandelns bis hin zur Entscheidung selbst und deren Durchsetzung.*”, en H. PÜNDER, «Verwaltungsverfahren», en D. EHLERS y H. PÜNDER (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–Boston, De Gruyter, 2016, p. 407, Rz. 1. La misma consideración, en U. STELKENS, «Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht», en *DVBj*, 17/2010, p. 1086: “(...) *dem Verwaltungsverfahren ein Eigenwert insoweit zukommt, als es den behördlichen Willensbildungsprozess strukturiert (...)*”.

¹⁰ “*Zweck des Verwaltungsverfahrens ist die Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts durch die Verwaltungsbehörde.*”, en C. H. ULE, «Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß – Zur Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts», en *VermArch*, 62 (1971), p. 124. La consideración del procedimiento como medio de concretización de lo dispuesto en una norma abstracta para un caso concreto, en R. WAHL, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz..., *op. cit.*, pp. 153–154

Esta concretización que todo procedimiento administrativo posibilita no puede ser caótica, debe ser conforme a una secuencia ordenada. El procedimiento administrativo “(...) encierra un orden consecutivo reglado (“*Prinzip der gesetzlichen Reihenfolge*”), frente a un principio de orden consecutivo discrecional¹¹ (“*arbiträre Reihenfolge*”) (...)”.

Toda actuación pública se debe conducir respetando una sucesión puesto que toda ordenación legal implica formalización¹². La acción del poder público ha de ajustarse a un patrón¹³.

y 161: “*Die erforderlichen Verwaltungsverfahren sind notwendige Teile der Prozesse, in denen das Verwaltungsrecht erst zur Verwirklichung kommt und real wird*”. Los órganos del sistema de solución de diferencias de la OMC han empleado una definición de proceso administrativo del todo similar a la de proceso de concretización. Definen proceso administrativo como, “(...) la serie de trámites, actos o acontecimientos que es preciso que se realicen o tengan lugar para conseguir lo que exige la ley correspondiente.”, en el Informe del Grupo Especial de la OMC de 16 de junio de 2006 en el caso *Comunidades Europeas – Determinadas cuestiones aduaneras*, documento identificado con el código WT/DS315/R, párrafo 7.105, y; en el Informe del Órgano de Apelación de la OMC de 13 de noviembre de 2006 en el caso *Comunidades Europeas – Determinadas cuestiones aduaneras*, documento identificado con el código WT/DS315/AB/R, párrafo 219. En la doctrina española han señalado la idea de que el acto administrativo constituye una fase de concretización del Derecho, entre otros, GALLEGO ANABITARTE y VELASCO CABALLERO. Si bien se referían al acto administrativo y no al procedimiento que conduce a su adopción, en tanto que el acto va precedido necesariamente de un procedimiento, bajo su perspectiva cabe concebir también el procedimiento como instrumento de concreción del Derecho. *Vid.* F. VELASCO CABALLERO, *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, tesis doctoral defendida en la Universidad Autónoma de Madrid, 1994, p. 1; documento disponible en el siguiente enlace consultado el 13 de diciembre de 2016: https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi-ne7SvfHQAhWFDywKHWmIDS8QFggcMAA&url=https%3A%2F%2Frepositorio.uam.es%2Fbitstream%2Fhandle%2F10486%2F4881%2F31754_velasco_caballero_francisco.pdf%3Fsequence%3D1&usq=AFQjC-NHGZwKyWxE727YPt-GSU-Vxgo-MJlQ&sig2=06HoOM_Jzr8RQROjSrHmxQ

¹¹ *Vid.* J. L. VILLAR PALASÍ, *Apuntes de Derecho Administrativo*, Tomo II, Madrid, Universidad a Distancia, 1974, p. 117. Se cita literalmente el texto original que equipara “*arbiträr*” en alemán a discrecional en español. Se sugiere que el término arbitrario en español quizá hubiera sido más adecuado para “*arbitrar*”, pues discrecional se corresponde más bien con la raíz “*ermessen*” en alemán.

¹² “*In jeder rechtlichen Regelung steckt ein Element der Formalisierung (...)*”, en J. PIETZCKER, «*Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*», en *VVDStRL*, 41 (1983) – Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension. *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*, p. 211.

¹³ “(...) la actividad de la Administración tiene que canalizarse obligadamente a través de unos cauces determinados como requisito mínimo para que pueda ser calificada de actividad legítima.”, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Cizur Menor, Civitas Thomson–Reuters, 2011, p. 456.

Lo señalaba KRÜGER respecto al Estado, de cuya esencia –afirmaba– forma parte el desenvolverse como procedimiento ordenado (“*Staat als geordnetes Verfahren*”)¹⁴. Lo contrario, el ejercicio del poder en estado elemental sin orden ni formalidad, lleva a su desaparición:

(...) lo que se pretende transmitir lo expresa del modo más ilustrativo posible la imagen de la “canalización”: los poderes de la vida política no pueden ejercitarse de modo casual, irregular e imprevisible; por expresarlo de alguna manera, no pueden ejercitarse de manera catastrófica y así con su fuerza incontrolada destruir todo lo que les rodea. Deben, más bien, ajustarse a caminos fijos y de este modo ejercitarse regular y fecundamente (...). Si se dejan permanecer los factores y poderes sociales en su estado natural (...) entonces no cabría hablar más de existencia (...)¹⁵.

La canalización del poder público a través del orden formalizado que marca el procedimiento es parte de la doctrina del Estado de Derecho¹⁶, bajo el cual se garantiza un ejercicio controlado del poder público¹⁷. En este marco, el procedimiento es para el poder público no sólo una vía a seguir para finalizar en una actuación legal, sino el canon de legalidad de toda la actuación desde el principio hasta el final.

¹⁴“(...) *das Wesen des Staates als geordnetes Verfahren begriffen werden muß (...)*”, en H. KRÜGER, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart y otras ciudades, W. Kohlhammer, 1966, p. 199.

¹⁵“*Was gemeint ist, bringt am anschaulichsten das Bild der „Kanalisation“ zum Ausdruck: Die Mächte des politischen Lebens sollen nicht zufällig, ungleichmäßig und unberechenbar, gewissermaßen katastrophenartig auftreten und dann mit ihrer ungebändigten Kraft weit und breit alles zerstören; sie sollen sich vielmehr in feste Bahnen zwingen und sich dadurch zu regelmäßiger und ergiebiger Wirksamkeit bringen (...). Liefse man die gesellschaftlichen Faktoren und Kräfte im Naturzustand beharren (...) dann könnte von Existenz nicht mehr die Rede sein (...)*”, en *ibid.*, p. 198.

¹⁶*Vid.* C. H. ULE y F. BECKER, *Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat – Bemerkungen zum Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes*, Köln y Berlin, Grote, 1964; C. H. ULE, «Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß...», *op. cit.*, p. 125; F. KOPP, *Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahren*, München, C. H. Beck, 1971, p. 54; D. LORENZ, *Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie*, München, C. H. Beck, 1973, pp. 178–179; R. STEINBERG, «Komplexe Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *DÖV*, 15/1982, p. 621; E. SCHMIDT–ABMANN, «Der Rechtsstaat», en J. ISENSEE y P. KIRCHHOF (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, Heidelberg, C. F. Müller, 2004, pp. 583–585, Rz. 76–78; del mismo autor, «Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht», en W. HOFFMANN–RIEM, E. SCHMIDT–ABMANN, y A. VOBKUHLE (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, München, C. H. Beck, 2012, p. 514, Rz. 31; F. VELASCO CABALLERO, «Procedimiento administrativo español para la aplicación del Derecho Comunitario», en *ReDE*, 28 (2008), p. 443–444; H. MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München, C. H. Beck, 2011, p. 496, Rz. 9, y; H. PÜNDER, «Verwaltungsverfahren...», *op. cit.*, pp. 418–419, Rz. 15.

¹⁷“*Alle durch die Verfassung konstituierte staatliche Gewalt muß prinzipiell auch kontrollierte Staatsgewalt sein.*”, en J. SCHWARZE, «Zum Nutzen einer Systembildung für die Kontrolle der Staatsgewalt», en *DVB*, 23/1974, p. 894.

2.2. Funciones de los procedimientos de la muestra como procedimientos administrativos

2.2.1 La protección jurídica de los interesados

Los procedimientos administrativos tienen por función la protección jurídica de los interesados que en ellos participen¹⁸. Así se reconoce pacíficamente en las doctrinas española¹⁹ y alemana²⁰. También en las jurisprudencias de ambos países, si bien la

¹⁸ “(...) *das Verfahren diene dem Individualrechtsschutz (...)*”, en C. QUABECK, *Dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens und Prozeduralisierung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2010, pp. 12–13.

¹⁹ “(...) el motivo político de la existencia de un Derecho procesal administrativo es dar garantías a los derechos e intereses de los particulares (...)”, en J. GASCÓN MARÍN, «Necesidad de un Código de Procedimiento administrativo», en *REP*, 48 (1949), p. 12. En un sentido similar se afirmaba, “(...) la institución del procedimiento administrativo presta eminentes servicios al impero de la Ley.”, en S. ROYO-VILLANOVA, «El Procedimiento administrativo como garantía jurídica», en *REP*, 48 (1949), p. 117. El procedimiento administrativo como *garantía de los administrados*, en E. SERRANO GUIRADO, «El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo», en *RAP*, 4 (1951), pp. 129–190; como “la más sólida garantía de los derechos de las partes”, en E. SERRANO GUIRADO, «El recurso contencioso administrativo y el requisito de que la resolución cause estado», en *RAP*, 10 (1953), p. 119; como *garantía de los ciudadanos*, en A. NIETO GARCÍA, «El procedimiento administrativo en la doctrina y legislación alemanas», en *RAP*, 32 (1960), p. 78; como *garantía de los derechos de los particulares*, en J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento administrativo*, Madrid, Abella, 1964, p. 60, y; del mismo autor, *Comentarios a la Ley de procedimiento administrativo*, Madrid, Civitas, 1977, p. 70; como garantía jurídica que asegura “(...) la sumisión de la Administración al derecho.”, en A. ROYO-VILLANOVA, *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo Segundo, Valladolid, Santarén, 1964–65, p. 883; como “(...) garantía (...) del pleno respeto de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública (...)”, en A. GALLEGO ANABITARTE *et al.*, *Acto y Procedimiento Administrativo*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 2001, p. 135; como “(...) conjunto de formalidades arbitradas, las más de las veces, en garantía del particular.”, en F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, 2005, p. 620; como *garantía jurídica* en F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Cincuenta años de procedimiento administrativo en un mundo cambiante*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 47–49; como institución con “(...) función de defensa (...)”, en L. A. BALLESTEROS MOFFA, «La europeización de los procedimientos administrativos nacionales», en *REDUE*, 19 (2010), p. 196; como “(...) la primera de las garantías de la posición jurídica del administrado (...)”, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II..., *op. cit.*, p. 456.

²⁰ “*Die Rechtsschutzfunktion des Verwaltungsverfahrens ist heute in der Literatur unbestritten.*”, en J. HELD, *Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens*, Berlin, Duncker & Humblot, 1984, p. 49. En la nota a pie de página 125 de la p. 49 de este mismo libro el autor ofrece una lista exhaustiva de referencias bibliográficas de doctrina alemana que fundamentan su afirmación; su listado abarca desde 1949 hasta 1983. Se añade aquí al listado a W. JELLINEK, *Verwaltungsrecht*, Bad Homburg y otras ciudades, Max Gehlen, 1966, pp. 289–290 (“*Außer der Behördenordnung kann das Verfahren mit Einschluß der Formvorschriften eine Rechtsschutzeinrichtung bilden (...)*”). La afirmación de que el procedimiento administrativo tiene una función de protección jurídica de los interesados se encuentra también en obras posteriores. *Vid.*, entre otros, F. SCHOCH, «Der Verfahrensgedanke im allgemeinen Verwaltungsrecht – Anspruch und Wirklichkeit nach 15 Jahren VwVfG», en *Die Verwaltung*, 25 (1992), pp. 25–27; E. SCHMIDT-ABMANN, «Sobre el objeto del procedimiento administrativo...», *op. cit.*, p. 322; E. GURLIT, «Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht», en *VVDStRL*, 70 (2011) – Der Schutzauftrag des Rechts, pp. 240–242; M. FEHLING, «Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht», en *VVDStRL*, 70 (2011) – Der Schutzauftrag des Rechts, pp. 307–308; H. J. BLANKE, «La función del procedimiento administrativo para el cumplimiento del mandato de ejecución, protección y concretización del derecho administrativo – Márgenes de discrecionalidad y de apreciación», en P. ABERASTURY y H. J. BLANKE (coords.), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa – Presentación de la traducción de la Ley alemana de la ley de procedimiento administrativo*, Buenos Aires y México D. F., Universidad de Buenos Aires y Fundación Konrad Adenauer, pp. 22 y 30; E. SCHMIDT-ABMANN, «Der Verfahrensgedanke...», *op. cit.*, p. 526, Rz. 56, y; H. PÜNDER, «Verwaltungsverfahren...», *op. cit.*, p. 407, Rz. 1.

jurisprudencia española manifiesta con más rotundidad que la alemana que el procedimiento es importante en cuanto garantía para los administrados^{21 22}.

En consecuencia, el carácter formal del *Estado racional*²³ que se persigue y manifiesta a través del procedimiento administrativo no puede ser formalidad sólo al servicio de los criterios de practicidad y efectividad. La formalización debe dispensar protección jurídica a los interesados²⁴.

Esta protección que el procedimiento proporciona no debe considerarse aisladamente, sino en relación con la tutela que proporcionan los tribunales²⁵. Los dos tipos de protección son distintos pero complementarios²⁶.

La protección a través del procedimiento (*“Rechtswahrung”*) es la primera en el tiempo²⁷ y la dispensa la Administración en el procedimiento en la consecución de su

²¹ La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado que el “(...) el procedimiento, tanto para elaborar un acto administrativo, como para una disposición de carácter general, es importante, en cuanto, (...), es garantía, tanto para los administrados como para la Administración (...)”. *Vid.* la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 8 de junio de 1982, RJ\1982\4776, Considerando Segundo; la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 27 de diciembre de 2005, RJ\2006\2873, Fundamento Jurídico Séptimo; la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 14 de febrero de 2007, RJ\2007\1803, Fundamento Jurídico Tercero; la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 23 de julio de 2008, RJ\2008\5992, Fundamento Jurídico Quinto; la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 22 de junio de 2010, RJ\2010\5791, Fundamento Jurídico Cuarto, y; la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 10 de diciembre de 2010, RJ\2010\8952, Fundamento Jurídico Quinto. En otras sentencias se refiere el TS a la forma como “(...) instrumento de garantía de los administrados (...)”; *vid.* la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 29 de mayo de 1987, RJ\1987\5895, Fundamento Jurídico Quinto, o; a los trámites formales como “(...) garantía para los administrados (...)”; *vid.* la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 5 de abril de 1989, RJ\1989\2909, Fundamento Jurídico Cuarto.

²² En la jurisprudencia alemana, *vid.* la Sentencia del BVerwG del 17 de julio de 1980, referencia BVerwG 7 C 101.78, Rz. 24; el Auto del BVerfG de 8 de julio de 1982, referencia 2 BvR 1187/80; el Auto del Tribunal Superior Administrativo de Sachsen-Anhalt de 1 de octubre de 2003, referencia 2 M 236/03, párrafo 7; la Sentencia del Tribunal Administrativo de Würzburg de 14 de enero de 2004, referencia W 6 K 02.705, párrafo 6; la Sentencia del BVerfG del 17 de diciembre de 2013, referencia 1 BvR 3139, 3386/08, Rz. 193 en referencia a que en un procedimiento de expropiación un escalonamiento del procedimiento puede promover la pronta tutela individual así como procurar una reducción de complejas causas de litigio (*“Eine Verfahrensstufung kann frühzeitigen individuellen Rechtsschutz sowie die Reduktion komplexer Streitstoffe fördern.”*); la Sentencia del Tribunal Administrativo de Dresden de 28 de junio de 2016, referencia 2 K 1573/15, párrafo 13, que hace referencia a la protección o tutela a través del procedimiento (*“Rechtsschutz durch Verfahren”*).

²³ *“Der „rationale Staat“ ist als auf rationaler Verwaltung beruhend gekennzeichnet (...). Die Rationalität des Verwaltungshandelns ist formalen Charakters (...)”*, en K. KÖNIG, *Moderne öffentliche Verwaltung – Studium der Verwaltungswissenschaft*, Berlin, Duncker & Humblot, 2008, p. 357.

²⁴ *“Solange freilich das Verwaltungsverfahren nur unter technischen Gesichtspunkten geregelt würde und ausschließlich an den Zielen der Praktikabilität und Effektivität orientiert wäre (...) in so geregeltes Verwaltungsverfahren wäre jedenfalls mit den rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen unseres Grundgesetzes nicht vereinbar.”*, en C. H. ULE, «Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß...», *op. cit.*, pp. 124–125.

²⁵ *Vid.* E. MELICHAR, «Das Verwaltungsverfahren», en *VVDStRL*, 17 (1959) – Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat – Das Verwaltungsverfahren, p. 183.

²⁶ *Vid.* E. SCHMIDT-ABMANN, «Verantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit», en *VVDStRL*, 34 (1976) – Die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung. Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, p. 265, y; J. HELD, *Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens...*, *op. cit.*, p. 51.

propósito de adoptar la resolución más adecuada, y no un tercero ajeno a la actividad como es un tribunal. Esta actividad es la actividad *fisiológica* de la Administración. A través de esta actividad la Administración instructora tiene, en principio, un radio de influencia mayor que el del control judicial pues afecta a más personas e intereses²⁸.

Mientras que la tutela de los tribunales (“*Gerichtsschutz*”) es reactiva, se da *a posteriori*, y la dispensa un tercero imparcial no integrado en la Administración que revisa si la actuación ha sido ejecutada dentro de unos márgenes, pero no si ha sido la óptima entre las posibles²⁹. Entra en escena cuando se manifiesta una *patología* en la actividad de la Administración.

Consecuencia de esta complementariedad es que se haya reconocido que en un ordenamiento, cuanto más informal sea el procedimiento administrativo más intenso debe ser el control judicial³⁰. Y al revés, cuanto más protección se proporcione a través del procedimiento, en principio, menos intenso ha de ser el control judicial. La protección a través del procedimiento administrativo puede y debe contribuir a compensar un déficit de tutela judicial³¹.

Esta protección está ligada a derechos de carácter constitucional^{32 33}: los derechos fundamentales también se protegen a través del procedimiento³⁴ y algunos de los derechos procedimentales son de carácter constitucional.

²⁷ “*Rechtswahrung im Verwaltungsverfahren ist die Absicherung der Rechts- und Interessensphäre des einzelnen schon in den primären Prozessen des Verwirklichung des Verwaltungsrechts.*”, en R. WAHL, «Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *DÖV*, 22/1982, p. 934.

²⁸ *Vid.* R. WAHL, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *VVDStRL...*, *op. cit.*, p. 160.

²⁹ *Vid.* J. HELD, *Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens...*, *op. cit.*, pp. 51–55.

³⁰ *Vid.* C. H. ULE, «Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit», en *DVBl*, 17/1957, p. 597. En el mismo sentido señalaba SCHOCH la desvalorización del procedimiento administrativo en Alemania a causa de la intensidad del control judicial de la actividad administrativa en F. SCHOCH, «Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 5. April 2000», en *Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin*, 167 (2000), p. 11.

³¹ “(...) *durch das Verwaltungsverfahren Defizite in nachträglichen Gerichtsverfahren kompensiert werden sollen.*”, en R. WAHL, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *VVDStRL...*, *op. cit.*, p. 158. De un modo similar, “*Je schwächer Verfahrensgarantien ausgeprägt sind, desto geringer ist der Problemdruck in Richtung einer Abmilderung der Fehlerfolgen. Je großzügiger Entscheidungsspielräume der Verwaltung anerkannt werden, desto weniger dürfen Verfahrensfehler folgenlos bleiben.*”, en M. FEHLING, «Der Eigenwert des Verfahrens...», *op. cit.*, p. 289.

³² En la doctrina española se refiere a que la formalización de la actividad administrativa está constitucionalizada L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 376 del libro electrónico consultado.

³³ En la doctrina alemana, *vid.* H. G. KÖNIG, «Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs im verwaltungsbehördlichen Verfahren», en *DVBl*, 6/1959, pp. 189–196; C. H. ULE y F. BECKER, *Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat...*, *op. cit.*, p. 38; C. H. ULE, «Verwaltungsverfahren und

2.2.2 La eficacia de la acción administrativa

La función de tutela del procedimiento no puede comprenderse aisladamente, pues el procedimiento administrativo es garantía para los interesados pero siempre *en la realización de tareas administrativas*. El procedimiento controla la actividad de las Administraciones públicas, pero también la dirige³⁵. Le corresponde en un sentido amplio la ejecución administrativa³⁶.

El procedimiento administrativo es la configuración procesal de la actividad administrativa³⁷, razón por la que le corresponde procurar que la actuación resultante no sólo respete las garantías de los interesados, sino que sea una actuación acertada o adecuada en términos materiales o fácticos (“*sachrichtig*” o “*sachlich angemessen*”)³⁸. Ello implica que el

Verwaltungsprozeß..., *op. cit.*, p. 125; F. KOPP, *Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht...*, *op. cit.*; F. OSSENBÜHL, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *NVwZ*, 9/1982, pp. 465–472; R. WAHL, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *VVDStRL...*, *op. cit.*, p. 166; H. MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, p. 496, Rz. 9, y; E. SCHMIDT–ABMANN, «Der Verfahrensgedanke...», *op. cit.*, p. 510, Rz. 23.

³⁴ *Vid.* H. PÜNDER, «Verwaltungsverfahren...», *op. cit.*, p. 418, Rz. 15. En la jurisprudencia alemana, *vid.* el Auto del BVerfG de 13 de noviembre de 1979, referencia 1 BvR 1022/78 Rz. 2, en el cual el BVerfG afirma que la protección constitucional de los derechos fundamentales requiere de su protección a través del procedimiento administrativo (“(...) *die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Grundrechte auch im jeweiligen Verfahrensrecht Geltung beansprucht.*”). *Vid.* también el Auto del BVerfG de 7 de diciembre de 1977, referencia 1 BvR 734/77, Rz. II. 1; el Auto del BVerfG de 20 de diciembre de 1979, referencia 1 BvR 385/77, p. 763 de la publicación en *NJW*, 14/1980, pp. 759–764; la Sentencia del BVerfG de 22 de julio de 2004, referencia 7 CN 1/04 (OVG Koblenz); el Auto de 20 de noviembre de 2007 del Tribunal Constitucional del Land Berlin, referencia VerfGH 137/04, Rz. II 3 b), y; el Auto del Tribunal Superior Administrativo de Baviera de 7 de julio de 2016, referencia 20 ZB 16.30003, p. 335 de la publicación en *NVwZ*, 5/2017, pp. 335–336.

³⁵ *Vid.* F. B. LÓPEZ–JURADO ESCRIBANO, «Los procedimientos administrativos de gestión del riesgo», en J. BARNES VÁZQUEZ (ed.), *La Transformación del procedimiento administrativo*, Sevilla, Global Law Press–Editorial Derecho Global, 2008, p. 164 de la mitad española del texto.

³⁶ «Al Derecho del procedimiento administrativo le corresponde también *la ejecución* de las decisiones de las Administraciones.” (“*Zum Verwaltungsverfahrensrecht rechnet ferner der Vollzug verwaltungsbehördlicher Entscheidungen*”), en K. A. BETTERMANN, «Das Verwaltungsverfahren», en *VVDStRL*, 17 (1959) – Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat – Das Verwaltungsverfahren, p. 124. En la doctrina española y con carácter más específico, se entiende que es tarea fundamental del procedimiento administrativo hacer posible “(...) el buen ejercicio de la discrecionalidad (...)” por parte de la Administración, en J. PONCE SOLÉ, «Procedimiento administrativo, globalización y buena administración», en J. PONCE SOLÉ (coord.), *Derecho administrativo global – Organización, procedimiento, control judicial*, Madrid, Marcial Pons e INAP, 2010, p. 94.

³⁷ “*prozessuale Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit*”, en F. BECKER, *Das allgemeine Verwaltungsverfahren...*, *op. cit.*, p. 12.

³⁸ *Vid.* E. GURLIT, «Der Eigenwert des Verfahrens...», *op. cit.*, p. 238; M. FEHLING, «Der Eigenwert des Verfahrens...», *op. cit.*, p. 280, y; H. MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, pp. 495–496, Rz. 8. En la jurisprudencia alemana, *vid.* el Auto del BVerfG de 24 de marzo de 1976, referencia 2 BvR 804/75, p. 1391 de la publicación en *NJW*, 31/1976, pp. 1391–1393; el Auto del BVerfG de 7 de diciembre de 1977, referencia 1 BvR 734/77, p. 369 de la publicación en *NJW*, 8/1978, pp. 368–369; el Auto del BVerfG de 30 de enero de 1985, referencia 1 BvR 99/84, p. 1150 de la publicación en *NJW*, 20/1985, pp. 1149–1150, y; el Auto del BVerfG de 6 de abril de 1998, referencia 1 BvR 2194/97, p. 2045 de la publicación en *NJW*, 28/1998, pp. 2044–2045.

procedimiento debe conseguir materializar, hacer realidad las disposiciones concretas a cuya ejecución se dirige y que tal materialización se realice del mejor modo posible³⁹.

La doctrina no proporciona una definición cerrada de qué es una materialización del *mejor modo posible*, pero sí que indica algunos de sus rasgos. Entre otros, que la actuación cumpla el cometido al cual se dirige⁴⁰, que se lleve a cabo empleando una relación óptima entre medios y fines (eficiente)^{41 42}, en un plazo aceptable⁴³, y de modo cercano al ciudadano⁴⁴. Ello en el marco de una estructura racional que reduzca la complejidad⁴⁵ y alivie la tarea de la Administración⁴⁶.

En el caso particular de procedimientos cooperativos como los de este trabajo, esta eficacia depende en gran medida de la coordinación entre las Administraciones intervinientes. La eficacia de la actividad administrativa articulada en los procedimientos cooperativos pasa por una adecuada coordinación entre Administraciones.

No obstante y en todo caso, esta función de efectividad que se predica del procedimiento convive siempre en relación con su función de tutela antes explicada⁴⁷. Las

³⁹ “*Es soll [das Verfahren] den Entscheidungsprozeß der Verwaltung so strukturieren (...) daß das administrative Entscheidungsergebnis dem materiellen Recht entspricht und das materielle Recht bestmöglich verwirklicht. Das Verwaltungsverfahren dient also der Richtigkeitsgewähr (...)*”, en F. OSSENBÜHL, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz...», *op. cit.*, pp. 465–466. Este *mejor modo posible* lo identificaba WAHL con *eficiencia en la Administración* (“*Verwaltungseffizienz*”). Esta eficiencia se refería, por tanto, no sólo a optimización de medios, sino también a la adecuación a Derecho. Se prefiere aquí entender eficiencia como óptima relación entre medios y fin perseguido puesto que un concepto amplio de eficiencia es susceptible de conducir a equívoco. *Vid.* R. WAHL, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *VVDStRL...*, *op. cit.*, p. 163.

⁴⁰ “*Aufgabenerfüllung*”, H. PÜNDER, «Verwaltungsverfahren...», *op. cit.*, p. 407, Rz. 1.

⁴¹ La definición de eficiencia como proporción o relación entre fin y medios (“*Effizienz als Modus der Zweckverfolgung ist ein Relationsbegriff, bezogen auf einen Zweck-Mittel-Zusammenhang*”) en J. PIETZCKER, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz...», *op. cit.*, p. 196. *Vid.* también A. VON MUTIUS, «Grundrechtsschutz contra Verwaltungseffizienz im Verwaltungsverfahren?», en *NJW*, 39/1982, p. 2151.

⁴² El término eficiencia ha sido objeto de comentario. HÄBERLE ponía de manifiesto como en el lenguaje político y jurídico se emplea con distintos significados: como efectividad, capacidad de ejecución, racionalidad, economicidad. Expresaba también que no existe un significado fijo del término (“*Einen a priori einheitlichen Effizienzbegriff für die Staatstätigkeit gebe es nicht (...)*”). *Vid.* P. HÄBERLE, «Effizienz und Verfassung», en *AöR*, 98 (1973), pp. 625–627.

⁴³ “*Rechtzeitigkeit*”, en R. WAHL, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *VVDStRL...*, *op. cit.*, p. 157.

⁴⁴ “*Bürgernähe*”, en *ibid.*

⁴⁵ *Vid.* R. STEINBERG, «Komplexe Verwaltungsverfahren...», *op. cit.*, p. 620.

⁴⁶ *Vid.* U. STELKENS, «Der Eigenwert des Verfahrens...», *op. cit.*, p. 1079.

⁴⁷ Señala la doctrina que la relación entre ambas funciones (tutela y eficiencia) se da en tres formas: relación de tensión o conflicto, relación de neutralidad, y relación de complementariedad (eficiencia a través de la seguridad jurídica). *Vid.* F. OSSENBÜHL, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz...», *op. cit.*, pp. 465–466 y 469; R. WAHL, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *VVDStRL...*, *op. cit.*, p. 157 (relación de conflicto); R. WAHL, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *VVDStRL...*, *op. cit.*, p. 164 (relación de neutralidad), y; “*Effizienz durch Sicherheit*”, *vid.* la referencia a WAHL y PIETZCKER, de P. BADURA, «Aussprache und

exigencias del Estado de Derecho impiden configurar la actividad estatal –tampoco el procedimiento administrativo– como actividad exclusivamente eficiente⁴⁸.

En el caso de procedimientos como los aquí estudiados estas exigencias rigen por igual. La configuración de la UE como unión de Derecho⁴⁹ impide entender la actividad de los procedimientos cooperativos como actividad exclusivamente dirigida a la eficiencia.

2.2.3 Otras funciones de los procedimientos administrativos

Junto a las dos funciones principales explicadas, los procedimientos, como procedimientos administrativos, tienen otras.

2.2.3.1 El procedimiento administrativo como esquema ordenador

Los procedimientos administrativos son modelo o esquema que sirve para considerar ordenadamente la multiplicidad de procesos en los cuales se encuentran el interesado y las Administraciones europeas. Los procedimientos sirven para articular la duración de estos procesos en el tiempo y la mutua dependencia e influencia de Administraciones e interesado a lo largo de los mismos. La noción de procedimiento convierte estos procesos en transparentes y les dota de consecuencias jurídicas manejables⁵⁰.

Schlußworte», en *VVDStRL*, 41 (1983) – Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension. Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, p. 233 (relación de complementariedad).

⁴⁸ *Vid.* W. LEISNER, «Effizienz als Rechtsprinzip», en *Recht und Staat*, 402–403 (1971), pp. 44 y 58.

⁴⁹ «Elemento central de este nuevo orden constitucional [en referencia al sistema que surge de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas] es, naturalmente, el principio del Estado de Derecho», traducido de “*Zentrale Element dieser neuen Verfassungsordnung ist natürlich das Rechtsstaatsprinzip.*”, en G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Gedanken zum Entstehen einer Europäischen Rechtsordnung», en *NJW*, 1/1999, p. 2. *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, *Parti écologiste «Les Verts» contra el Parlamento Europeo*, asunto C-294/83 (recurso de anulación), párrafo 23; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2013, *Telefónica S.A. contra la Comisión Europea*, asunto C-274/12 P (recurso de casación), párrafo 56; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de octubre de 2015, *Maximilian Schrems contra el Data Protection Commissioner*, asunto C-362/14 (cuestión prejudicial), párrafo 60, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 2016, *Comisión Europea contra el Reino de España*, asunto C-140/15 P (recurso de casación), párrafo 117.

⁵⁰ “*Die vielfältigen hier angesiedelten Begegnungsvorgänge zwischen Staat und Individuum oder gesellschaftlichen Gruppen finden in der Verfahrensvorstellung ein Ordnungsmodell, das ihre zeitliche Dauer, das Angewiesensein aufeinander und die gegenseitigen Einflußnahmen gliedert, durchsichtig macht und mit rechtlich handhabbaren Konsequenzen versieht.*”, en E. SCHMIDT–ABMANN, «Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts», en P. LERCHE, W. SCHMITT GLAESER, y E. SCHMIDT–ABMANN, *Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie*, Heidelberg, R. v. Decker & C. F. Müller, 1984, p. 7. Como *esquema ordenador*, en E. SCHMIDT–ABMANN, «Sobre el objeto del procedimiento administrativo...», *op. cit.*, p. 360.

2.2.3.2 El procedimiento administrativo como instrumento de legitimación democrática de la actividad de la Administración

Los procedimientos administrativos también contribuyen a la legitimación de la actividad cooperativa de las Administraciones participantes.

Si bien con ciertas reservas⁵¹, la doctrina alemana reconoce que el procedimiento administrativo contribuye a la legitimación democrática de las decisiones que adopta la Administración⁵². La doctrina española resalta que el procedimiento posibilita la participación del ciudadano en la toma de decisiones⁵³, así como su función democratizadora⁵⁴.

Conforme a este razonamiento, se entiende que para el éxito de una democracia representativa no basta con legitimar el ejercicio del poder público de la Administración por su sujeción a los cargos electos. No es suficiente el que exista una cadena de legitimación por la que se pueda remontar desde el funcionario que realiza la tarea administrativa a sus sucesivos superiores hasta los representantes elegidos por los ciudadanos (“*Legitimationskette*”)⁵⁵.

La necesidad de reforzar esta legitimación jerárquica es mayor si se tiene en cuenta que determinadas circunstancias distancian al ciudadano de la Administración, como por ejemplo, su creciente grado de dependencia respecto de una Administración cada vez más anónima⁵⁶.

⁵¹ “(...) deren demokratische Legitimationsfunktion mit noch vielen offenen Fragen behaftet (...)”, en H. P. NEHL, *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung*, Berlin, Duncker & Humblot, 2002, p. 200.

⁵² Vid. H. P. NEHL, *Europäisches Verwaltungsverfahren...*, *op. cit.*, pp. 209–210; T. GROB, «Stuttgart 21 – Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren», en H. HILL, K. P. SOMMERMANN, U. STELKENS, y J. ZIEKOW (Hrsg.), *35 Jahre Verwaltungsverfahrgesetz – Bilanz und Perspektiven – Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin, Duncker & Humblot, 2011, p. 34; E. SCHMIDT-ABMANN, «Der Verfahrensgedanke...», *op. cit.*, p. 526, Rz. 56; H. PÜNDER, «German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational *ius commune proceduralis* in administrative law», en *I·CON*, 11 (2013), pp. 940–941, y; del mismo autor, «Verwaltungsverfahren...», *op. cit.*, pp. 420, Rz. 17.

⁵³ Vid. L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho administrativo...*, *op. cit.*, p. 377 del libro electrónico consultado.

⁵⁴ Vid. J. J. Díez Sánchez, *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Madrid, Civitas – Universidad de Alicante, 1992, p. 30; C. CIERCO SEIRA, *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España, 2002, pp. 78–79; O. MIR PUIGPELAT, «Das Verwaltungsverfahren in Spanien: Eine Einführung», en *DÖV*, 20/2006, p. 842, y; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II..., *op. cit.*, p. 460.

⁵⁵ Vid. H. PÜNDER, «Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie», en *VVDStRL*, 72 (2013) – Repräsentative Demokratie in der Krise?, p. 197.

⁵⁶ Vid. W. SCHMITT GLAESER, «Die Position der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren gestaltender Verwaltung», en P. LERCHE, W. SCHMITT GLAESER, y E. SCHMIDT-ABMANN, *Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie...*, *op. cit.*, p. 42.

Por esta razón se defiende que el ciudadano ha de participar con la Administración en el procedimiento⁵⁷. Por medio de esa participación está en mejor disposición para consentir la actuación pública⁵⁸. Por medio de este consentimiento, la legitimidad del sistema se ve fortalecida⁵⁹.

La participación del ciudadano no sólo legitima el sistema, lo hace más eficaz en tanto que favorece el acierto de la actividad administrativa⁶⁰ y facilita que el ciudadano cumpla espontáneamente las normas y colabore con la Administración en su cometido⁶¹.

Además, la participación de ciudadano y Administración permite configurar el interés general en sede administrativa⁶² y garantizar los derechos de los ciudadanos⁶³.

La argumentación a favor de la participación del ciudadano en el procedimiento está entroncada con concepciones procedimentales de la justicia y de la verdad⁶⁴, según las cuales no se alcanza una solución justa por medio de un esquema de conocimiento *sujeto recibe objeto* –siendo el objeto la solución justa–, sino a través de un proceso. Bajo esta perspectiva una solución justa requiere de un procedimiento⁶⁵.

⁵⁷ Vid. W. BROHM, «Mitarbeit – Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor dem Gegenwartsaufgaben der Verwaltung», en *VVDStRL*, 30 (1972) – Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor dem Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, pp. 279–280.

⁵⁸ Vid. C. H. ULE y H. W. LAUBINGER, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 1986, p. 7.

⁵⁹ ESTEVE PARDO se refiere a la función legitimadora del procedimiento. Vid. J. ESTEVE PARDO, *Lecciones de Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2012, pp. 170–172.

⁶⁰ Así lo ha afirmado el TC en España, que ha manifestado respecto del procedimiento administrativo que es “(...) una garantía para el mayor acierto de las decisiones conectadas a otros valores y principios constitucionales (...)” en la STC (Pleno) 102/1995, de 26 de junio de 1995, Fundamento Jurídico Decimotercero. Sentencia extraída de J. PONCE SOLÉ, «Procedimiento administrativo, globalización y buena administración...», *op. cit.*, p. 132.

⁶¹ “*Akzeptanz als Ziel des Verwaltungsverfahrens hat nicht allein Bezüge zum Demokratieprinzip. Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen dient auch der Verfahrenökonomie.*”, en T. WÜRTEMBERGER, «Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren», en *NJW*, 5/1991, p. 261.

⁶² Señala TORNOS MAS que la función del procedimiento administrativo es doble: es institución al servicio de la garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos y, (...) es mecanismo de participación de los ciudadanos y de las instancias interesadas, para configurar el interés general en sede administrativa”. Vid. J. TORNOS MAS, «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», en *RAP*, 151 (2000), p. 44.

⁶³ Así se refleja en la jurisprudencia española. Vid. la STC (Sala Segunda) 119/1995, de 17 de julio de 1995, Fundamento Jurídico Sexto, y; la STS (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 27 de marzo de 2013, RJ\2013\2831, Fundamento de Derecho Segundo.

⁶⁴ No existe una, sino varias teorías procedimentales de la justicia. Desde las que presuponen que no existe verdad o justicia sino adecuado funcionamiento del sistema (Luhman) a las que entienden que una proposición normativa correcta se alcanza a través de un discurso racional (Alexy). Esta síntesis está extraída de A. KAUFMANN, «Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit», en *Sitzungsberichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften – Philosophisch-Historische Klasse*, 7/1989, pp. 5–31. Una explicación de varias de las teorías procedimentales de la justicia en la contribución de KAUFMANN citada y en A. TSCHENTSCHER, *Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit – Rationales Entscheiden, Diskursethik und prozedurales Recht*, Baden–Baden, Nomos, 2000.

⁶⁵ “*Das Besondere an prozeduralen Theorien der Gerechtigkeit ist, daß sie sich wesentlich auf ein Verfahren stützen, um Gerechtigkeit zu begründen.*”, que se traduce aquí por “Lo particular en las teorías procedimentales de la justicia

En el caso de los procedimientos cooperativos, su función legitimadora es también función legitimadora de las estructuras de cooperación que articulan. Por medio de los procedimientos cooperativos se facilita el que las distintas Administraciones interesadas puedan participar en el proceso de formación de una decisión que pueda tener efecto en toda la Unión como es el caso de una decisión transnacional. Esta participación que habilitan los procedimientos cooperativos contribuye a fortalecer la legitimidad de la administración cooperativa⁶⁶.

3. NATURALEZA Y FUNCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA COMO PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS EUROPEOS

Desde una tercera perspectiva de análisis, se pueden considerar los procedimientos de la muestra como procedimientos cooperativos europeos.

3.1. Sentido de los procedimientos cooperativos

Los procedimientos cooperativos han sido abordados por la literatura académica jurídica, pero los escritos jurídicos no ofrecen una explicación de las causas detrás de este particular modo de administración del espacio europeo⁶⁷.

Por otro lado, los escritos de otras ciencias sociales no profundizan en la articulación jurídica de los fenómenos políticos de nivel europeo cuyas causas analizan. Los escritos extra-jurídicos no dedican su atención a un instrumento tan específico como son los procedimientos cooperativos.

es que para fundamentar la justicia esencialmente se apoyan en un procedimiento.”, en A. TSCHENTSCHER, *Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit...*, *op. cit.*, p. 118. Esta consideración del procedimiento como proceso a través del cual se alcanza la verdad y la justicia engarza con la postura que equipara el procedimiento administrativo a un procedimiento epistémico y que le atribuye una “vocación de verdad”; *vid.* L. MEDINA ALCOZ, «Los hechos en el Derecho administrativo – una aproximación», ponencia presentada ante el V Seminario de Teoría y Metodología del Derecho Público celebrado en la Universidad Carlos III de Madrid el 29 de mayo de 2015, pp. 41–47.

⁶⁶ Una explicación de distintos argumentos que legitiman las estructuras cooperativas de ejecución en G. SYDOW, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004, pp. 239–251.

⁶⁷ Si bien algunos de los juristas que se ocupan de los procedimientos compuestos europeos han vinculado éstos con los rasgos elementales del sistema de gobierno de la UE, no prosiguen con un análisis del porqué de tales rasgos del gobierno de la UE. Es razonable que así sea puesto que excedería de un análisis legal. Se puede encontrar una vinculación entre estos procedimientos y el principio de subsidiariedad, en B. G. MATTARELLA, «Procedimenti e atti amministrativi», en M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 337. Se puede encontrar una vinculación entre estos procedimientos y “(...) la naturaleza colectiva o consociativa del gobierno europeo (...)”, en S. CASSESE, «Il procedimento amministrativo europeo», en F. BIGNAMI y S. CASSESE (a cura di), *Il Procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Quaderno 1 de la *Riv. trim. dir. pubb.*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 31–51.

Dado que ninguno de los dos tipos de literatura ofrece una explicación completa del origen de estos procedimientos, es necesario complementar la contribución de los escritos jurídicos con la de los extra-jurídicos.

3.1.1 Aproximación en la literatura académica extra-jurídica

De estos trabajos se deduce que en el espacio europeo ninguna de las entidades políticas –la UE o sus Estados miembros– puede llevar a cabo sus tareas si no es en cooperación con otras⁶⁸.

El fenómeno de entrelazamiento político entre la Federación y los “Länder” que SCHARPF identificó y teorizó para la República Federal de Alemania⁶⁹ se identifica y desarrolla en la teorización del poder público europeo. Si bien se ensancha el significado de la expresión que emplea este autor: “*Verflechtung*”. Se advierte que el entrelazamiento entre los miembros de la UE va más allá de la toma conjunta de decisiones⁷⁰.

Es decir, este entrelazamiento no se circunscribe sólo a la interacción entre instituciones nacionales y de la UE para la adopción de normas o “*policy making*”⁷¹, sino que

⁶⁸ “(...) *die EU als eine Entscheidungsstruktur zu beschreiben, bei der auf keiner Ebene Aufgaben erfüllt werden können, wenn nicht Akteure oder Institutionen anderer Ebenen mitwirken (...)*”, en A. BENZ, «Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union», en M. JACHTENFUCHS y B. KOHLER-KOCH (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, Leske+Budrich, 2003, p. 317. Se puede apuntar como causa de esta dependencia al hecho de que “Realmente, las necesidades del Estado contemporáneo son difíciles de satisfacer con arreglo al esquema del Estado concebido como comunidad autárquica, independiente y plenamente soberana”; *vid.* P. LUCAS VERDÚ, «Federalismo y funcionalismo europeos», en AUTORES VARIOS, *Estudios de Derecho internacional – Homenaje al profesor Camilo Barcia Trelles*, Zaragoza, Universidad de Santiago de Compostela, 1958, p. 196.

⁶⁹ *Vid.* F. W. SCHARPF, «Theorie der Politikverflechtung», en F. W. SCHARPF, B. REISSERT, y F. SCHNABEL, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg, Scriptor, 1976.

⁷⁰ BENZ emplea la locución “*Verflechtung*” pero recuerda que la implementación conjunta de las políticas de la UE excede el entrelazamiento en la toma de decisiones identificado por SCHARPF con dicha expresión. *Vid.* A. BENZ, «Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union...», *op. cit.*, p. 318.

⁷¹ Un enfoque que se refiere al entrelazamiento entre instituciones nacionales y de la UE en W. WESSELS y D. ROMETSCH (eds.), *The European Union and Member States*, Manchester y New York, Manchester University Press, 1996, p. 329, y en W. WESSELS, «An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes», en *JCMS*, 35 (1997), pp. 267–299. Un enfoque que se refiere al entrelazamiento o contacto entre distintos actores tanto en fase de “*policy making*” como de “*policy implementation*” en G. MARKS, L. HOOGHE, y K. BLANK, «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance», en *JCMS*, 34 (1996), pp. 341–378, y; B. G. PETERS y J. PIERRE, «Governance Approaches», en A. WIENER y T. DIEZ (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2009. Un enfoque que se refiere al entrelazamiento entre gobiernos, Administraciones y otro tipo de actores, en A. BENZ, «Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union...», *op. cit.*, pp. 317–351. Un enfoque que se refiere al entrelazamiento entre Administraciones tanto en el proceso de preparación como de ejecución de decisiones administrativas, en M. BACH, «Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren–Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft», en *ZfS*, 1/1992, p. 28, y en W. WESSELS, «Beamtengremien im EU–Mehrebenensystem–Fusion von Administrationen?», en M. JACHTENFUCHS y B. KOHLER-KOCH (Hrsg.), *Europäische Integration...*, *op. cit.*, pp. 353–383. Un enfoque que se refiere al entrelazamiento en todo el proceso político comunitario, en F. MORATA, «Gobernanza multinivel en la Unión Europea», VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa entre el 8 y 11 de octubre de 2002; documento disponible en el siguiente enlace

se identifica como un fenómeno más amplio que abarca todo el ciclo político de una decisión: tanto su fase de adopción como su fase de ejecución o “*policy implementation*”. En concreto y para la ejecución administrativa del Derecho de la UE este entrelazamiento significa que los órganos de la UE disponen de escasa capacidad de ejecución por sí mismos, que dependen de las Administraciones nacionales para llevar a cabo los objetivos fijados en la normativa⁷².

A partir de esta constatación se ha descrito la Unión Europea en esta literatura como una nueva estructura de poder público no encuadrable en ninguna de las categorías del tradicional binomio Estado–Organización internacional⁷³. Una estructura de poder multipolar⁷⁴ y difusa⁷⁵ conformada por los antiguos (los Estados miembros) y nuevos (órganos de la UE) centros de poder público que no está organizada en torno a relaciones jerárquicas entre los distintos polos⁷⁶. Puesto que el ámbito territorial de cada uno de los centros políticos implicados es diverso, se emplea para la descripción de la estructura el adjetivo multi-nivel⁷⁷, “*multi-level*”⁷⁸ o “*mehrebenen*”⁷⁹.

Las causas por las cuales la UE está inmersa en esta dinámica son objeto de debate. Las teorías son diversas⁸⁰. Entre ellas se sintetiza a continuación la explicación de

consultado el 9 de diciembre de 2016: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/clad/clad0044413.pdf>

⁷² Vid. B. G. PETERS y J. PIERRE, «Governance Approaches...», *op. cit.*, p. 95.

⁷³ “*neuer Herrschaftstypus*”, en A. VON BOGDANDY, «Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatsrechtlicher Perspektive», en *integration*, 4/1993, pp. 210–224; del mismo autor, «Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatsrechtlicher Perspektive», en R. HRBECK, M. JOPP, B. LIPPERT, y W. WESSELS, *Die Europäische Union als Prozeß – Verfassungsentwicklung im Spiegel von 20 Jahren der Zeitschrift Integration*, Bonn, Europa Union, 1998, pp. 506–522.

⁷⁴ “*polyzentrisches System*”, en A. VON BOGDANDY, «Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatsrechtlicher Perspektive», en *integration*, 4/1993, p. 215.

⁷⁵ “(...) *a system (...), in which national governmental control became diluted (...)*”, en G. MARKS, L. HOOGHE, y K. BLANK, «European Integration from the 1980s...», *op. cit.*, p. 373.

⁷⁶ “(...) *eine übergreifende, teilweise noch diffuse hoheitliche Struktur (...)*”, en A. VON BOGDANDY, «Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatsrechtlicher Perspektive», en *integration*, 4/1993, p. 210.

⁷⁷ Emplea esta expresión, entre otros, F. MORATA, «Gobernanza multinivel en la Unión Europea...», *op. cit.*

⁷⁸ Emplean esta expresión, entre otros, G. MARKS, L. HOOGHE, y K. BLANK, «European Integration from the 1980s...», *op. cit.*; B. G. PETERS y J. PIERRE, «Governance Approaches...», *op. cit.* Un listado de autores que emplean el adjetivo “*multi level*”, en M. KNODT y A. CORCACI, *Europäische Integration – Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse*, Konstanz y München, UVK, 2012, pp. 105–106.

⁷⁹ Vid. A. BENZ, «Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union...», *op. cit.*; G. WINTER, «Subsidiarität und Legitimation in der Europäischen Mehrebenenverwaltung», *TranState Working Papers* n° 6, 2004; documento disponible en el siguiente enlace consultado el 9 de diciembre de 2016: <http://www.sfb597.uni-bremen.de/pages/pubApBeschreibung.php?SPRACHE=de&ID=7>

⁸⁰ Un listado exhaustivo de los paradigmas teóricos en torno a los cuales se explicaba hasta la fecha el fenómeno de integración europea, en W. WESSELS, «An Ever Closer Fusion?...», *op. cit.*, pp. 268–270. Una explicación más reciente de las principales teorías que explican la integración europea, en B. ROSAMOND,

WESSELS, una explicación que encontró acogida en profesores de Derecho público de lengua alemana⁸¹.

Conforme a la misma, el presupuesto inicial es que la mayor responsabilidad de los Estados europeo–occidentales es la satisfacción de las necesidades básicas de sus ciudadanos. Este presupuesto sitúa a los gobiernos de los Estados del ámbito regional⁸² europeo ante un dilema: para poder procurar el bienestar que sus ciudadanos exigen deben necesariamente participar en estructuras de decisión y administración conjunta, lo cual implica una renuncia a su capacidad de decisión. Los Estados europeos deben renunciar a parte de su poder para poder resolver los problemas que afrontan. Ante esta situación los Estados han tomado la decisión racional de aceptar y participar en esta dinámica de integración⁸³.

Más allá de la explicación de las causas de la dinámica de integración en la UE, en estos trabajos no se detalla *el cómo* del entrelazamiento institucional identificado.

No obstante. Si bien estos escritos no analizan detenidamente el fenómeno *procedimiento* ni *procedimiento cooperativo*, sí que advierten que los lazos que unen la acción de instituciones, gobiernos y Administraciones son de naturaleza *procedimental*. Sirve de ejemplo la apreciación que SCHARPF hacía para la República Federal de Alemania:

La República Federal se enfrenta a las dificultades características del capitalismo tardío y de la democracia competitiva – alta presión para resolver problemas bajo altas restricciones de actuación. Reacciona a esta situación por medio de un sistema político cuyo potencial de actuación está más fuertemente fragmentado y a la vez más fuertemente entrelazado *por medio de procesos* que lo que ocurre en otros sistemas comparables (...).⁸⁴

Theories of European Integration, New York, Palgrave Macmillan, 2000; A. WIENER y T. DIEZ (eds.), *European Integration Theory...*, *op. cit.*; J. NEYER y A. WIENER (eds.), *Political Theory of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2011, y; M. KNODT y A. CORCACI, *Europäische Integration...*, *op. cit.*

⁸¹ Entre ellos, en A. VON BOGDANDY, «Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatstheoretischer Perspektive», en *integration*, 4/1993, p. 217.

⁸² Entiéndase regional en el sentido que se hace del término en el ámbito del Derecho internacional público y en la disciplina de las relaciones internacionales: regional como opuesto a universal o global, referido a un conjunto de países vinculados entre sí geográficamente que conforman una zona diferenciable. *Vid.*, por ejemplo, el uso que se hace del término en M. FORTEAU, «Regional International Law», en R. WOLFRUM (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

⁸³ *Vid.* W. WESSELS, «An Ever Closer Fusion?», *op. cit.*, p. 273.

⁸⁴ «Die Bundesrepublik ist mit den charakteristischen Schwierigkeiten des Spätkapitalismus und der Konkurrenzdemokratie – hoher Problemdruck bei hohen Handlungsrestriktionen – konfrontiert. Sie reagiert darauf in einem politischen System, dessen Handlungspotential zugleich strukturell stärker fragmentiert und prozessual stärker verflochten ist als in vergleichbaren anderen Systemen (...)», en F. W. SCHARPF, «Theorie der Politikverflechtung...», *op. cit.*, p. 13. Énfasis añadido.

En un sentido similar WESSELS y ROMETSCH vinculaban integración y procedimiento en el ámbito europeo cuando advertían de la *progresiva complejidad procedimental* que deriva de la integración institucional en la UE⁸⁵.

3.1.2 Aproximación en la literatura académica jurídica

3.1.2.1 El presupuesto para la literatura académica jurídica: federalismo de ejecución

La literatura jurídica no ahonda en los motivos que definen la configuración del poder político en la UE, más bien se centra en su concreción legal.

Los escritos jurídicos asumen como presupuesto dado, la especie particular de federalismo europeo⁸⁶. Este federalismo está caracterizado por el hecho de que el poder se comparte entre las soberanías centrales y locales y la soberanía central resulta de la combinación de las demás y está, por tanto, limitada⁸⁷. Al modo de ejecución de las normas europeas –como regla, llevada a cabo por los Estados miembros– se le denomina *federalismo de ejecución*⁸⁸ haciendo uso de una expresión empleada por la doctrina constitucional alemana y suiza para describir la distribución de tareas de ejecución entre federación y “Länder”, y entre confederación y cantones⁸⁹.

⁸⁵ “(...) *more likely seems to be a further degree of institutional fusion and a higher procedural complexity* (...)”, en W. WESSELS y D. ROMETSCH, «Conclusion: European Union and national institutions», en W. WESSELS y D. ROMETSCH (eds.), *The European Union and Member States...*, *op. cit.*, p. 365.

⁸⁶ “(...) *the brand of “federalism” which can be envisaged for Europe is the exact opposite to a unitary, centralized system of government; it is a system in which power is shared by local and central sovereignties and the limited –central– sovereignty is but the “participatory” combination of the local ones.*”, en M. CAPPELLETTI, «Foreword to the Florence Integration Project Series», en M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE, y J. H. H. WEILER (eds.), *Integration Through Law...*, *op. cit.*, p. VIII. Sobre el principio federal como elemento esencial de la estructura de las entonces Comunidades Europeas, *vid.* U. EVERLING, «Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft», en K. HAILBRONNER, G. RESS, y T. STEIN, *Staat und Völkerrechtsordnung – Festschrift für Karl Doebring*, Berlin y otras ciudades, Springer, 1989, pp. 179–198.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ En alemán “*Vollzugsföderalismus*”, en francés “*fédéralisme d’exécution*”. Emplean esta expresión, por ejemplo, G. SYDOW, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union...*, *op. cit.*, p. 126; del mismo autor, «Europäisierte Verwaltungsverfahren», en *JuS*, 2/2005, p. 97; del mismo autor, «Europäische exekutive Rechtsetzung zwischen Kommission, Komiteeauschüssen, Parlament und Rat», en *JZ*, 4/2012, p. 159; L. A. BALLESTEROS MOFFA, «La europeización de los procedimientos administrativos...», *op. cit.*, p. 190; E. CHITI, «La costruzione del sistema amministrativo europeo», en M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo...*, *op. cit.*, p. 49; F. SCHMIDT, «Artikel 291 AEUV», en H. VON DER GROEBEN, J. SCHWARZE, y A. HATJE, *Europäisches Unionsrecht – Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Band 4, Baden-Baden, Nomos, 2015, p. 1389, Rz. 6, y; W. FRENZ, «Vollzugsföderalismus für Unionsrecht – Fortentwicklung durch die OMT- und EU-Haftbefehl-Urteile», en *DVBj*, 23/2016, pp. 1485–1491.

⁸⁹ En la doctrina española se explica el federalismo de ejecución alemán en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983, pp. 21–31; A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales – supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, pp. 37–41; E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 95–99; del mismo

La regla incorporada del artículo 291.1 TFUE en virtud de la cual son los Estados miembros los que con carácter ordinario han de ejecutar el Derecho de la UE⁹⁰ codifica, por tanto, lo ya reconocido antes por la doctrina⁹¹ y jurisprudencia⁹².

Esta preferencia por que la ejecución del Derecho de la UE la lleven a cabo los Estados tiene su fundamento en un principio de Derecho de la UE: el principio de subsidiariedad⁹³.

autor, «Algunas consideraciones sobre el federalismo de ejecución», en *RVAP*, 25 (1989), pp. 7–19, y; J. TORNOS MAS, «Federalismo de ejecución y reforma administrativa en España», en *RVAP*, 40 (II) (1994), pp. 107–122. En la doctrina suiza explica DUBEY como el federalismo de ejecución está reflejado en el artículo 46.1 de la constitución federal de la Confederación Suiza: “Los cantones ejecutan el Derecho federal conforme a la Constitución y a la ley.” (“*Les cantons mettent en oeuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi.*”). Vid. B. DUBEY, «Administration Indirecte et Fédéralisme d’Exécution en Europe», en *CDE*, 1–2 (2003), pp. 89–90. Vid. también P. H. MERKL, «Executive–Legislative Federalism in West Germany», en *Am. Polit. Sci. Rev.*, 53 (1959), pp. 732–741; Y. HANGARTNER, «Die Erfüllung des Staatsaufgaben durch Bund und Kantone», en *ZSR*, 93 (1974), pp. 394–401; del mismo autor, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Bern y Frankfurt, Herbert Lang y Peter Lang, 1974; R. E. GERMANN, «Vollzugsföderalismus in der Schweiz als Forschungsobjekt», en *Die Verwaltung*, 9 (1976), pp. 223–241, y; la tesis doctoral de A. BIERI, *Vollzugsföderalismus – Probleme – Ursachen – Lösungen*, Luzern, S. Lötscher, 1979, admitida en la Universidad de Freiburg in der Schweiz el 12 de junio de 1979. El “*Vollzugsföderalismus*” también fue objeto de comentario en varios artículos del periódico suizo *Die Neue Zürcher Zeitung* entre los años 1972 y 1974 en relación con la entonces denominada crisis de ejecución o “*Vollzugskrise*” en Suiza. El listado de dichos artículos consta en R. E. GERMANN, «Vollzugsföderalismus..., *op. cit.*, pp. 223–224.

⁹⁰ Artículo 291.1 TFUE: “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión”.

⁹¹ Vid., por ejemplo, R. PRIEBE, «Die Aufgaben des Rechts in einer sich ausdifferenzierenden EG–Administration», en E. SCHMIDT–ABMANN y W. HOFFMANN–RIEM (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Baden–Baden, Nomos, 1999, pp. 71–72, Rz. 1.

⁹² Vid., entre otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de febrero de 1971, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH contra Hauptzollamt Hamburg-St. Annen*, asunto 39/70 (cuestión prejudicial), párrafo 4; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 1980, *Amministrazione delle Finanze dello Stato contra Srl Meridionale Industria Salumi y Amministrazione delle Finanze dello Stato contra Ditta Fratelli Vasanelli*, asuntos acumulados 66/79, 127/79 y 128/79 (cuestión prejudicial), párrafo 18; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de mayo de 1982, *BayWa AG y otros contra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, asuntos acumulados 146/81, 192/81 y 193/81 (cuestión prejudicial), párrafo 29; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 21 de septiembre de 1983, *Deutsche Milchkontor GmbH y otros contra República Federal de Alemania*, asuntos acumulados 205/82 a 215/82 (cuestión prejudicial), párrafo 17; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 7 de julio de 1987, *L’Étoile commerciale y Comptoir national technique agricole (CNTA) contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados 89/86 y 91/86 (recurso de anulación y recurso de reparación), párrafo 12; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 23 de noviembre de 1995, *Nutral SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C–476/93 P (recurso de casación), párrafo 14; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de mayo de 1996, *The Queen y Commissioners of Customs & Excise contra Faroe Seafood Co. Ltd*, asuntos C–153/94 y 204/94 (cuestión prejudicial), párrafo 66; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 12 de mayo de 1998, *Landbrugsministeriet – EF-Direktoratet contra Steff-Houlberg Exports I/S y otros*, asunto C–366/95 (cuestión prejudicial), párrafo 14, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 13 de junio de 2002, *Reino de los Países Bajos contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C–382/99 (recurso de anulación), párrafo 90.

⁹³ La vinculación entre la regla del artículo 291.1 TFUE y el principio de subsidiariedad la aprecia tanto la doctrina como las instituciones de la UE. En la doctrina, vid. la vinculación entre el predecesor del hoy artículo 291.1 TFUE –el artículo I-37.1 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa– y el principio de subsidiariedad en B. DUBEY, «Administration Indirecte et Fédéralisme d’Exécution..., *op. cit.* En la nota a pie de página número 31 de la p. 94 el autor proporciona referencias bibliográficas que reflejan la vinculación apuntada entre federalismo de ejecución y subsidiariedad. En los documentos institucionales de

3.1.2.2 El fundamento del federalismo de ejecución: el principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad se identifica en el lenguaje jurídico–constitucional y político europeo como regla técnica de reparto de competencias, pero también como principio estructural⁹⁴, principio general⁹⁵, principio de buena gobernanza⁹⁶, guía para determinar a qué nivel de gobierno corresponde la toma y ejecución de decisiones⁹⁷.

El principio de subsidiariedad está regulado en el TUE^{98 99}. En su núcleo está la regla en virtud de la cual en un sistema escalonado de gobierno como el de la UE ha de actuar

la UE, *vid.* las conclusiones del Consejo Europeo de Essen celebrado el 9 y 10 de diciembre de 1994, p. 359, apartado *Subsidiariedad*: “El Consejo Europeo resalta la gran importancia del principio de subsidiariedad como principio conductor de la Unión (...). En este contexto, el Consejo Europeo recalca que la ejecución administrativa del derecho comunitario debe seguir siendo fundamentalmente competencia de los Estados miembros, sin perjuicio de las competencias de control y supervisión de la Comisión”. *Vid.* también la declaración número 43 del Tratado de Amsterdam, “Declaración relativa al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”; declaración en la cual se confirma la vinculación entre principio de subsidiariedad y ejecución administrativa por los Estados miembros apuntada por el Consejo Europeo en Essen: “Las Altas Partes Contratantes confirman (...) las conclusiones del Consejo Europeo de Essen según las cuales, en principio, los Estados miembros serán responsables de la aplicación administrativa del Derecho comunitario, con arreglo a sus disposiciones constitucionales”.

⁹⁴ “La cuestión de la subsidiariedad se sitúa (...) en el corazón mismo de la estructura y del funcionamiento competencial de la Comunidad (...)”, en J. A. CORRIENTE CÓRDOBA, «Modelo político y principio de subsidiariedad en la Unión Europea», en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Madrid, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco y Tecnos, 1995, p. 158; “*Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Strukturprinzip der Europäischen Union und des Europarechts.*”, en M. DROEGE, «Subsidiarität (I)», en W. HEUN *et al.*, *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart, Kohlhammer, 2006, p. 2417.

⁹⁵ *Vid.* A. BOIXAREU CARRERA, «El principio de subsidiariedad», en *RIE*, 21 (1994), p. 777, y; el principio de subsidiariedad como “(...) principio general comunitario (...)”, en L. PAREJO ALFONSO, «Prólogo», en A. M. MORENO MOLINA, *La ejecución administrativa del Derecho comunitario – Régimen europeo y español*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 1998, p. 13. Como principio constitucional, en R. VON BORRIES y M. HAUSCHILD, «Implementing the Subsidiarity Principle», en *CJEL*, 5 (1999), p. 369, y; R. SCHÜTZE, «Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?», en *CLJ*, 68 (2009), p. 525–526.

⁹⁶ *Vid.* K. VAN KERSBERGEN y B. VERBEEK, «Subsidiarity as a Principle of Governance in the European Union», en *CEP*, 2 (2004), pp. 142–162. El Comité Económico y Social de la UE se refiere a la subsidiariedad, “(...) como principio fundamental y más importante de la buena gobernanza”; *vid.* párrafo 3.2 del Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «la gobernanza europea–Un libro blanco» de 20 de marzo de 2002, documento número 2002/C 125/13, publicado en el DOCE, serie C, 125 de 27 de mayo de 2002, p. 61. Los servicios de la Comisión Europea se refieren también en sus documentos de trabajo al principio de subsidiariedad como principio de gobernanza. *Vid.*, EUROPEAN COMMISSION–EUROPEAID, *Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries*, Brussels, EuropeAid Cooperation Office, 2007, p. 50, y; de la misma institución, *Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-operation*, Brussels, EuropeAid Cooperation Office, 2014, p. 88.

⁹⁷ “(...) a broader political idea, about the appropriate level of decision-making (...)”, en G. DE BÚRCA, «The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor», en *JCMS*, 36 (1998), p. 219. Como “(...) un concepto abstracto que puede plasmarse de múltiples formas.”, en J. BARNES VÁZQUEZ, «El principio de subsidiariedad y las regiones europeas – las comunidades autónomas», en J. BARNES VÁZQUEZ (coord.), *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid, Civitas, 1993, p. 513; como “(...) algo más que una simple regla que informa sobre el correcto ejercicio de una determinada competencia por parte de la Comunidad Europea. Puede a aquél además atribuírsele un valor jurídico–político (...)”, en S. GONZÁLEZ–VARAS IBÁÑEZ, *Tratado de Derecho administrativo*, Tomo II – El Derecho administrativo europeo, Cizur Menor, Thomson–Civitas, 2008, p. 440.

⁹⁸ Mencionado en el Preámbulo, “RESUELTOS (...) a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima

preferentemente la entidad política más cercana al ciudadano o de ámbito menor. Se debe restringir a lo estrictamente necesario las tareas que requieran ser ejecutadas por las entidades políticas más lejanas al ciudadano o de ámbito mayor¹⁰⁰.

La formulación del principio de subsidiariedad del TUE fue introducida por el Tratado de Maastricht¹⁰¹ veinte años después de que el comisario DAHRENDORF reclamara su aplicación en Europa:

No todo en Europa es bueno por ser europeo. Una Europa europea es de hecho también una Europa plural, colorida y polifacética. Es una Europa en la cual procede actuar en común y regular aquello que pueda lograrse mejor de este modo –quizá aquello que sólo pueda lograrse de este modo– cuando tenga sentido hacerlo así. La transición de la primera a la segunda Europa requiere la sustitución del dogma de la armonización por el principio de subsidiariedad¹⁰².

En su origen, el principio de subsidiariedad como principio jurídico–constitucional está conectado al principio de subsidiariedad como principio de ética social formulado en el párrafo 79 de la carta encíclica “*Quadragesimo Anno*”^{103 104}.

posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad (...)” y regulado en el artículo 5.3 TUE, “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”. El principio de subsidiariedad también es objeto del Protocolo número 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad del TUE.

⁹⁹ La literatura disponible sobre el principio de subsidiariedad es abundante. *Vid.* un listado exhaustivo de trabajos, por ejemplo, en J. BARNES VÁZQUEZ, «El principio de subsidiariedad y las regiones europeas...», *op. cit.*, pp. 509–596, y en; S. GONZÁLEZ–VARAS IBÁÑEZ, *Tratado de Derecho administrativo...*, *op. cit.*, p. 427, en la nota a pie de página número 493 y en la nota a pie de página número 518 de la p. 440.

¹⁰⁰ *Vid.* G. A. BERMAN, «Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States», en *Col. LR*, 94 (1994), p. 452; A. BRETON, A. CASSONE, y A. FRASCHINI, «Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation», en *U. Pa. J. Int'l. Econ. L.*, 19 (1998), p. 23; F. SANDER, «Subsidiarity Infringements before the European Court of Justice: Futile Interference with Politics or a Substantial Step towards EU Federalism», en *CJEL*, 12 (2006), p. 526; M. DROEGE, «Subsidiarität (I)...», *op. cit.*, p. 2415–2416, y; T. HORSLEY, «Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw?», en *JCMS*, 49 (2011), p. 2.

¹⁰¹ Artículo G 5) del Tratado de Maastricht.

¹⁰² “*Es ist nicht alles in Europa schon darum gut, weil es europäisch ist. Ein europäisches Europa ist vielmehr auch ein differenziertes, buntes, vielfältiges Europa. Es ist ein Europa, in dem gemeinsam getan und gleichartig geregelt wird, was auf diese Weise besser, ja vielleicht nur auf diese Weise sinnvoll getan und geregelt werden kann. Der Übergang vom Ersten zum Zweiten Europa verlangt die Wendung vom Harmonisierungsdogma zum Subsidiaritätsprinzip.*”, en R. DAHRENDORF bajo el seudónimo “*Wieland Europa*”, «Ein neues Ziel für Europa», en *Zeit Online*, 16 de julio de 1971. Artículo disponible en el siguiente enlace consultado el 12 de diciembre de 2016: <http://www.zeit.de/1971/29/ein-neues-ziel-fuer-europa>.

¹⁰³ “(...) aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos”.

3.1.2.3 Concreción del federalismo de ejecución

El esquema de distribución que resulta del federalismo de ejecución se concreta en que la ejecución de la normativa de la UE la llevan a cabo los órganos de la UE (ejecución directa), los órganos de las Administraciones nacionales (ejecución indirecta), y los órganos de varias Administraciones conjuntamente (ejecución cooperativa). Es en este tercer modo de ejecución donde queda encuadrada la actividad que transcurre en los procedimientos de la muestra de este trabajo.

i. Ejecución directa e indirecta

Desde los años 70, haciendo uso de una terminología de origen francés¹⁰⁵, se denomina ejecución directa a la ejecución que llevan a cabo los órganos de la UE —casi siempre la Comisión—. Por contraposición, se denomina ejecución indirecta a la ejecución que llevan a cabo los órganos de las Administraciones nacionales¹⁰⁶. No ha faltado la crítica al empleo de este par de términos¹⁰⁷, pero aún así su uso está extendido¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Un listado exhaustivo de autores que reconocen el origen del principio de subsidiariedad en la doctrina social de la Iglesia Católica en J. BARNES VÁZQUEZ, «El principio de subsidiariedad y las regiones europeas...», *op. cit.*, p. 518, nota a pie de página 30.

¹⁰⁵ RENGELING apuntaba que el dúo ejecución directa – indirecta tiene su origen en la distinción que existe en el Derecho administrativo francés entre administración directa e indirecta. Remita a dos escritos: P. PESCATORE, «Das Zusammenwirken der Gemeinschaftsrechtsordnung mit den nationalen Rechtsordnungen», en *EuR*, 4/1970, p. 311, y; F. DEHOUSSE, «Les États membres, le Conseil et la Commission», en INSTITUT D'ETUDES JURIDIQUES EUROPEENNES, *La Communauté et ses États Membres – Actes du sixième Colloque de l'I.E.J.E sur les Communautés européennes organisé à Liège les 10, 11 et 12 janvier 1973*, La Haye, Faculté de Droit de l'Université de Liège y Martinus Nijhoff, 1973, pp. 158–159. Esta apreciación consta en, H. W. RENGELING, «Nationaler Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht: Die Gemeinschaftskompetenzen», en *EuR*, 3/1974, p. 218; del mismo autor, *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des europäischen Gemeinschaftsrechts*, Berlin, Carl Heymanns, 1977, p. 9, y; del mismo autor, «Die Entwicklung verwaltungsrechtlicher Grundsätze durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften», en *EuR*, 4/1984, p. 333.

¹⁰⁶ En alemán, “*direkter Vollzug*” para ejecución directa e “*indirekter Vollzug*” para ejecución indirecta. Con menos frecuencia, “*gemeinschaftsunmittelbare Vollziehung/Vollzug*” (ejecución directa por la Comunidad) y “*zentrale Verwaltung*” (administración centralizada) para ejecución directa y “*mittelbare mitgliedstaatliche Vollziehung/Vollzug*” (ejecución indirecta por los Estados miembros) y “*dezentrale Verwaltung*” (administración descentralizada) para ejecución indirecta. Esta última y más rara terminología, por ejemplo, en M. SCHWEITZER, «Die Verwaltung der europäischen Gemeinschaften», en *Die Verwaltung*, 17 (1984), pp. 139 y 142; R. GEIGER y D. E. KAHN, *Europarecht*, München, C. H. Beck, 1997, p. 167, Rz. 344, y; K. HAILBRONNER y G. JOCHUM, *Europarecht I – Grundlagen und Organe*, Stuttgart, W. Kohlhammer, 2005, p. 189, Rz. 598. Un listado exhaustivo de autores alemanes que emplean esta terminología, en J. SUERBAUM, *Die Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts in Deutschland*, Berlin, Duncker & Humblot, 1998, p. 117, nota a pie de página número 2.

¹⁰⁷ SUERBAUM advertía de las dudas sobre la oportunidad de emplear “*direkter Vollzug*” e “*indirekter Vollzug*”. Subrayaba el hecho de que en otros contextos el adjetivo directo–indirecto se emplea para caracterizar una relación de causa–efecto (por ejemplo, causa directa–causa indirecta). Desde ese punto de vista, advierte este autor, se puede considerar que la ejecución que llevan a cabo los órganos nacionales es tan directa como la que llevan a cabo los órganos de la UE. Por esta razón, propone emplear la distinción entre ejecución llevada a cabo por la Comunidad (“*gemeinschaftseigener Vollzug*”) y ejecución llevada a cabo por los Estados miembros (“*mitgliedstaatlicher Vollzug*”). Sigue este criterio, por ejemplo, H. JARASS y S. BELJIN, *Grundlagen des EG–Rechts*,

Dentro de la ejecución directa, se distinguen las actuaciones que se circunscriben a aspectos internos del aparato administrativo de la UE –ejecución interna¹⁰⁹, de aquellas que tienen por destinatarios Estados y personas físicas o jurídicas –ejecución externa¹¹⁰.

Dentro de la ejecución indirecta se distinguen las actuaciones que llevan a cabo las Administraciones nacionales en cumplimiento de una disposición de Derecho de la UE –ejecución indirecta inmediata¹¹¹, de aquellas que llevan a cabo en cumplimiento de una disposición nacional que concreta una norma europea –ejecución indirecta mediata¹¹².

ii. Ejecución cooperativa

Junto a la ejecución directa e indirecta se distingue un tercer modo de ejecución: la ejecución cooperativa. Este tipo de ejecución consiste en la participación de varias Administraciones –sean nacionales, sean nacionales y de la Unión– en una actuación.

Hay que entender este tipo de ejecución como manifestación en la normativa secundaria del fenómeno político antes analizado. El entrelazamiento político entre los Estados miembros de la UE *es también entrelazamiento para la ejecución de la normativa común; es también entrelazamiento administrativo.*

Baden–Baden, Nomos, 2003, p. 48, y; J. P. SCHNEIDER, «Vollzug des Europäischen Wirtschaftsrechts zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung – Bilanz und Ausblick–», en J. P. SCHNEIDER y P. C. MÜLLER–GRAFF (Hrsg.), *Vollzug des Europäischen Wirtschaftsrechts zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung*, Europarecht Beiheft 2/2005, Baden–Baden, Nomos, 2005, p. 141. El comentario de SUERBAUM en, J. SUERBAUM, *Die Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug...*, *op. cit.*, pp. 116–118.

¹⁰⁸ Es tarea difícil listar todas las obras que recurren al par ejecución directa – indirecta; se hace referencia a algunas como prueba de lo extendido que está su uso: U. EVERLING, «Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts», en *DVBl*, 13/1983, pp. 649–658; H. LECHERER y J. GUNDEL, *Einführung in das Europarecht*, München, C. H. Beck, 2003, p. 162; J. GUNDEL, «Verwaltung», en R. SCHULZE, M. ZULEEG, y S. KADELBACH (Hrsg.), *Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, Baden–Baden, Nomos, 2015, p. 138, Rz. 4–5; J. BERGMANN, «Verwaltungsrecht, Europäisches», en J. BERGMANN (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*, Baden–Baden, Nomos, 2012, p. 961; E. CHITI, «La costruzione del sistema amministrativo europeo...», *op. cit.*, p. 49; R. BIEBER, A. EPINEY, y M. HAAG, *Die Europäische Union*, Baden–Baden, Nomos, 2013, p. 225, Rz. 3; S. HOBE y M. L. FREMUTH, *Europarecht*, München, Franz Vahlen, 2014, p. 114, Rz. 467; G. SYDOW, «Verwaltungsvollzugsordnung der Europäischen Union», en A. HATJE y P. C. MÜLLER–GRAFF (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Band 1 – Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Baden–Baden, Nomos, 2014, p. 737, Rz. 55 y p. 735, Rz. 68; K. D. BORCHARDT, *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, utb, Wien, 2015, p. 276, Rz. 583 y 586; T. OPPERMAN, C. D. CLASSEN, y M. NETTESHEIM, *Europarecht – Ein Studienbuch*, München, C. H. Beck, 2016, p. 191, Rz. 6; U. FASTENRATH y T. GROH, *Europarecht*, Stuttgart, R. Boorberg, 2016, p. 387, Rz. 646 y p. 391, Rz. 652, y; A. HARATSCH, C. KOENIG, y M. PECHSTEIN, *Europarecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2016, p. 200, Rz. 456.

¹⁰⁹ «*gemeinschaftsinterner Vollzug*» o ejecución interna comunitaria.

¹¹⁰ «*gemeinschaftsexterner Vollzug*» o ejecución externa comunitaria. Sobre esta distinción, *vid.*, entre otros, C. D. CLASSEN, *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union – Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtscharta*, Berlin, Duncker & Humblot, 2008, pp. 70–71.

¹¹¹ «*unmittelbarer indirekter Vollzug*».

¹¹² «*mittelbarer indirekter Vollzug*». Sobre esta distinción, *vid.*, entre otros, J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht – Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden–Baden, Nomos, 2005, pp. 33–34.

De la necesidad que existe en el espacio europeo de llevar a cabo las tareas públicas a través de la colaboración entre la Unión y Estados¹¹³ surge la ejecución cooperativa. Se materializa por medio de lazos procedimentales: se concierta y acompaña la actuación de varias Administraciones hacia la consecución del interés común europeo por medio de procedimientos.

Al menos desde la segunda mitad de la década de los años 90 la doctrina se ha referido a las cada vez más frecuentes formas de administración cooperativa reguladas en la normativa secundaria¹¹⁴. Más recientemente se ha reconocido que en todos los sectores relevantes en los cuales el Derecho de la UE tiene por objeto regulación administrativa se recurre a fórmulas cooperativas¹¹⁵. La nitidez de la diferenciación ejecución directa – indirecta se ha difuminado¹¹⁶ pues entre ambas se encuentra una pluralidad de supuestos de ejecución cooperativa que desdibuja los contornos de la dicotomía¹¹⁷.

En el análisis llevado a cabo en el Capítulo cuarto de las formas jurídicas de Derecho cooperativo se constata como la doctrina se ocupa del estudio y sistematización de la ejecución cooperativa¹¹⁸.

¹¹³ “(...) die öffentlichen Aufgaben nur bei einer engen, beiderseitigen Zusammenarbeit bewältigt werden können.”, en U. EVERLING, «Die Mitwirkung nationaler Behörden in der EG-Wettbewerbpraxis – Verfahrensfragen bei Kartellverbot, Fusionskontrolle, Beihilfen, Antidumping», en *WuW*, 9/1993, p. 722.

¹¹⁴ “administrative Verzahnungen”, en E. SCHMIDT-ABMANN, «Empfiehl es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft weiterzuentwickeln?», en *JZ*, p. 833; “Immer häufiger bringt das Sekundärrecht darüber hinaus Aufgaben hervor, die in verschiedenen Formen kooperativer Verwaltung wahrzunehmen sind.”, en I. PERNICE y S. KADELBACH, «Verfahren und Sanktionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht», en *DVBl*, 19/1996, p. 1102; “Eine weitere, erst in jüngerer Zeit deutlicher hervortretende Form des administrativen Vollzugs von Gemeinschaftsrecht kann als Mischverwaltung bezeichnet werden.”, en A. HATJE, *Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung*, Baden-Baden, Nomos, 1997, p. 47; “(...) Mischformen der genannten Vollzugstypen, die in zunehmendem Maße auftreten.”, en S. SCHREIBER, *Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, Nomos, 1997, p. 40.

¹¹⁵ *Vid.* E. SCHMIDT-ABMANN, «Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts», en A. BLANKENAGEL, I. PERNICE, y H. SCHULZE-FIELITZ (Hrsg.), *Verfassung im Diskurs der Welt – Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004, p. 397.

¹¹⁶ *Vid.* E. PACHE, «Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung», en *VVDStRL*, 66 (2007) – Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, p. 111, y; A. GLASER, *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2013, p. 47.

¹¹⁷ Explicita SCHNEIDER como la dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta no es apta para dar cuenta de los modos de ejecución de la normativa secundaria de la UE: “(...) this dualistic conceptualisation does no longer fit with the realities of the European integration process.”, en J. P. SCHNEIDER, «Regulation and Europeanisation as Key Patterns of Change in Administrative Law», en M. RUFFERT (ed.), *The Transformation of Administrative Law in Europe – La mutation du droit administratif en Europe*, München, Sellier – European Law Publishers, 2007, p. 315.

¹¹⁸ *Vid.* la sección II. del Capítulo cuarto (*La actividad aduanera: su carácter polifacético y análisis a la luz de la doctrina de las formas jurídicas*).

3.2. Naturaleza y funciones de los procedimientos cooperativos europeos

Se indaga aquí en la naturaleza y funciones de los procedimientos cooperativos europeos como tales.

3.2.1 Objeto e instrumento de integración

En el sistema europeo de ejecución descrito en el apartado anterior, los procedimientos cooperativos europeos son tanto objeto como instrumento de la dinámica de integración europea¹¹⁹. Son resultado del proceso de integración¹²⁰ pero también el “(...) vehículo fundamental en virtud del cual se crea y garantiza el compuesto de Administraciones (...)”¹²¹ hasta aquí explicado.

Los procedimientos cooperativos son el modo a través del cual se asegura que las Administraciones nacionales y la UE actúen cooperativa¹²² y coherentemente¹²³. También en el ámbito aduanero aquí analizado.

A través de los procedimientos cooperativos se materializa una estructura unitaria de ejecución mediante la articulación de la participación de las distintas Administraciones

¹¹⁹ Esta doble faceta del Derecho como objeto e instrumento de integración, en M. CAPPELLETTI, «Foreword to the Florence Integration Project...», *op. cit.*, p. VIII.

¹²⁰ La consideración de los procedimientos compuestos como “(...) un resultado más de ese macro-proceso de cambios y reformas comunitarias que conocemos como integración europea.”, en L. F. MAESO SECO, «La ejecución administrativa del Derecho comunitario: ejecución indirecta y procedimientos compuestos», en L. ORTEGA ÁLVAREZ (dir.), *La seguridad integral europea*, Valladolid, Lex Nova, 2005, p. 85.

¹²¹ *Vid.* H. C. RÖHL, «El procedimiento administrativo y la administración «compuesta» de la Unión Europea», en J. BARNES VÁZQUEZ (ed.), *La Transformación del procedimiento administrativo...*, *op. cit.*, p. 122 de la mitad española del texto.

¹²² El carácter cooperativo de estos procedimientos lo señalan varios autores. *Vid.* H. P. NEHL, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford, Hart, 1999, p. 88; L. PAREJO ALFONSO, «El procedimiento administrativo comunitario», en A. M. MORENO MOLINA *et al.*, *Manual de Derecho administrativo comunitario*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2000, p. 235; J. JEKEWITZ, «Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsverfahrensstrategie—Strategien, Probleme und Perspektiven» en H. HILL y R. PITTSCHAS (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht – Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, p. 19; G. DELLA CANANEA, «I procedimenti amministrativi dell’Unione europea», en M. P. CHITI y G. GRECO (dirs.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2007, p. 528, y; D. EHLERS, «Anforderungen», en D. EHLERS y F. SCHOCH (Hrsg.), *Rechtsschutz im öffentlichen Recht*, Berlin, de Gruyter, 2009, pp. 136–137, Rz. 8. Se refiere este último autor a “Kooperationsverfahren”. Otros autores no apellidan a estos procedimientos de *cooperativos* pero los vinculan a *estructuras de cooperación* o *administración cooperativa*. *Vid.* E. SCHMIDT–ABMANN, «Verwaltungs Kooperation und Verwaltungs Kooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft», en *EuR*, 3/1996, p. 270–301, y del mismo autor, «Der Verfahrensgedanke...», *op. cit.*, p. 507, Rz. 16; G. SYDOW, «Die Vereinheitlichung des Mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in Mehrstufigen Verwaltungsverfahren», en *Die Verwaltung*, 34 (2001), pp. 517–542, y; H. C. H. HOFMANN y A. H. TÜRK, «The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences», en *ELJ*, 13 (2007), pp. 253–271.

¹²³ La noción de procedimiento como medio para asegurar la coherencia necesaria de la actuación de las Administraciones europeas, en H. C. RÖHL, «Ausgewählte Verwaltungsverfahren», en W. HOFFMANN–RIEM, E. SCHMIDT–ABMANN, y A. VOBKUHLE (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts...*, *op. cit.*, p. 766, Rz. 48.

europas intervinientes¹²⁴. Dicha estructura consiste principalmente en el intercambio de información y conocimiento entre Administraciones¹²⁵ y requiere en todo caso un nivel mínimo de confianza recíproca como requisito indispensable¹²⁶.

Constituyen así estos procedimientos *procesos poliédricos* que involucran a varias partes. Son de una complejidad considerable, tal y como se aprecia en el Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*). Esta complejidad los aleja del esquema tradicional Administración–interesado¹²⁷. De ahí que se identifiquen como *procedimientos administrativos de tercera generación*¹²⁸.

3.2.2 Carácter unitario de los procedimientos cooperativos

Por definición los procedimientos cooperativos europeos aúnan la participación de varias Administraciones. En un procedimiento cooperativo se agrega ordenadamente la contribución de los varios procedimientos de las varias Administraciones participantes. Los procedimientos cooperativos europeos constituyen una unidad plural.

Este carácter unitario deriva del origen mismo del procedimiento: la normativa europea. El modo en que la norma marca la sucesión de tiempos y trámites ante varias Administraciones hacia un resultado final, dota de unidad al proceso conceptualizado como

¹²⁴ Vid. H. C. RÖHL, «El procedimiento administrativo...», *op. cit.*, p. 122. En un sentido similar, como manifestación procedimental de la coadministración en el espacio europeo “(...) *il momento procedurale interrelazionale della coamministrazione*.”, en L. F. MAESO SECO, «I procedimenti composti comunitari: riflessioni intorno alla problematica della impossibilità a difendersi ed eventuali alternative», en G. DELLA CANANEA y M. GNES (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell'Unione Europea. Un'indagine – Atti del Convegno di Studio Urbino, 14 Marzo 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 18.

¹²⁵ Se señala que los procedimientos cooperativos europeos tienen por función el intercambio de información y conocimiento en C. QUABECK, *Dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens...*, *op. cit.*, pp. 158–162. En el mismo sentido, en M. FEHLING, «Der Eigenwert des Verfahrens...», *op. cit.*, pp. 313–314.

¹²⁶ “*Die wichtigste Voraussetzung dafür, dass Verfahren im europäischen Verwaltungsverbund effizient durchgeführt werden können, ist das Vertrauen zwischen den beteiligten Verwaltungen.*”, en E. SCHMIDT–ABMANN, «Der Verfahrensgedanke...», *op. cit.*, p. 508, Rz. 18. Vid. también, J. P. SCHNEIDER, «Regulation and Europeanisation...», *op. cit.*, p. 317.

¹²⁷ Vid. L. PAREJO ALFONSO, «El procedimiento administrativo en España: situación actual y perspectivas de cambio», en J. BARNES VÁZQUEZ (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo...*, *op. cit.*, pp. 441–442 de la mitad española del texto, y; M. VAQUER CABALLERÍA, «La codificación del procedimiento administrativo en España», en *RGDA*, 42 (2016), p. 29.

¹²⁸ Vid. J. BARNES VÁZQUEZ, «Tres generaciones del procedimiento administrativo», en *Derecho PUCP*, 67 (2011), pp. 77–108; del mismo autor, «Towards a Third Generation of Administrative Procedures», Yale School, Comparative Administrative Law Conference, 29–30 April 2016. Documento disponible en el siguiente enlace consultado el 16 de diciembre de 2016: https://www.law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16_barnes_towards.pdf

procedimiento cooperativo o compuesto¹²⁹. La unicidad que aquí se subraya es, ante todo, *de origen y carácter legal*.

En consonancia con el diseño legal de estos procedimientos como proceso único, los escritos doctrinales que tratan los procedimientos cooperativos europeos reconocen implícita o explícitamente esta unidad interna¹³⁰. También la jurisprudencia del TJUE los aborda como un proceso unitario¹³¹.

Todos los procedimientos del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*) manifiestan esta unidad legal de proceso. Así se desprende de la descripción del transcurso de cada uno de ellos como un secuencia dirigida hacia un resultado a la que se incorpora la

¹²⁹ Esta idea la enuncian algunos autores. *Vid.* S. GALERA RODRIGO, *La aplicación administrativa del derecho comunitario: Administración mixta: tercera vía de aplicación*, Madrid, Civitas–Instituto Andaluz de Administración Pública, 1998, p. 146: “En estos procedimientos comunitarios subyace no sólo la consideración unitaria del territorio, sino también un objetivo de economía procesal, de forma que se arbitra en un procedimiento único la intervención de los distintos órganos que resultan, territorialmente, competentes. Técnica también clásica en Derecho nacional.”. *Vid.* también, (i) L. F. MAESO SECO, «I procedimenti composti comunitari...», *op. cit.*, pp. 12–13: “*In pratica si tratta di un procedimento comunitario integrato. (...) sono una sorta di procedimenti amministrativi comunitari integrati (...)*”; (ii) G. DELLA CANANEA, «I procedimenti amministrativi composti dell’Unione europea», en F. BIGNAMI y S. CASSESE (a cura di), *Il Procedimento amministrativo nel diritto europeo...*, *op. cit.*, p. 321: “*L’ordine giuridico europeo instaura, inoltre, un nesso di presupposizione tra le attività svolte e gli atti posti in essere da un’amministrazione e quelli spettanti all’altra (...)*”; (iii) S. CASSESE, «European Administrative Proceedings», en *Law and Contemporary Problems*, 68 (2004), p. 35: “*Composite proceedings, (...), are considered, for some purposes, to be unitary*”.

¹³⁰ Entre aquellos que reconocen *explícitamente* el carácter unitario de los procedimientos compuestos europeos, *vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La ampliación de la competencia de las jurisdicciones contencioso-administrativas nacionales por obra del Derecho Comunitario: Sentencia Borelli de 3 de diciembre de 1992 del Tribunal de Justicia y el artículo 5 CEE», en *RED-A*, 78 (1993), p. 303; S. GALERA RODRIGO, *La aplicación administrativa del derecho comunitario...*, *op. cit.*, p. 80; C. FRANCHINI, «European Principles Governing National Administrative Proceedings», en *Law and Contemporary Problems*, 68 (2004), p. 191; G. DELLA CANANEA, «The European Union’s Mixed Administrative Proceedings», en *Law and Contemporary Problems*, 68 (2004), p. 211; S. CASSESE, «European Administrative Proceedings...», *op. cit.*, p. 35; H. C. H. HOFMANN, «Composite decision making procedures in EU administrative law», en H. C. H. HOFMANN y A. H. TÜRK, *Legal Challenges in EU Administrative Law – Towards an Integrated Administration*, London, Edward Elgar, 2009, p. 136; H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE, y A. H. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 405. y; J. AGUDO GONZÁLEZ, «La administración del espacio administrativo europeo», en *RVAP*, 99–100 (2014), p.136.

¹³¹ Se refiere a un procedimiento en el cual intervienen varias Administraciones como un *marco de un proceso de decisión* comunitaria, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-97/91 (recurso de anulación y de indemnización), párrafo 10, y; el Auto del Juez de Medidas Provisionales del 15 de noviembre de 2007 en el asunto T-215/07 R, *Beniamino Donnici contra el Parlamento Europeo*, párrafo 91. Como un *proceso de decisión o procedimiento*, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, *Reino de Suecia contra la Comisión Europea*, asunto C-64/05 P (recurso de casación), párrafos 92 y 93. Como un *procedimiento complejo*, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 18 de julio de 2013, *la Comisión Europea contra la República de Polonia*, asunto C-313/11 (recurso por incumplimiento), párrafo 32. También se refieren los abogados generales a un *procedimiento* para referirse a esta realidad. *Vid.* las Conclusiones del Abogado General Sr. A. TIZZANO presentadas el 29 de enero de 2002 en el asunto C-75/01, *Comisión de las Comunidades Europeas contra el Gran Ducado de Luxemburgo*, párrafo 4, o; las Conclusiones del Abogado General Sr. P. MENGOLZI presentadas el 29 de enero de 2015 en el asunto C-28/12, *Comisión Europea contra Consejo de la Unión Europea*, párrafo 45.

actuación de varias Administraciones. Se remite aquí a la explicación de cada uno de los procedimientos que se hace en dicho Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

Dos expresiones reflejan con particular precisión y plasticidad esta característica. La primera, es la de *procedimiento de procedimientos*¹³²; la segunda es la de *procedimiento coral*¹³³. Se puede emplear ambas y etiquetar los procedimientos cooperativos como procedimientos de procedimientos y también como procedimientos corales.

3.2.3 Instrumento para la protección de una pluralidad de intereses

Los procedimientos cooperativos tienen también por función proteger una pluralidad de intereses.

Los procedimientos cooperativos europeos se dirigen a la consecución de un interés de la Unión¹³⁴, pero también y con carácter simultáneo, pueden proteger¹³⁵ y conciliar¹³⁶ intereses de los Estados miembros o de particulares.

Tal y como ya se analizado en el Capítulo cuarto¹³⁷, los procedimientos contemplados en este trabajo ejemplifican esta multiplicidad en los intereses protegidos. De entre ellos,

- algunos tienen por finalidad principal proteger un interés de ámbito europeo. Puede tratarse de cobrar¹³⁸ o devolver¹³⁹ derechos arancelarios u otras percepciones pecuniarias derivadas de la normativa aduanera, proteger el negocio de sus

¹³² Expresión empleada en J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos*, Madrid, Civitas, 1991, p. 192. También en F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español – El acto y el procedimiento administrativos*, III, Pamplona, EUNSA, 1997, p. 533, y; F. GONZÁLEZ NAVARRO y J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid, Thomson–Civitas, 2003, pp. 85 y 1764.

¹³³ Expresión empleada en S. CASSESE, «Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali», en *Riv. trim. dir. pubb.*, 53 (2003), p. 46, y; del mismo autor, «European Administrative Proceedings...», *op. cit.*, pp. 30 y 35.

¹³⁴ *Vid.* G. DELLA CANANEA, «I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea...», *op. cit.*, p. 321, y; L. MAESO SECO, «La ejecución administrativa del Derecho comunitario...», *op. cit.*, p. 85 nota a pie de página número 102.

¹³⁵ *Vid.* G. DELLA CANANEA, «The European Union's Mixed...», *op. cit.*, p. 207; S. CASSESE, «European Administrative Proceedings...», *op. cit.*, p. 25, y; S. CASSESE, «I procedimento amministrativo europeo...», *op. cit.*, pp. 36–37.

¹³⁶ *Vid.* M. P. CHITI, «I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto interno», en AUTORES VARIOS, *Attività amministrativa e tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario. A cura dell'Ufficio Studi e Documentazione del Consiglio di Stato*, Quaderni del Consiglio di Stato n° 1, Torino, Giappichelli, 1997 p. 60.

¹³⁷ *Vid.* el apartado 3 de la sección I. del Capítulo cuarto (*La actividad aduanera: su carácter polifacético y análisis a la luz de la doctrina de las formas jurídicas*).

¹³⁸ *Vid.* los procedimientos número 1 a 4, y 24 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹³⁹ *Vid.* los procedimientos número 15, 21, y 25 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

productores¹⁴⁰, el sector agrícola europeo¹⁴¹, o la salud de sus ciudadanos¹⁴², asegurar el abastecimiento de productos esenciales en la UE¹⁴³, eliminar el comercio ilícito de determinados bienes –por ejemplo diamantes en bruto¹⁴⁴– o de especímenes de fauna y flora silvestres¹⁴⁵, o de asegurar el cumplimiento de la normativa aduanera¹⁴⁶.

- Otros tienen por objetivo conciliar el interés de la Unión con un interés público de los Estados que puedan verse afectados por la resolución que ponga fin al procedimiento, para lo cual establecen un sistema de consulta a las Administraciones nacionales de los países afectados¹⁴⁷.

Por ejemplo, antes de que una Administración expida una autorización de exportación de un bien de doble uso que perjudique los intereses fundamentales de seguridad de otro Estado de la UE, ambos deben intentar resolver sus discrepancias durante un período de consultas no vinculantes previo a la resolución¹⁴⁸.

- Otros procedimientos tienen por objeto proteger el interés de un particular¹⁴⁹.
- Otros tienen por finalidad proteger un interés de ámbito extra-europeo, como pueda ser la salud pública de ciudadanos fuera de la Unión¹⁵⁰ o el aprovisionamiento de alimentos¹⁵¹ o productos químicos¹⁵² esenciales para un tercer país que se encuentre en situación de emergencia.

4. LA CLASIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA

La doctrina ha propuesto varias clasificaciones para la sistematización de los procedimientos cooperativos europeos.

¹⁴⁰ *Vid.* los procedimientos número 6, 8, 9, 11, 12, 17, 19, 20, 31, 32, 35, 51, 53, y 55 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁴¹ *Vid.* los procedimientos número 14, 16, y 18 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁴² *Vid.* los procedimientos número 38, 39, 42, y 43 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁴³ *Vid.* los procedimientos número 10 y 48 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁴⁴ *Vid.* el procedimiento número 23 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁴⁵ *Vid.* los procedimientos número 5, 36, y 37 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁴⁶ *Vid.* los procedimientos número 7, 13, 22, 44 a 47, 52, 54, y 56 a 58 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁴⁷ *Vid.* los procedimientos número 27 a 30, 33, 34, 40, y 41 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁴⁸ Para una explicación más detallada de este procedimiento, *vid.* el procedimiento número 40 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁴⁹ *Vid.* el procedimiento número 26 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁵⁰ *Vid.* los procedimientos número 38 y 43 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*), cuyo objeto es evitar que determinadas sustancias que puedan emplearse para la fabricación de estupefacientes y que se exporten desde la UE se destinen al tráfico ilícito.

¹⁵¹ *Vid.* el procedimiento número 10 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁵² *Vid.* el procedimiento número 42 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

4.1. La clasificación en la doctrina española e italiana

Varios autores españoles¹⁵³ e italianos¹⁵⁴ se hacen eco de una clasificación que distingue entre,

- procedimientos verticalmente descendentes o “*top-down*”¹⁵⁵, en los cuales un órgano de la Administración europea incoa el procedimiento y un órgano de una Administración nacional lo finaliza;
- procedimientos verticalmente ascendentes o “*bottom-up*”¹⁵⁶, en los cuales un órgano de una Administración nacional incoa el procedimiento y un órgano de la Administración europea lo finaliza, y;
- procedimientos híbridos (“*hybrid proceedings*”)¹⁵⁷, que tienen rasgos de los dos tipos anteriores.

Hay autores que proponen una clasificación distinta.

Es, por ejemplo, el caso de CASSESE¹⁵⁸. Este autor identifica seis tipos de procedimientos compuestos europeos:

¹⁵³ *Vid.* O. MIR PUIGPELAT, «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», en F. VELASCO CABALLERO y J. P. SCHNEIDER (coords.), *La unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 62; J. AGUDO GONZÁLEZ, «La administración del espacio administrativo europeo...», *op. cit.*, p. 137, y; S. VIÑUALES FERREIRO, *El procedimiento administrativo de la administración europea*, Cizur Menor, Thomson–Reuters–Aranzadi, 2015, pp. 84–85.

¹⁵⁴ *Vid.*, S. CASSESE, «Il diritto amministrativo europeo...», *op. cit.*, pp. 44–45; G. DELLA CANANEA, «The European Union’s Mixed...», *op. cit.*, p. 199, y; del mismo autor, «I procedimenti amministrativi composti dell’Unione europea...», *op. cit.*, pp. 310–313.

¹⁵⁵ Se proponía de ejemplo de este tipo de procedimiento el procedimiento de fijación de los criterios relativos a la marca ecológica; procedimiento iniciado por la Comisión y en el cual participan la Comisión y el Comité de etiqueta ecológica de la UE. Adoptados los criterios, son las Administraciones de los Estados miembros las que los aplican. *Vid.* los artículos 6 y 7 del Reglamento (CE) número 1980/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de julio de 2000 relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica.

¹⁵⁶ Se proponía de ejemplo de este tipo de procedimiento el procedimiento de registro por la Comisión de una denominación de origen o una indicación geográfica de productos agrícolas o alimenticios; procedimiento en el cual la solicitud se presenta ante las autoridades nacionales para después, previa comprobación de la adecuación de la solicitud, ser elevada a la Comisión. *Vid.* los artículos 5–7 del Reglamento (CEE) número 2081/92 del Consejo de 14 de julio de 1992 relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios.

¹⁵⁷ Se proponía de ejemplo de este tipo de procedimientos el procedimiento de autorización a la comercialización de un organismo modificado genéticamente como producto o componente de un producto. En este procedimiento ha de convenir la voluntad de la Administración ante la cual se solicita la autorización, pero también la de un comité científico encargado de dirimir las discrepancias que puedan existir entre la Administración autorizante, la Comisión y otras Administraciones. Han de converger dos secuencias procedimentales: una tramitada a nivel nacional y una a nivel europeo. *Vid.* los artículos 15, 18, 28, y 30 Directiva (CE) número 2001/18 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de marzo de 2001 sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo.

- procedimientos ejecutados por la Comisión con la asistencia puntual de Administraciones nacionales¹⁵⁹;
- procedimientos ejecutados por las Administraciones nacionales bajo la supervisión de la Comisión¹⁶⁰;
- procedimientos en los cuales concurren las competencias de ejecución de la Comisión y de las Administraciones nacionales¹⁶¹. Estos procedimientos coinciden con la categoría *procedimientos híbridos* explicada arriba;
- procedimientos iniciados a nivel comunitario cuya competencia de ejecución *desciende* a las Administraciones nacionales. Estos procedimientos coinciden con la categoría “*top-down*” explicada arriba¹⁶²;
- procedimientos *corales*, que son aquellos en los cuales interviene una pluralidad de actores en concierto. Estos procedimientos coinciden también con la categoría *procedimientos híbridos* explicada arriba¹⁶³, y;
- procedimientos ejecutados por las Administraciones nacionales abiertos a la participación de las Administraciones de otros países, previendo incluso la posibilidad de que esas segundas Administraciones interrumpan el procedimiento principal¹⁶⁴.

¹⁵⁸ *Vid.* S. CASSESE, «European Administrative Proceedings...», *op. cit.*, pp. 26–30, y; del mismo autor, «I procedimiento amministrativo europeo...», *op. cit.*, pp. 38–40.

¹⁵⁹ Proponía de ejemplo el deber de las autoridades nacionales de asistir a la Comisión en las inspecciones que lleve a cabo con objeto de aplicar los artículos 81 y 82 del Tratado CE. *Vid.* el artículo 20.6 del Reglamento (CE) número 1/2003 del Consejo de 16 de diciembre de 2002 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado.

¹⁶⁰ Proponía de ejemplo el deber de las autoridades nacionales de informar a la Comisión de aquellas actuaciones que lleven a cabo en aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE. *Vid.* el artículo 11.3 y .4 del Reglamento (CE) número 1/2003 del Consejo de 16 de diciembre de 2002 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado.

¹⁶¹ Proponía aquí de ejemplo el mismo que otros autores empleaban para la categoría de procedimientos “*bottom-up*”: el procedimiento de registro por la Comisión de una denominación de origen o una indicación geográfica de productos agrícolas y alimenticios.

¹⁶² Emplea el mismo ejemplo que los otros autores emplean para los procedimientos “*top-down*”: el procedimiento de fijación de los criterios relativos a la marca ecológica. *Vid.* la nota a pie de página número 155 anterior.

¹⁶³ Emplea el mismo ejemplo que los otros autores emplean para los procedimientos *híbridos*: el procedimiento de autorización a la comercialización de un organismo modificado genéticamente como producto o componente de un producto. *Vid.* la nota a pie de página número 157 anterior.

¹⁶⁴ Emplea de ejemplo el procedimiento para la autorización a la exportación de productos de doble uso (productos que puedan destinarse a usos tanto civiles como militares). Éste se corresponde con el procedimiento número 40 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*), a cuya explicación se hace aquí remisión.

También AGUDO GONZÁLEZ propone una clasificación distinta que conjunta los siguientes criterios:

- el tipo de competencia a ejercer (de la Unión o compartidas);
- las Administraciones intervinientes;
- el sentido del procedimiento (ascendente o descendente), y;
- las funciones atribuidas a cada Administración¹⁶⁵.

Conforme a estos criterios, distingue entre:

- procedimientos tramitados en materias de competencia comunitaria en los que la Administración europea requiere la participación (incluso decisoria) de las Administraciones nacionales;
- procedimientos en materias compartidas en los que la Administración europea y los Estados miembros ejercen sus competencias según la fase del procedimiento (primero nacional y, segundo, supranacional), sin perjuicio de que en la fase europea, las Administraciones nacionales puedan jugar un papel más o menos intenso; y
- procedimientos en materias compartidas en las que el procedimiento comienza con una fase europea y concluye a nivel estatal, sin perjuicio de que en la fase nacional, la Administración europea, generalmente la Comisión, pueda gozar de funciones variables¹⁶⁶.

4.2. Las clasificaciones en la literatura alemana

También la literatura alemana ofrece clasificaciones de procedimientos cooperativos europeos.

SCHMIDT–ABMANN identificaba varios tipos de procedimientos cooperativos¹⁶⁷ en directivas que regulaban las condiciones de seguridad de determinados productos¹⁶⁸. Casi todas sus categorías reflejaban rasgos de la actividad llevada a cabo por las

¹⁶⁵ *Vid.* J. AGUDO GONZÁLEZ, «La administración del espacio administrativo europeo...», *op. cit.*, p. 138.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Se empleaba la expresión “*Kooperationsverfahren*” para referirse a procedimientos en los cuales intervenía más de una Administración, en E. SCHMIDT–ABMANN, «*Verwaltungs Kooperation und Verwaltungskooperationsrecht...*», *op. cit.*, p. 283.

¹⁶⁸ *Ibid.*, pp. 283–289.

Administraciones. En función del contenido de la actuación de las Administraciones se refería a,

- procedimiento de control aleatorio (“*Stichprobenverfahren*”) ¹⁶⁹;
- procedimiento simple de consulta (“*einfaches Konsultationsverfahren*”) ¹⁷⁰;
- procedimiento cualificado de consulta (“*qualifiziertes Konsultationsverfahren*”) ¹⁷¹;
- procedimiento de emergencia (“*Eilverfahren*”) ¹⁷², y;
- procedimiento de solución de discrepancias (“*Divergenz- und Schlichtungsverfahren*”) ¹⁷³.

Además del criterio *contenido de la actuación*, empleó también como criterio de clasificación *el ámbito territorial del procedimiento*, refiriéndose así al *procedimiento propiamente comunitario* (“*echtes Gemeinschaftsverfahren*”) ¹⁷⁴.

SYDOW propuso una tipología atendiendo a qué Administraciones participan en el procedimiento y a la función que desempeña cada una en su seno. Distinguió las siguientes clases y tipos ¹⁷⁵:

¹⁶⁹ Ponía de ejemplo el procedimiento que prevé la comunicación entre organismos certificadores de distintos Estados para aquellos casos en los cuales la producción del producto a certificar se hallara en un país distinto al del organismo certificador: artículo 6.2 Directiva (CEE) número 86/295 del Consejo de 26 de mayo de 1986 sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a las estructuras de protección en caso de vuelco (ROPS) de determinadas máquinas para la construcción.

¹⁷⁰ Ponía de ejemplo el procedimiento que prevé la comunicación a la Comisión, y al resto de Estados miembros a través de ésta, de la retirada de la identificación acreditativa de conformidad a un producto: artículo 7.5 b Directiva (CEE) número 92/42 del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a los requisitos de rendimiento para las calderas nuevas de agua caliente alimentadas con combustibles líquidos o gaseosos.

¹⁷¹ Ponía de ejemplo el procedimiento que prevé la comunicación por los Estados miembros a la Comisión de toda limitación a la comercialización y uso de una máquina que ponga en peligro la seguridad de las personas o animales domésticos y la subsiguiente evacuación por la Comisión de un informe sobre la oportunidad de las medidas comunicadas: artículo 7.2 Directiva (CEE) número 89/392 del Consejo de 14 de junio de 1989 relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre máquinas.

¹⁷² Ponía de ejemplo el procedimiento que prevé la adopción por la Comisión de una decisión que imponga la aplicación por los Estados miembros de medidas restrictivas a la comercialización y uso de un producto que entrañe un riesgo grave e inmediato para la salud y seguridad de las personas: artículo 9 Directiva (CEE) número 92/59 del Consejo de 29 de junio de 1992 relativa a la seguridad general de los productos.

¹⁷³ Ponía de ejemplo el procedimiento que prevé que el Comité de especialidades farmacéuticas emita un dictamen en caso de discrepancia entre varios Estados miembros respecto a la comercialización de un producto farmacéutico: artículo 11 Directiva (CEE) número 75/319 del Consejo de 20 de mayo de 1975 relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias administrativas sobre especialidades farmacéuticas.

¹⁷⁴ Ponía de ejemplo el procedimiento que prevé que en caso de que un Estado miembro prohíba la comercialización de un material eléctrico lo comunique al resto de Estados miembros y la Comisión para que puedan manifestar sus objeciones al respecto y que, en caso de discrepancias, la Comisión emita una recomendación o dictamen previo dictamen de un organismo de certificación: artículo 9 Directiva (CEE) número 73/23 del Consejo de 19 de febrero de 1973 relativa a la aproximación de las disposiciones legales de los Estados miembros sobre el material eléctrico destinado a utilizarse con determinados límites de tensión.

- procedimientos bilaterales Comisión–Estado miembro fundamentados en la ejecución llevada a cabo por un Estado miembro o ejecución indirecta (“*bilaterale Verfahren auf der Grundlage des indirekten Vollzugs*”). Son procedimientos en los cuales la Comisión supervisa la ejecución que lleva a cabo el Estado que instruye el procedimiento. Dentro de esta clase de procedimientos identificó:
 - el procedimiento de notificación (“*Notifikationsverfahren*”), que alude a la notificación que un Estado ha de cursar a la Comisión para que ésta examine con carácter previo a su adopción la adecuación al Derecho de la UE de la medida notificada ¹⁷⁶;
 - el procedimiento de examen a posteriori (“*Nachprüfungsverfahren*”) ¹⁷⁷, que alude a la revisión que la Comisión lleva a cabo de la conformidad con el Derecho de la UE de una medida adoptada, y;
 - el procedimiento de desarrollo conjunto de una idea o concepto (“*Verfahren zur kooperativen Konzeptentwicklung*”) ¹⁷⁸, que alude a la elaboración consensuada entre Comisión y Estados de la medida a adoptar.
- En segundo lugar, se refería a procedimientos multilaterales de formulación de decisiones administrativas de efectos externos (“*multilaterale Verfahren zur Erarbeitung von außenwirksamen Verwaltungsentscheidungen*”). Éstos son procedimientos en los cuales la Comisión y el resto de Estados miembros se suman a un procedimiento que instruye un Estado de referencia y que finaliza con una decisión dicho Estado de referencia –por ejemplo, la concesión de una autorización–. Dentro de esta clase de

¹⁷⁵ Vid. G. SYDOW, «Die Vereinheitlichung des Mitgliedstaatlichen Vollzugs...», *op. cit.*, en particular el apartado “II. Typologie der Verfahrensarten” (traducido aquí por Tipología de las clases de procedimiento) de las pp. 525–529.

¹⁷⁶ Ponía de ejemplo el procedimiento que prevé la notificación de un Estado miembro a la Comisión de todo proyecto de ayuda para que ésta proceda a examinar si es compatible con el mercado común: artículo 4 del Reglamento (CE) número 659/199 del Consejo de 22 de marzo de 1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE.

¹⁷⁷ Ponía de ejemplo la posibilidad que tiene la Comisión de solicitar a un Estado miembro que, antes de celebrar un contrato público, el Estado rectifique aquellas infracciones cometidas contra la normativa europea en materia de contratos públicos en la fase de adjudicación: artículo 3 Directiva (CEE) número 89/665 del Consejo de 21 de diciembre de 1989 relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras.

¹⁷⁸ Ponía de ejemplo la elaboración conjunta, consensuada, entre Estados miembros y Comisión de una lista de ámbito europeo de lugares de importancia en la creación de la red ecológica europea “Natura 2000”: artículo 4 Directiva (CEE) número 92/43 del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

procedimientos identificó tramos o secciones características que son parte de una secuencia procedimental completa:

- el procedimiento de consulta (“*Konsultationsverfahren*”)¹⁷⁹, que alude a la notificación que la Administración que instruye el procedimiento debe cursar a otras Administraciones interesadas a través de la Comisión;
 - el procedimiento de conciliación de opiniones divergentes (“*Divergenzbereinungsverfahren*”)¹⁸⁰, que alude a la posibilidad de que las Administraciones puedan manifestar su oposición a la intención de la Administración que instruye el procedimiento de decidir, por ejemplo, en el sentido de conceder una autorización, y;
 - el procedimiento de votación en última instancia (“*Stichentscheidverfahren*”)¹⁸¹, que alude al modo de dirimir las posturas divergentes sobre la decisión final entre la Administración que instruye y las Administraciones interesadas. La decisión final se adopta por medio de una votación en el seno de un comité compuesto por representantes de los Estados miembros y por la Comisión.
- En tercer lugar, se refería a los procedimientos instruidos por un órgano de la UE en los cuales participan con su colaboración los Estados miembros (“*Einbeziehung nationaler Behörden in den direkten Vollzug*”)¹⁸².
- Propuso una cuarta clase de procedimientos, pero no caracterizada por el tipo de Administraciones participantes, sino por el tipo de actividad desarrollada: los

¹⁷⁹ Ponía de ejemplo la consulta con otros Estados miembros a través de la Comisión que tiene que llevar a cabo un Estado antes de autorizar la liberación de organismos modificados genéticamente: artículos 6.5 y 11.1 y .2 Directiva (CE) número 2001/18 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de marzo de 2001 sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo.

¹⁸⁰ Ponía de ejemplo la posibilidad de un Estado miembro de manifestar oposición a la extensión a su territorio de los efectos de una autorización a la comercialización de productos farmacéuticos concedida por otro Estado miembro: artículo 10.2 Directiva (CEE) número 75/319 del Consejo de 20 de mayo de 1975 relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias administrativas sobre especialidades farmacéuticas.

¹⁸¹ Ponía de ejemplo el sometimiento a un comité científico de la decisión final sobre la adopción de una decisión de autorización a la comercialización de un organismo modificado genéticamente como producto o componente de un producto: artículos 15, 18, 28, y 30 Directiva (CE) número 2001/18 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de marzo de 2001 sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo.

¹⁸² Ponía de ejemplo la asistencia que los servicios centrales de propiedad industrial de los Estados miembros prestan a la OAMI a la hora de investigar el uso previo de una marca respecto de la cual se solicita registro como marca comunitaria: artículo 30.3 del Reglamento (CE) número 40/94 del Consejo de 20 de diciembre de 1993 sobre la marca comunitaria.

procedimientos de intercambio de información (*“Verfahren des Informationsaustausches”*). Dentro de esta categoría se refería, a:

- los intercambios de información que se dan a través de la Comisión en procedimientos multilaterales (*“der die multilateralen Verfahren begleitende Informationsaustausch”*)¹⁸³, y;
- a los sistemas de alerta rápida (*“Schnellwarnsysteme”*)¹⁸⁴.

4.3. La clasificación que se emplea en este estudio

Para el orden de los procedimientos de la muestra de este trabajo se ha tenido que optar por una clasificación distinta a las explicadas. Así se puede comprobar de los encabezamientos de las secciones que se suceden en el Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

4.3.1 La justificación de la clasificación empleada

Mientras que las clasificaciones hasta aquí expuestas ayudan a entender principalmente qué actividad se desarrolla y qué Administraciones participan en un procedimiento cooperativo europeo y en qué combinaciones, es necesaria una clasificación que explore el régimen de impugnación para los procedimientos escogidos.

Las clasificaciones explicadas sirven para radiografiar las estructuras a que dan lugar los procedimientos cooperativos europeos, por el contrario la clasificación que se emplea en el Anexo 1 identifica los elementos de esas estructuras a efectos de impugnación.

Con la clasificación que se usa en este estudio se desplaza el enfoque del análisis: se estudian los procedimientos compuestos *no tanto como piezas para canalizar el ejercicio del poder público en el espacio administrativo europeo, sino como procedimientos de complejidad considerable ante los cuales el interesado necesita una clave de interpretación que le guíe para hacer valer su posición frente a ese poder público*. La clasificación que se propone es el primer paso necesario para analizar y mejorar el sistema de tutela vigente para los interesados en un procedimiento compuesto europeo.

¹⁸³ Ponía de ejemplo la notificación que la Comisión ha de enviar a los Estados miembros cuando tenga conocimiento de una autorización de puesta en el mercado de nuevos alimentos o ingredientes alimentarios: artículo 5 de Reglamento (CE) número 258/97 del Consejo de 27 de enero de 1997 sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios.

¹⁸⁴ Ponía de ejemplo el mecanismo de notificación urgente a la Comisión que deben cursar aquellos Estados que adopten medidas urgentes para restringir la comercialización o utilización de un producto que entrañe un riesgo grave e inmediato para la seguridad y salud de los consumidores: artículo 8 Directiva (CEE) número 92/59 del Consejo de 29 de junio de 1992 relativa a la seguridad general de los productos.

4.3.2 La lógica de la clasificación empleada

Siguiendo este razonamiento, se distinguen los procedimientos por el tipo de actuaciones que llevan a cabo las Administraciones que contribuyen al procedimiento pero que no son responsables de finalizarlo (Administraciones cooperadoras).

El objetivo es calificar la actuación de las Administraciones cooperadoras en función de la relación que guardan con la instrucción del tramo principal del procedimiento. Una vez calificada cada *rama* o sección en estos términos es más factible discurrir acerca de las reglas de impugnación aplicables a esa sección del procedimiento y al procedimiento en su totalidad.

Esto se hace renunciando a incluir aquí como criterio de clasificación el número y tipo de Administraciones que intervienen en el procedimiento. Si se introdujera un criterio tal se complicaría en exceso la clasificación.

La explicación del ámbito territorial del efecto jurídico y de las Administraciones participantes en los procedimientos de la muestra se desarrolla en el siguiente apartado 5 con arreglo al modo de sistematización que en el mismo se propone.

4.3.3 La clasificación empleada

Siguiendo el criterio de la clasificación explicada se ha distinguido en el Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*),

- procedimientos de recaudación suspendidos en una jurisdicción y continuados en otra (primera sección, marcada en rojo, procedimientos número 1 a 4).

Se trata de procedimientos de recaudación que deben suspenderse –por ejemplo, por que hay pruebas de que la deuda aduanera ha devengado en el territorio de otro país– para transferirse y continuarse por la Administración competente para proceder al cobro. En estos casos se distinguen dos tramos del procedimiento: una primera fase de inicio de la recaudación tramitada por una Administración nacional que se prolonga hasta que ésta decide suspenderlo, y una segunda fase de recaudación efectiva tramitada por una segunda Administración.

- Procedimientos que se inician a solicitud de una Administración cooperadora o por hecho acaecido en otra jurisdicción (segunda sección, marcada en verde,

procedimientos número 5 a 12). En estos procedimientos la Administración cooperadora solicita la iniciación del procedimiento.

- Procedimientos en los cuales interviene la Comisión con facultad decisoria determinante (tercera sección, marcada en morado, procedimientos número 13 a 21). En todos estos procedimientos instruye y finaliza el procedimiento una Administración aduanera nacional pero es la Comisión quién determina el contenido del acto que pone fin al procedimiento.
- Procedimientos que incluyen actos de trámite realizados por una Administración cooperadora. En estos procedimientos –la mayoría de los examinados–, la contribución de las Administraciones cooperadoras constituye un acto de trámite que contribuye a la finalización. El contenido de estos actos de trámite es variado; cabe ordenarlos en función del contenido más característico de su actividad. En el Anexo 1 hay una sección por cada acto de trámite tipo de las Administraciones cooperadoras:
 - o actos de trámite que consisten principalmente en actuaciones de comprobación e investigación (cuarta sección, marcada en amarillo anaranjado, procedimientos número 22 a 25);
 - o actos de trámite que consisten principalmente en manifestaciones de conocimiento (quinta sección, marcada en azul marino, procedimientos número 26 a 48), y;
 - o actos de trámite que pueden consistir en un conjunto de actuaciones variadas: petición de actuación, manifestaciones de conocimiento, actuaciones de control, o actuaciones de comprobación e investigación (séptima sección, marcada en naranja, procedimientos número 51 a 55).
- Procedimientos de asistencia mutua entre Administraciones nacionales y de asistencia prestada por las Administraciones nacionales a la Comisión regulados en el Reglamento (CE) 515/97¹⁸⁵ (octava sección, marcada en verde turquesa, procedimientos número 56 a 58). Se reserva un apartado especial a las actuaciones reguladas en este reglamento puesto que han sido objeto de tratamiento específico

¹⁸⁵ Reglamento (CE) número 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

por la doctrina bajo el término *asistencia mutua*. Las actuaciones que la Administración cooperadora lleva a cabo son del todo variadas: desde el traslado de información, la realización de controles, a la acogida a agentes de la Administración auxiliada.

Ha de señalarse que el contenido de la actuación de una Administración auxiliar que presta asistencia a otra no es sustancialmente distinto del contenido de los actos de trámite incluidos en las secciones inmediatamente anteriores. La diferencia radica en que la actividad encuadrada bajo la *asistencia mutua* no está tan dirigida a la adopción de un acto final, como sí lo están las actuaciones de las secciones anteriores. La descripción de cada uno de los procedimientos tal como consta en el Anexo 1 así lo evidencia.

Recuérdese que quedan excluidos de análisis los procedimientos de la sección 6 (Procedimientos en el seno de los cuales se produce una manifestación de conocimiento a una Administración distinta a la que instruye, marcada en azul marino)¹⁸⁶.

Los dos procedimientos de esta sección están reflejados en el Anexo 1 como ejemplificación de supuestos que no se analizan en este trabajo. Estos procedimientos son procedimientos en los cuales participa más de una Administración, pero sólo una lo hace activamente. Como se ha explicado, son procedimientos en los cuales la participación de la Administración pasiva no tiene incidencia en la esfera del interesado y, por tanto, no plantean la misma problemática que los procedimientos en los cuales las Administraciones que participan lo hacen activamente¹⁸⁷.

Recuérdese también que se dan solapamientos entre los epígrafes de la clasificación. El origen de tales solapamientos se encuentra en que, (i) se ha optado por identificar categorías de procedimientos más específicas cuando ello era posible y darles tratamiento específico, sin perjuicio de que cupiera incluir tales procedimientos en categorías más generales, y; (ii) que hay procedimientos que comprenden varios tipos de actuaciones¹⁸⁸.

Puede apreciarse que la calificación de la actividad de las Administraciones cooperadoras del procedimiento descansa, sobre todo, en el par acto de trámite–acto final

¹⁸⁶ Procedimientos número 49 y 50 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

¹⁸⁷ *Vid.* el apartado 4.1 de la sección III. del Capítulo primero (*Introducción*).

¹⁸⁸ *Vid.* el apartado 4.2 de la sección III. del Capítulo primero (*Introducción*).

pues esta contraposición es crucial para discutir el régimen de impugnación de una actuación.

En este sentido, debería completarse la apreciación de que la categoría acto de trámite sólo tiene sentido en tanto quepa discutir sobre el régimen de recurribilidad de un acto ejecutado en un procedimiento¹⁸⁹. No es sólo que el concepto “acto de trámite” se justifique en una discusión sobre la recurribilidad de un acto, es que sin este concepto y su complementario (acto final) difícilmente podría ésta entablarse.

Por medio de la clasificación propuesta se introduce una perspectiva centrada en la tutela del interesado. Con el criterio de clasificación empleado se pretende ofrecer algo más que una taxonomía de las distintas estructuras procedimentales aduaneras cooperativas. Lo que se persigue es fijar el punto inicial de la discusión sobre las posibilidades de impugnación del interesado.

Queda, sin embargo, detenerse en un aspecto de los procedimientos. No se ha proporcionado la información sobre las Administraciones participantes que una clasificación de los procedimientos siguiendo los criterios que la doctrina hubiera proporcionado. El criterio de clasificación en secciones del Anexo 1 no revela cuántas ni qué Administraciones intervienen en cada procedimiento. Tampoco revela el ámbito territorial del efecto jurídico de las actuaciones llevadas a cabo en los procedimientos.

Estos dos aspectos del régimen jurídico de los procedimientos de la muestra se desarrollan en el siguiente apartado 5 haciendo uso de una sistematización que se utiliza para los procedimientos de la muestra pero que cabría extender a otros procedimientos cooperativos.

5. LA SISTEMATIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS EN LA UE

La sistematización que se ha diseñado se refiere a dos aspectos del régimen jurídico de los procedimientos de la muestra pendientes de aclaración: (i) cuál es el ámbito territorial del efecto del acto que les pone fin, y (ii) qué y cuántas Administraciones participan en el procedimiento.

La sistematización que se propone se aprovecha del avance que introdujo el modelo de ejecución y cooperación o “*Vollzugs- und Kooperationsmodell*” de SYDOW.

¹⁸⁹ Vid. J. A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *La impugnación de los actos administrativos de trámite*, Madrid, Montecorvo, 1993, p. 80.

5.1. El modelo de ejecución y cooperación de Sydow

El modelo más completo para explicar los distintos modos de ejecución del Derecho de la UE es el modelo de representación triangular de SYDOW^{190 191}. Es un modelo de conjunto que permite explicar cada modo de ejecución en relación con los demás. Consta de cuatro modos paradigmáticos de ejecución¹⁹².

El modelo se fundamenta en tres presupuestos:

- El primer presupuesto es la diferenciación entre ejecución directa e indirecta ya explicada¹⁹³. Esta dicotomía se puede dibujar como los dos extremos de una línea vertical: en el extremo superior está la ejecución directa, en el inferior la ejecución indirecta. Esta oposición constituye el eje vertical del triángulo.



Figura 1: eje vertical del modelo de SYDOW

- El segundo presupuesto es que el modo paradigmático de ejecución indirecta del Derecho de la UE no es uno, sino en realidad son tres modos de ejecución indirecta:
 - o ejecución indirecta que consiste en la adopción por un Estado de una resolución cuyos efectos se limitan a su propio territorio. En este tipo de ejecución el Estado ejecuta para sí. Este tipo es el que generalmente se identifica con la ejecución

¹⁹⁰ Modelo explicado en G. SYDOW, «Grundlagen der Modellbildung», en G. SYDOW, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union...*, op. cit., pp. 118–125.

¹⁹¹ La doctrina española ha recurrido a este modelo. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO lo ha empleado para explicar la actividad administrativa ejecutada en el marco del sistema europeo de prestaciones sociales por enfermedad. Vid. J. M^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «El modelo de «unión administrativa europea» en el sistema de coordinación de las prestaciones sociales por enfermedad», en F. VELASCO CABALLERO y J. P. SCHNEIDER (coords.), *La unión administrativa europea...*, op. cit., pp. 265–287.

¹⁹² “*Idealtypus*”, en *ibid.*, p. 119.

¹⁹³ Vid. el apartado 3.1.2.3 anterior de este capítulo.

indirecta y se denomina *modelo de ejecución individual: cada Estado para sí* o “*Einzelvollzugsmodell: „jeder für sich“*”;

- ejecución indirecta que consiste en la adopción por un Estado y por adelantado de una resolución de referencia para el resto de Estados de la Unión. Se trata de una resolución cuyos efectos territoriales pueden extenderse a aquellos Estados que la reconozcan. Se denomina *modelo de ejecución de decisión de referencia: un Estado por adelantado* o “*Referenzentscheidungsmodell: „einer vorab“*”, y;
- ejecución indirecta que consiste en la adopción por un Estado de una resolución de efecto transnacional; una resolución que de modo automático, sin necesidad de reconocimiento, tiene efectos en todo el territorio de la Unión¹⁹⁴. Se denomina *modelo de ejecución transnacional: un Estado para todos* o “*Transnationalitätsmodell: „einer für alle“*”.

Gráficamente, el extremo ejecución indirecta de la dicotomía se puede dividir en tres puntos. Estos tres puntos se pueden relacionar entre sí situándolos equidistantemente sobre un eje horizontal que evoluciona de izquierda a derecha en función del ámbito territorial de los efectos de la ejecución. En el extremo izquierdo se sitúa el modelo de ejecución individual (*un Estado para sí*). En el extremo derecho queda el modelo de ejecución transnacional (*un Estado para todos*). Equidistante entre ambos queda el modelo de ejecución de decisión de referencia (*un Estado por adelantado*). La línea horizontal progresa de una ejecución de efecto territorial limitado a un Estado, a una de efecto territorial más amplio pero limitado, hasta una de efecto automático en todo el territorio europeo.

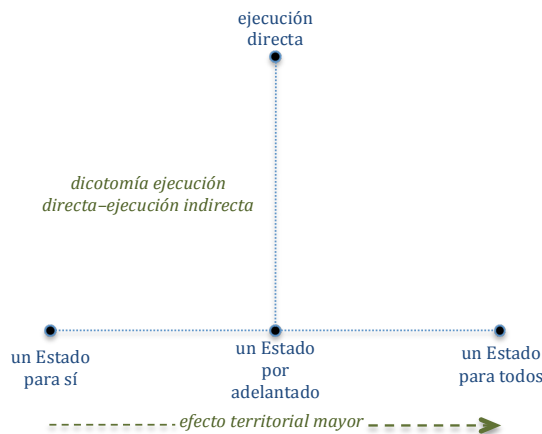
¹⁹⁴ La explicación de qué es una decisión transnacional se encuentra en el apartado 2.2.1 de la sección II. del Capítulo cuarto (*La actividad aduanera: su carácter polifacético y análisis a la luz de la doctrina de las formas jurídicas*).

En consecuencia, se puede sustituir esta primera figura,



Figura 2: ejes vertical y horizontal del modelo de SYDOW

por esta segunda,



- El tercer presupuesto del modelo es la constatación de que en la normativa secundaria de la UE existe también ejecución cooperativa: una pluralidad de supuestos híbridos entre los supuestos de ejecución ideales reflejados en los cuatro puntos.

En el modelo, la ejecución cooperativa no tiene acogida en ninguno de los cuatro paradigmas; sólo se puede identificar con versiones híbridas de los mismos.

Es el caso, por ejemplo, de una resolución de efecto transnacional adoptada por una Administración nacional en cuya tramitación interviene la Comisión. En la normativa aduanera analizada es el caso, por ejemplo, del otorgamiento por una Administración aduanera de una autorización para la aplicación del régimen de perfeccionamiento activo a unas mercancías¹⁹⁵. La resolución resultado de este modo

¹⁹⁵ Vid. el procedimiento número 31 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

de ejecución no se puede reconducir a ninguno de los tipos ideales de ejecución del triángulo. No se corresponde perfectamente con el modelo de ejecución transnacional, ni tampoco con el modelo de ejecución directa.

Otro ejemplo lo constituiría una actuación de la Comisión en cuya tramitación interviene de algún modo una Administración nacional. En la normativa aduanera analizada es el caso, por ejemplo, del reglamento de ejecución adoptado por la Comisión tras instruir un procedimiento de reconsideración provisional de medidas compensatorias impuestas a importaciones subvencionadas provenientes de terceros países no miembros¹⁹⁶. Ocurre lo mismo que en el primer ejemplo: el acto producto de la cooperación entre Administraciones tampoco puede reconducirse a ninguno de los tipos ideales de ejecución del triángulo. No se corresponde perfectamente con el modelo de ejecución directa, ni tampoco con ninguno de los modelos de ejecución indirecta. Ambos ejemplos son formas de cooperación previstas en la normativa que no se corresponden con ninguna de las formas paradigmáticas.

En el modelo, este tipo de supuestos encuentra su lugar en la zona que queda entre los puntos que representan los cuatro modelos de ejecución. A esta zona se le denomina *ámbito de cooperación* o “*Kooperationsbereich*”. Esta zona se puede delimitar uniendo los puntos exteriores mediante líneas rectas. Al trazar las rectas se conforma un triángulo en cuyos vértices y base quedan los modelos paradigmáticos y en cuyo interior queda el ámbito de cooperación, tal como se representa:



A estos presupuestos le acompaña la constatación de que entre los cuatro modos paradigmáticos de ejecución existen semejanzas parciales. Por ejemplo, el paradigma de ejecución directa y el paradigma de ejecución *modelo de ejecución transnacional: un Estado para*

¹⁹⁶ Vid. el procedimiento número 6 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

todos coinciden en que el ámbito territorial del efecto de su ejecución es toda la Unión a pesar de que se diferencian en la Administración que ejecuta.

5.2. *La sistematización propuesta*

5.2.1 La necesidad de diseñar una sistematización más precisa para el ámbito de cooperación

El modelo de SYDOW invita a pensar que se puede informar de la estructura subjetiva y el ámbito de efecto territorial de una actuación de Derecho secundario de la UE con precisión, cualquiera que sea la actuación.

En consecuencia, hipotéticamente se podría representar la actuación gráficamente como un punto y ubicar dicho punto en su modelo. Con lógica geométrica se podrían extraer conclusiones sobre esa actuación gracias a la ubicación en el gráfico del punto que la representa.

Se podría representar la actuación del ejemplo anterior –un reglamento de ejecución adoptado por la Comisión tras instruir un procedimiento de reconsideración provisional de medidas compensatorias instado por una Administración nacional–. El punto que representara dicha actuación se encontraría a mitad de altura del triángulo, por ser ésta una actuación que está a mitad de camino entre el paradigma de ejecución directa y el de ejecución indirecta. Y se encontraría escorado a la derecha. Se trataría de una actuación de efecto para toda la Unión cuyo alcance afectaría a toda la unión aduanera. En el eje horizontal, le correspondería localizarse en un punto que represente tal efecto territorial.

Se podría representar así:



Figura 4: ejemplo de representación en el modelo de SYDOW (1)

El método resultaría especialmente práctico cuando se quisiera proporcionar información sobre muchas actuaciones. Con un gráfico se podría informar sobre todas ellas simultáneamente.

Sin embargo, el ejemplo usado refleja como el modelo no encaja con la lógica de un sistema de coordenadas.

Si los puntos del triángulo hubieran sido trazados sobre un eje de coordenadas, entonces el punto del ejemplo anterior debería situarse a mitad del eje vertical del triángulo, pero en la vertical –encima– del modelo decisión transnacional puesto que el acto de la Comisión tendría el mismo efecto territorial que una decisión transnacional: toda la Unión. Al punto le correspondería la siguiente ubicación, fuera del ámbito de cooperación:



Figura 5: ejemplo de representación en el modelo de SYDOW (2)

La misma observación se puede hacer respecto de la ubicación del paradigma ejecución directa. En tanto que las actuaciones de la Comisión tienen efecto en toda la Unión, siguiendo la lógica de un sistema de coordenadas al punto que representa la ejecución directa (ejecución por la UE) le correspondería la siguiente ubicación:

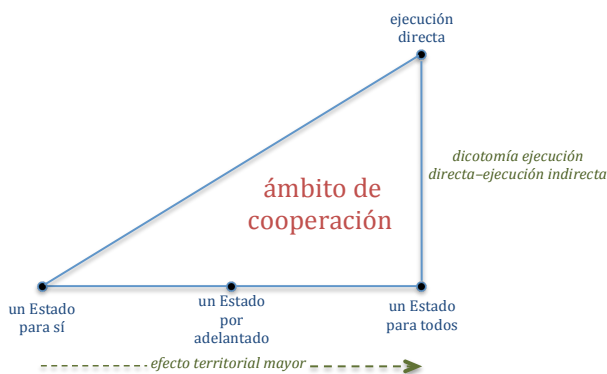


Figura 6: lógica de un sistema de coordenadas en el modelo de SYDOW

El desajuste gráfico es reflejo de que la modelización es mejorable.

En particular, es necesario sistematizar mejor la variedad de supuestos que integran el ámbito de cooperación. Para ello ha de informarse para cada actuación, además del tipo de ejecución bajo el cual se ejecuta (directa, indirecta o cooperativa) y del ámbito territorial de sus efectos, del número de Administraciones que intervienen.

Partiendo del modelo de SYDOW, se puede concebir una sistematización alternativa.

5.2.2 El modelo de sistematización propuesto

El modelo de sistematización que se propone descansa sobre dos variables: (i) *ámbito territorial del efecto de la actuación* o “*Rechtswirkung*”¹⁹⁷, y (ii) *Administraciones participantes*.

El correlato gráfico de esta división son dos ejes: un eje de ordenadas (y) o eje vertical que refleja la variable *ámbito territorial del efecto de la actuación* o “*Rechtswirkung*”, y un eje de abscisas (x) o eje horizontal que refleja la variable *Administraciones participantes*.

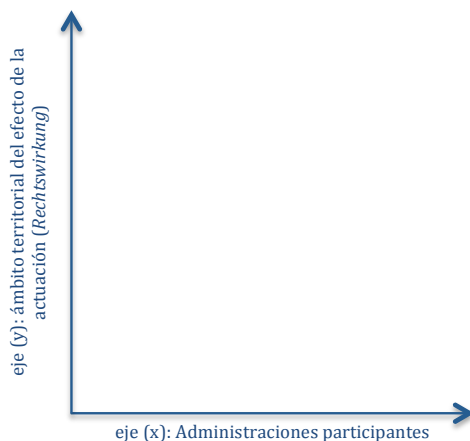


Figura 7: ejes de la sistematización propuesta

La variable *ámbito territorial del efecto de la actuación* o “*Rechtswirkung*” es susceptible de división en los tres grados de efecto territorial descritos en el modelo de SYDOW: (i) actuaciones de efecto estrictamente nacional, que se corresponden con el modelo de ejecución *un Estado para sí* o “*jeder für sich*”; (ii) actuaciones de efecto limitado a los Estados que reconozcan la actuación, que se corresponden con el modelo de ejecución de *un Estado por adelantado* o “*einer vorab*”, y; (iii) actuaciones de efecto en toda la Unión, como es el caso de las ejecutadas por un órgano de la UE, de aquellas actuaciones del tipo *un Estado por adelantado* o “*einer vorab*” que sean reconocidas en todos los países de la Unión, y de aquellas actuaciones encuadrables en el modelo de ejecución un Estado para todos o “*einer für alle*”.

Esta triple división se puede reflejar gráficamente en un eje vertical que progresa de abajo arriba en función del grado de efecto territorial de la actuación: a menor altura, menor ámbito de efecto; a mayor altura, mayor ámbito de efecto.

¹⁹⁷ KEESSEN sugiere que el modelo propuesto por SYDOW está articulado en torno a un eje vertical y uno horizontal. Es éste uno de los pocos autores que se ha aproximado a la lógica geométrica del modelo. Vid. A. M. KEESSEN, *European Administrative Decisions – How the EU Regulates Products on the Internal Market*, Groningen, Europa Law Publishing, 2009, p. 28.

El intervalo entre el primer punto (actuaciones con arreglo al modelo un Estado para sí mismo) y el segundo (actuaciones con arreglo al modelo un Estado por adelantado) no es susceptible de graduación.

El intervalo entre el segundo modelo de ejecución (un Estado por adelantado) y el tercero (un Estado para todos) sí que lo es. En el punto más bajo del intervalo se sitúa una actuación con efecto jurídico limitado al Estado que ha ejecutado la actuación representada y a un Estado que la reconoce. En el punto intermedio del intervalo se sitúa una actuación reconocida en la mitad de los Estados de la Unión. En el último punto –el más alto del eje– se sitúa una actuación reconocida por todos los Estados de la Unión. En este último punto se ubican tanto actuaciones ejecutadas con arreglo al modelo un Estado por adelantado y después reconocidas por todos los Estados de la Unión, aquellas actuaciones ejecutadas con arreglo al modelo de ejecución un Estado para todos (actuaciones de efecto transnacional), y aquellas ejecutadas por un órgano de la UE.

Se puede representar así:

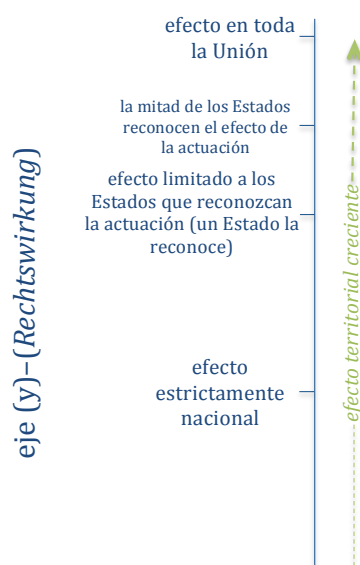


Figura 8: eje vertical de la sistematización propuesta

La segunda variable de sistematización (Administraciones participantes) es susceptible de subdividirse en tres grupos de supuestos: (i) actuaciones que ejecuta una sola Administración, (ii) actuaciones que ejecutan cooperativamente la Comisión o un órgano de la UE y uno o varios Estados, y (iii) actuaciones que ejecutan cooperativamente varios Estados miembros.

Dentro del primer tipo de supuestos de esta segunda variable (actuaciones que ejecuta una sola Administración) cabe que la ejecución la lleve a cabo, bien la Administración de un Estado, bien la Comisión o un órgano de la UE.

Dentro del segundo tipo de supuestos de la segunda variable (actuaciones que ejecutan cooperativamente la Comisión o un órgano de la UE y uno o varios Estados) caben supuestos en los que junto con el órgano de la UE intervengan, desde un solo Estado miembro hasta los 28 Estados miembros.

Dentro del tercer tipo de supuestos de la segunda variable (actuaciones que ejecutan cooperativamente varios Estados miembros) caben supuestos en los que la ejecución la lleven a cabo, desde dos Estados miembros hasta los 28 Estados miembros.

Estos tres grupos de supuestos de la segunda variable pueden representarse gráficamente en un eje horizontal. Dicho eje horizontal debe dividirse en tres zonas:

- una zona en la cual las actuaciones las ejecuta una sola Administración (Zona 1). Esta zona se subdivide en dos: supuestos en los que ejecuta sólo una Administración nacional de un Estado, y supuestos en los que ejecuta sólo la Comisión o un órgano de la UE;
- una zona en la cual las actuaciones las ejecutan cooperativamente la Comisión y uno o varios Estados (Zona 2). En el extremo izquierdo de esta zona se encuentran las actuaciones en las cuales participan la Comisión y un solo Estado miembro. La zona progresa a lo largo del eje horizontal incluyendo más Estados en la actuación. En la mitad de la zona se halla el punto en el cual participan la Comisión y la mitad de Estados miembros y en el extremo derecho de la zona el punto en el cual participan la Comisión y todos los Estados miembros. Y,
- una zona en la cual las actuaciones las ejecutan cooperativamente sólo Estados miembros (Zona 3). En el extremo izquierdo de esta zona se encuentran las actuaciones en las cuales participan dos Estados miembros. La zona progresa a lo largo del eje horizontal incluyendo más Estados en la actuación. En la mitad de la zona se halla el punto en el cual participan la mitad de Estados miembros y en el extremo derecho de la zona el punto en el cual participan todos los Estados miembros.

Así:

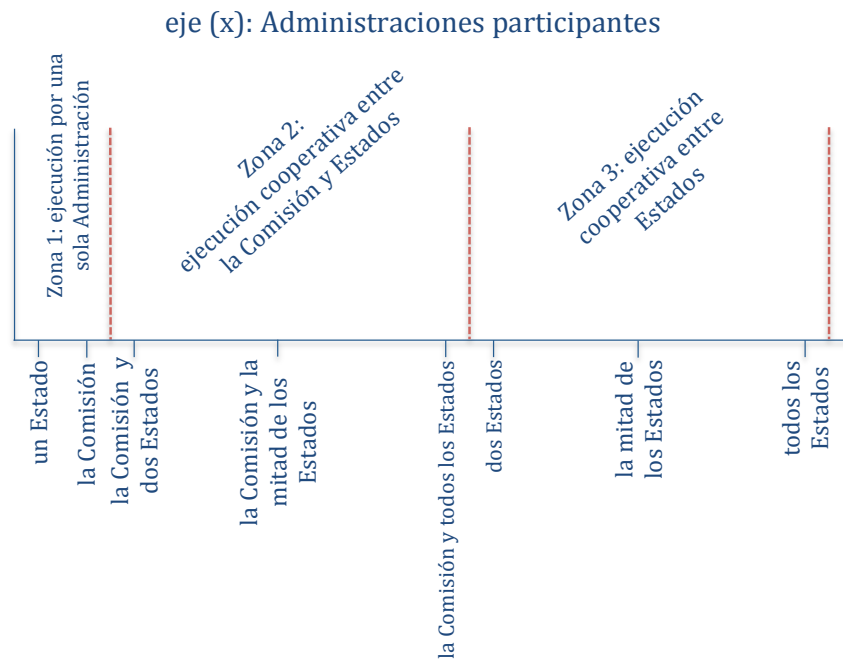


Figura 9: eje horizontal de la sistematización propuesta

De la combinación de ambas variables resulta una sistematización completa que abarca todos los supuestos posibles que puedan darse en el ámbito de cooperación. De este modo cabe identificar con precisión cada actuación cooperativa, lo cual permite relacionarlas y compararlas entre sí.

La sistematización puede representarse gráficamente combinando los dos ejes trazados:

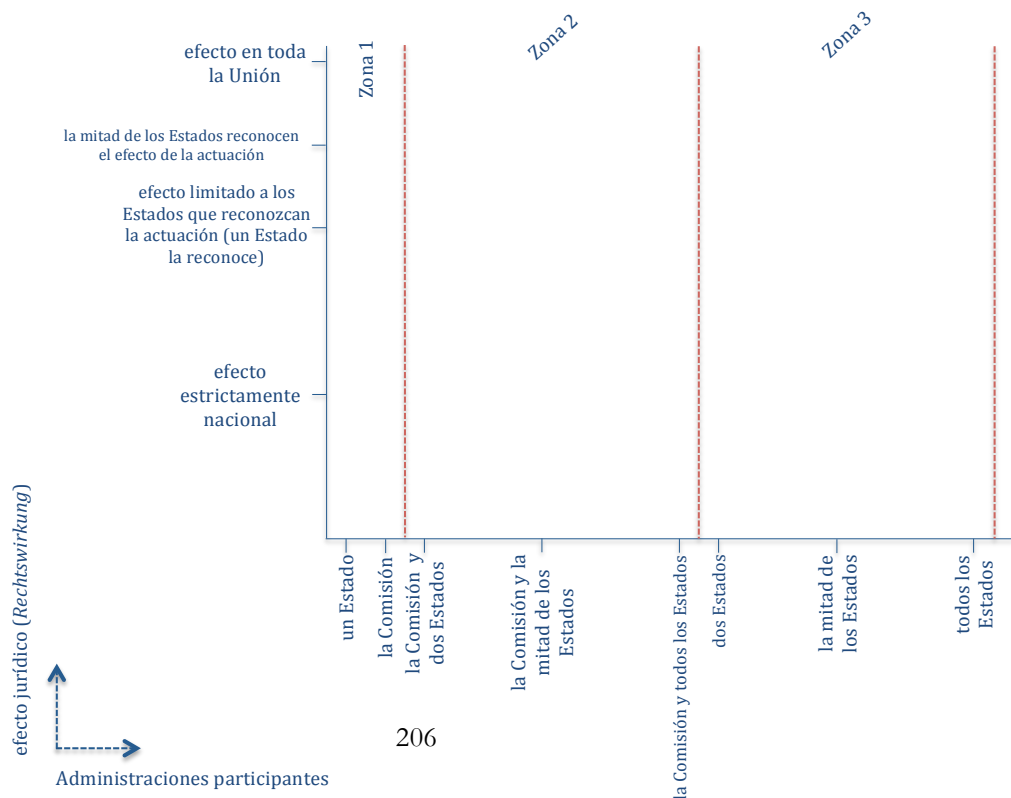


Figura 10: representación de la sistematización propuesta

Se pueden oponer objeciones a la sistematización propuesta. Se responde aquí por adelantado a tres:

- La primera objeción se refiere al número de órganos de la UE que intervienen en la ejecución. Podría oponerse que una ejecución en la cual intervengan más de un órgano de la UE –por ejemplo la Comisión y una agencia– no tiene cabida en el sistema propuesto. La respuesta es que tal posibilidad no se opone a la sistematización explicada. Cabe concebir un grupo más de supuestos en la variable *Administraciones participantes* que incluya la ejecución por los Estados miembros y esos órganos de la UE en cuestión.

Gráficamente se insertaría una zona más en el eje de abscisas (x) o eje horizontal.

- La segunda objeción se refiere a la participación de Administraciones de fuera de la UE en un procedimiento. Igual que en la objeción anterior, podría oponerse a la sistematización propuesta que una ejecución en la cual interviene una Administración de fuera de la UE no está reflejada. La respuesta es la misma que para la objeción anterior: tales supuestos pueden ser incorporados al modelo de sistematización como un grupo más de supuestos de la variable *Administraciones participantes* que los incluya.

Gráficamente se insertaría una zona más en el eje de abscisas (x) o eje horizontal.

- La tercera objeción se refiere al tipo de actuaciones que llevan a cabo las Administraciones del espacio administrativo europeo. Hasta aquí no se ha hecho referencia a aquellas actuaciones que no finalizan con una resolución. No se han mencionado estructuras de cooperación como los intercambios de información o las bases de datos centralizadas.

La respuesta es que la sistematización propuesta también puede abarcar esas actuaciones. Se pueden dividir los supuestos de la variable *ámbito territorial del efecto de la actuación* o “*Rechtswirkung*” en, (i) supuestos en los cuales la actuación es fruto de un *procedimiento orientado a o dependiente de una resolución*, “*anlassbezogene Verfahren*”¹⁹⁸, y; (ii) supuestos en los cuales la actuación es fruto de un *procedimiento disociado de o independiente de una resolución*, “*anlassunabhängige Verfahren*”.

¹⁹⁸ Vid. E. SCHMIDT–ABMANN, «Der Verfahrensgedanke...», *op. cit.*, pp. 522–524, Rz. 48–50.

Gráficamente, se puede dividir el eje de ordenadas (y) en dos zonas: (i) una de actuaciones fruto de un *procedimiento orientado a o dependiente de una resolución*, “*anlassbezogene Verfahren*”, y (ii) una de actuaciones fruto de un *procedimiento disociado de o independiente de una resolución*, “*anlassunabhängige Verfahren*”.

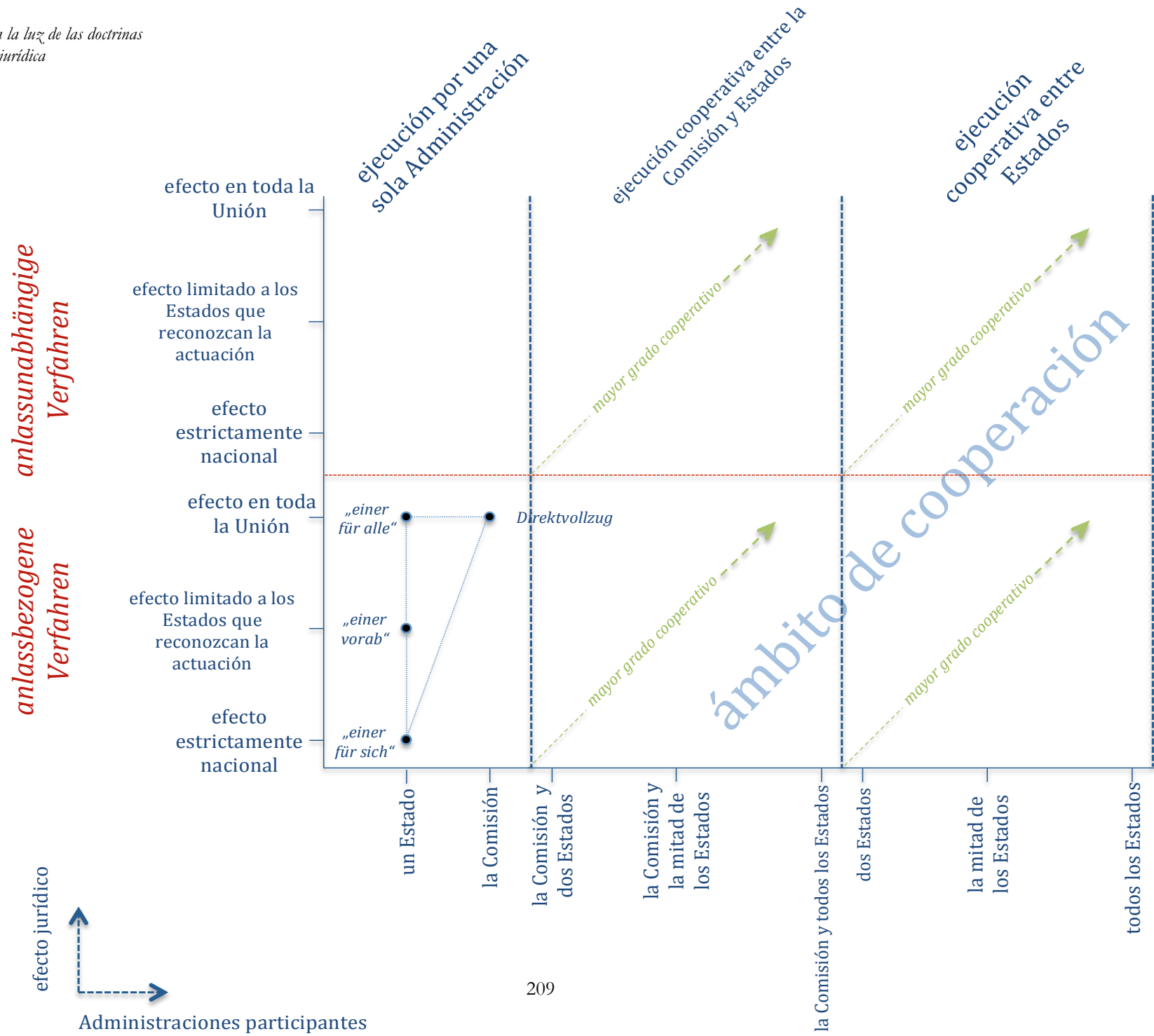
Se ofrece seguidamente una representación gráfica de una sistematización que incorpora ambos tipos de actuaciones. Tal sistematización tiene la vocación de comprender todos los supuestos de ejecución de Derecho de la UE en el espacio administrativo europeo¹⁹⁹.

Se aprovecha para mostrar dónde quedarían ubicados los modos paradigmáticos de ejecución y el ámbito de cooperación (“*Kooperationsbereich*”) del modelo triangular de SYDOW. Se designan éstos por sus términos en alemán por razones de espacio.

Cuando se examine el gráfico, nótese que,

- los cuatro modos paradigmáticos de ejecución del modelo de SYDOW quedan en la Zona 1 –ejecución por una sola Administración–. Y,
- que el ámbito de cooperación del interior del modelo de SYDOW se corresponde con el espacio que ocupan la Zona 2 –ejecución cooperativa entre la Comisión y Estados–, y la Zona 3 –ejecución cooperativa entre Estados–.

¹⁹⁹ Por razones de espacio, el gráfico que se ofrece en la siguiente página no incluye zonas para supuestos de ejecución por órganos de la UE distintos a la Comisión, ni supuestos de intervención de Administraciones de fuera de la UE. Cabría incluir ambas zonas en un gráfico de mayor dimensión.



5.2.3 Nota sobre el modelo de sistematización propuesto

5.2.3.1 La dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta

Se puede apreciar que en la sistematización propuesta no se emplea la dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta como división fundamental de referencia. Tampoco una triple clasificación ejecución directa–indirecta–mixta o cooperativa.

En el modelo descrito, la ejecución directa por la UE se entiende como la combinación de, (i) el valor *efecto en toda la Unión* en la variable ámbito territorial del efecto de la actuación, y (ii) la categoría *ejecución por la Comisión* dentro del grupo *actuaciones ejecutadas por una sola Administración* en la variable Administraciones participantes.

El supuesto de ejecución indirecta más paradigmático encaja en el modelo como combinación de, (i) el valor *estrictamente nacional* en la variable ámbito territorial del efecto de la actuación, y (ii) la categoría *ejecución por un Estado* dentro del grupo *actuaciones ejecutadas por una sola Administración* en la variable Administraciones participantes.

La sistematización no recurre como primera referencia de explicación a la dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta. La división empleada para el eje horizontal se desvía, por tanto, del modo habitual de exponer qué Administraciones ejecutan el Derecho de la UE.

Al respecto se señala lo siguiente:

La sistematización que se propone en nada afecta al régimen jurídico de las formas de ejecución. La novedad se refiere a la forma de ordenar las combinaciones de participación de las Administraciones en la ejecución del Derecho de la UE. El hecho de que no se recurra a la dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta para describir los modos de ejecución de normativa secundaria de la UE no sugiere alteración alguna del régimen jurídico de la ejecución directa, ni del de la ejecución indirecta.

En cuanto a lo oportuno del modo de conjuntar las combinaciones de participación de las Administraciones en los tres grupos propuestos, se señala que la sistematización propuesta *no es resultado de una deducción abstracta, sino de un ejercicio de inducción que parte del estudio de la normativa aduanera europea.*

Las tres categorías de agrupación por tipo de Administraciones participantes responden a la necesidad de dar con un marco que clarifique la multiplicidad de

combinaciones de Administraciones participantes en las estructuras de ejecución de la normativa estudiada.

La división en tres categorías son una respuesta al problema de tratar de sintetizar la pluralidad de estructuras de ejecución que recoge la normativa. Tras el análisis de aproximadamente 100 normas del Capítulo 02 (*Unión aduanera y libre circulación de mercancías*) del Repertorio de legislación de la Unión Europea la conclusión es que éste es el modo más adecuado.

Se considera aquí que asumir una sistematización basada en la dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta, o una que sobre esta dicotomía haga uso también de una tercera categoría mixta, *implica partir de una pre-compresión del modo de ejecución del Derecho de la UE un tanto despegada de la normativa.*

La división ejecución directa–indirecta–mixta predispone a asumir que las tres son de relevancia semejante. Pero la normativa analizada revela que no es así. Los supuestos de ejecución directa por la UE son extremadamente escasos en comparación con los de ejecución indirecta y ejecución cooperativa. La doctrina lo viene reconociendo desde hace tiempo²⁰⁰. Incluso en el ámbito de una normativa cuya ejecución ha estado

²⁰⁰ Vid., entre otros muchos, R. ALONSO GARCÍA, *Derecho comunitario, derechos nacionales y derecho común europeo*, Madrid, Civitas, 1989, p. 165; T. VON DANWITZ, *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1996, p. 16; E. SCHMIDT–ABMANN, «Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht...», *op. cit.*, p. 270; I. PERNICE y S. KADELBACH, «Verfahren und Sanktionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht...», *op. cit.*, p. 1102; S. CASSESE, «Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali», en M. P. CHITI y G. GRECO (dirs.), *Trattato di Diritto amministrativo europeo...*, *op. cit.*, p. 7; S. SCHREIBER, *Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft...*, *op. cit.*, p. 39; A. HATJE, *Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung...*, *op. cit.*, pp. 43 y 45; J. SUERBAUM, *Die Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug...*, *op. cit.*, pp. 116 y 120; L. PAREJO ALFONSO, «Prólogo...», *op. cit.*, p. 10; G. SYDOW, «Europäisierte Verwaltungsverfahren...», *op. cit.*, p. 97; E. SCHMIDT–ABMANN, «Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Einleitende Problemskizze», en E. SCHMIDT–ABMANN y W. HOFFMANN–RIEM (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts...*, *op. cit.*, p. 18; M. KLEPPER, *Vollzugskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft aus abgeleitetem Recht – Zulässigkeit – Modalitäten – Rechtsfolgen*, Baden–Baden, Nomos, 2001, p. 22; R. PRIEBE, «Handlungsformen für Verwaltungskooperation im europäischen Staatenverbund» en H. HILL y R. PITTSCHAS (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsverfahren...*, *op. cit.*, pp. 338–339; G. KNOLL, *Grundzüge eines europäischen Standards für den einstweiligen Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte*, Berlin, Duncker & Humblot, 2002, p. 163; S. CASSESE, «Il procedimento amministrativo europeo...», *op. cit.*, p. 38; E. SCHMIDT–ABMANN, «Strukturen Europäischer Verwaltung...», *op. cit.*, p. 397; del mismo autor, «Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts», en E. SCHMIDT–ABMANN y B. SCHÖNDORF–HAUBOLD (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund – Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, pp. 2 y 9; J. A. FUENTETAJA PASTOR, *La administración europea: la ejecución europea del derecho y las políticas de la Unión*, Cizur Menor, Thomson–Civitas, 2007, p. 361; J. P. SCHNEIDER, «Regulation and Europeanisation...», *op. cit.*, pp. 313–314; S. DÍEZ SASTRE, «Las relaciones administrativas del Estado con la Unión Europea y con los Estados miembros en la ejecución administrativa del Derecho europeo», en T. CANO CAMPOS (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, Tomo II – La organización de las Administraciones públicas, Madrid, Iustel, 2009, p. 470, y; A. S. GERONTAS, *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns – Am Beispiel der einwanderungsrechtlichen Rückführungspolitik*, Baden–Baden, Nomos, 2011, p. 46.

tradicionalmente reservada a la Comisión como es el caso de la normativa sobre competencia es complicado dar con supuestos que encajen en la categoría ejecución directa²⁰¹. Este estudio corrobora el mismo fenómeno para la normativa aduanera: en ninguna de las normas listadas en la sección “Normativa europea” del Anexo 2 (*Listado de normas aduaneras*) se ha dado con un supuesto de ejecución directa.

Además, ha de subrayarse que la triple división ejecución directa–indirecta–mixta camufla la riqueza de la variedad de las estructuras de cooperación. Bajo la noción ejecución mixta o cooperativa se incluyen estructuras de ejecución notablemente dispares: ejecución llevada a cabo por la Comisión y un Estado; por la Comisión y un número mayor de Estados; sistemas electrónicos de intercambio de información; bases de datos; ejecución llevada a cabo por dos Estados; por un número significativo de Estados, o; ejecución en la cual participa un Estado de fuera de la UE.

Si se hubiera empleado una triple división ejecución directa–indirecta–mixta para sistematizar todos los supuestos de actuación contenidos en la normativa aduanera europea, el resultado sería el siguiente: (i) *la mayoría de supuestos se encasillarían en la modalidad ejecución indirecta*, (ii) *un número menor en la modalidad mixta–cooperativa, en alguno de los cuales intervendrían Administraciones de fuera de la UE*, y, (iii) *ninguno en la categoría ejecución directa*.

En un examen detenido se apreciaría que a la categoría mixta se habrían adscrito supuestos estructuralmente tan distintos entre sí como lo son la emisión de una autorización de certificado AEO en la cual puedan intervenir varias Administraciones nacionales²⁰², la participación de las 28 Administraciones aduaneras y la Comisión en el

²⁰¹ En su tesis doctoral VIÑUALES FERREIRO explicaba que incluso en la normativa sobre competencia, “(...) es difícil encontrar procedimientos europeos “puros” (...) los procedimientos tramitados íntegramente por la Comisión –o por alguna agencia- desde su inicio hasta el final, son muy pocos. No hay duda en que el sector más característico es el de la competencia, pero incluso en estos procedimientos se requiere la participación en la fase de investigación de las autoridades nacionales”. *Vid.*, S. VIÑUALES FERREIRO, *El procedimiento administrativo de la Administración europea: de la regulación sectorial a la construcción de un régimen general*, tesis doctoral defendida en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2014, p. 110. Documento disponible en el siguiente enlace consultado el 31 de enero de 2017 <http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:Derecho-Svinales>. La misma idea la expresaba esta autora en, *El procedimiento administrativo de la administración europea...*, *op. cit.*, p. 82. Igual referencia a que resulta casi imposible dar con un procedimiento en el que sólo intervenga un órgano de la UE pero respecto de toda la normativa europea en, H. C. H. HOFMANN y A. H. TÜRK, *EU Administrative Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006, p. 582, y en; de los mismos autores, «The Development of Integrated Administration in the EU...», *op. cit.*, pp. 255–256: “*In reality, examples of pure forms of either direct or indirect administration are rare, if they exist at all*”.

²⁰² *Vid.* el procedimiento número 27 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

SIA²⁰³, o un procedimiento de devolución y condonación de deuda aduanera en el cual participan sólo una Administración nacional y la Comisión²⁰⁴.

Por estas razones se considera que, sin perjuicio de la función que cumple como primera referencia explicativa, la división ejecución directa–indirecta–mixta: (i) induce a sobrestimar la relevancia de los supuestos de ejecución directa, e (ii) incluye en una tercera categoría residual (ejecución mixta o cooperativa) supuestos muy dispares entre sí.

Se concluye en este estudio que, al menos para el sector aduanas, esta sistematización *distorsiona en lugar de afinar la percepción sobre la realidad que refleja la normativa*. Con la sistematización propuesta se intenta ordenar los modos de ejecución de la normativa europea de un modo más fiel a la realidad.

5.2.3.2 El régimen jurídico de las actuaciones identificadas en el gráfico

En segundo lugar, es necesario apuntar que la sistematización diseñada se refiere sólo a dos variables de las actuaciones: el ámbito territorial de su efecto jurídico y las Administraciones que en ellas participan.

La sistematización y el gráfico que le sigue informan sobre estas dos variables pero no sobre el resto de su régimen jurídico. De ahí que actuaciones que compartan la misma zona del gráfico, incluso la misma coordenada, puedan regirse por un régimen jurídico dispar.

Por ejemplo, una solicitud de aplicación de las ventajas del régimen de contingente arancelario²⁰⁵ que se tramita ante la autoridad aduanera española compartiría la misma coordenada que si se tratara de la misma solicitud pero tramitada ante la autoridad aduanera francesa, o si se tratara de la expedición de certificados de importación para productos agrícolas²⁰⁶ instruido por la autoridad aduanera chipriota. A pesar de la disparidad de regímenes jurídicos aplicable a cada una, las tres tienen el mismo valor en las dos variables del modelo de sistematización y en su gráfico: las tres son actuaciones tramitadas por una

²⁰³ SIA responde a “Sistema de información aduanera”. Es un sistema informatizado de comunicación que aloja una base de datos que se emplea como herramienta de cooperación entre las Administraciones aduaneras y que gestiona la Comisión. Permite a las Administraciones aduaneras intercambiarse información y trasladarse requerimientos de actuación. *Vid.* el Título V del Reglamento (CE) número 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

²⁰⁴ *Vid.* el procedimiento número 21 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²⁰⁵ *Vid.* el procedimiento número 13 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²⁰⁶ *Vid.* el procedimiento número 14 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

Administración nacional en cooperación con la Comisión y las tres tienen efecto jurídico en toda la Unión; les corresponde exactamente la misma coordenada.

Esta carencia no es achacable sólo a esta sistematización y su gráfico, sino que es una limitación intrínseca a toda sistematización y a la representación gráfica que la refleje. Una sistematización y su gráfico sólo pueden informar de alguno de los rasgos de un régimen jurídico haciendo uso de un número limitado de variables.

Más aún, conviene advertir de uno de los riesgos de esta sistematización: se puede confundir la parte por el todo y cometer la equivocación de interpretar y valorar las actuaciones *sólo* en función de las variables de la sistematización.

Tal como se ha ejemplificado, una misma coordenada del gráfico representativo de la sistematización puede representar actuaciones de contenido y régimen jurídico distinto. Y ocurre lo mismo en sentido contrario: actuaciones que se sitúen en el plano en coordenadas distintas pueden guardar semejanzas de régimen jurídico que no se pueden deducir de la sistematización.

Sirva de ejemplo la siguiente comparación. Un procedimiento de solicitud de autorización de aplicación de las condiciones del régimen de perfeccionamiento activo requiere que la Administración autorizante recabe consulta de la Comisión si existen pruebas de que los intereses esenciales de los productores de la Unión pueden resultar afectados²⁰⁷. Tal consulta es vinculante. En otro procedimiento similar, en un procedimiento de autorización de despacho centralizado, la Administración autorizante debe consultar a las restantes Administraciones nacionales afectadas por la autorización. En este segundo supuesto la consulta también es vinculante²⁰⁸.

Estos dos procedimientos comparten una característica de su régimen jurídico puesto que en ambos se exige a lo largo de la tramitación recabar consulta vinculante de otra Administración, pero esta similitud no quedaría reflejada en el modelo de sistematización que se ha propuesto.

En una representación gráfica conforme a la sistematización propuesta los dos procedimientos se ubicarían en coordenadas distintas puesto que en uno interviene una Administración nacional y la Comisión y en el otro sólo Administraciones nacionales.

²⁰⁷ *Vid.* el procedimiento número 31 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²⁰⁸ *Vid.* el procedimiento número 30 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

El riesgo que se corre al tomar la sistematización y su gráfico como única referencia es asumir que las diferencias que marca la sistematización son predicables respecto de todos los aspectos de su régimen jurídico.

La sistematización propuesta y su gráfico se usan como herramienta de síntesis de dos variables de las actuaciones representadas pero no como herramienta para describir todas las características de su régimen jurídico.

5.2.3.3 El uso de la sistematización propuesta y de su gráfico

En tercer lugar y en conexión con esto último, se añade que la síntesis de información que se ofrece a través del modelo propuesto puede resultar de provecho para otras ciencias sociales.

La posibilidad de transmitir, respecto de una porción acotada de normativa información codificada numéricamente sobre la actividad de las Administraciones europeas, puede resultar de interés desde una perspectiva extra-jurídica.

Al traducir el conjunto de actuaciones a representar a un conjunto de puntos definidos por dos coordenadas se posibilita emplear el método estadístico para su análisis. El gráfico y la sistematización que lo inspira son un instrumento para juristas pero también pueden ser de utilidad para otros colectivos especializados que se interesen por el espacio administrativo europeo.

5.3. *Ajuste de los procedimientos de este estudio a la sistematización propuesta*

5.3.1 Clasificación de los procedimientos con la sistematización propuesta

Al disponer los procedimientos de la muestra en función de las dos variables empleadas en el modelo de sistematización explicado, se forman 8 grupos de supuestos:

- procedimientos de efecto jurídico en toda la Unión en los cuales participa la Comisión y un Estado²⁰⁹;
- procedimientos de efecto jurídico en toda la Unión en los cuales participa una agencia de la Unión, la Comisión y un Estado²¹⁰;

²⁰⁹ Procedimientos número 5, 13 a 21, 23, 32, 52, 54, y 58 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹⁰ Procedimiento número 42 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

- procedimientos de efecto jurídico en toda la Unión en los cuales participa la Comisión, un Estado miembro y un Estado tercero²¹¹;
- procedimientos de efecto jurídico en toda la Unión en los cuales participa una agencia de la Unión, la Comisión, un Estado miembro y un Estado tercero²¹²;
- procedimientos de efecto jurídico en toda la Unión en los cuales participa la Comisión y la mitad de los Estados miembros²¹³;
- procedimientos de efecto jurídico en toda la Unión en los cuales participan dos Estados miembros²¹⁴;
- procedimientos de efecto jurídico en toda la Unión en los cuales participan un Estado miembro y un Estado tercero²¹⁵, y;
- procedimientos de efecto jurídico en toda la Unión en los cuales participan la mitad de los Estados miembros²¹⁶.

Es más sencillo comprender toda esta variedad por medio de un gráfico, razón por la cual se ofrece uno en el apartado 5.3.2 a continuación.

Respecto al modo en el cual se han clasificado los procedimientos en estos grupos debe apuntarse lo siguiente,

- en tanto que el análisis de los procedimientos de la muestra es análisis de la regulación de los procedimientos y no análisis de procedimientos realmente tramitados, la variable “Administraciones participantes” de cada procedimiento es *Administraciones participantes según lo previsto en la normativa*.

En ocasiones, de la norma no se puede deducir el número exacto de Administraciones que van a participar cuando se ejecute el procedimiento en cuestión, razón por la cual se ha seguido el siguiente criterio:

²¹¹ Procedimientos número 38 y 39 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹² Procedimiento número 43 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹³ Procedimientos número 6, 8, 9, 10 a 12, 31, 44, 48, 51, 53, y 55 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹⁴ Procedimientos número 1 a 4, 24 a 26, 37, 41, 45 a 47, 56, y 57 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹⁵ Procedimientos número 22 y 36 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹⁶ Procedimientos número 7, 27 a 30, 33 a 35, y 40 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

- Para aquellos procedimientos en los cuales es razonable asumir que en la mayoría de supuestos van a participar sólo dos Administraciones –bien la Comisión y un Estado, bien dos Estados–, se considera que participan dos Administraciones²¹⁷.
- Para aquellos procedimientos en los cuales participa la Comisión y Estados miembros y en los cuales es razonable asumir que en la mayoría de casos va a participar un número indefinido de Administraciones nacionales, se ha asumido que participan la mitad de los Estados miembros²¹⁸.
- Para aquellos procedimientos en los cuales participan varios Estados miembros y en los cuales es razonable asumir que en la mayoría de casos va a participar un número indefinido de Administraciones nacionales, se ha asumido que participan la mitad de los Estados miembros²¹⁹.

5.3.2 Representación gráfica de la sistematización propuesta

Para transmitir los resultados de la sistematización de los procedimientos de la muestra es más adecuado emplear un gráfico.

Antes de mostrar el gráfico debe recalcarse que dicho gráfico se ha elaborado junto con el Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*). Se han de interpretar los dos conjuntamente ya que los dos se complementan. Mientras que el Anexo 1 ofrece toda la información detallada de los procedimientos, el gráfico ofrece una panorámica que permite analizar cada procedimiento en relación con los demás.

A cada uno de los procedimientos se les ha asignado unas coordenadas en el gráfico en función de las dos variables de sistematización del modelo: efecto jurídico –coordenada vertical (y)–, y Administraciones participantes –coordenada horizontal (x)–.

Las coordenadas asignadas a cada procedimiento están justificadas en la tabla que sigue inmediatamente al gráfico. En esta tabla se indica para cada procedimiento el número y tipo de Administraciones que intervienen y el efecto territorial de la actuación que pone fin al procedimiento de modo que se pueda entender qué coordenada en el gráfico le corresponde a cada uno.

²¹⁷ Procedimientos número 1 a 5, 13 a 26, 32, 36, 37, 41, 42, 45 a 47, 52, 54, y 56 a 58 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹⁸ Procedimientos número 6 a 12, 31, 38, 39, 43, 44, 48, 51, 53, y 55 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹⁹ Procedimientos número 7, 27 a 30, 33 a 35, y 40 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

Cada procedimiento se representa por un punto localizado en sus coordenadas. Los puntos tienen un número de orden. Ese número es el número de orden que se le asigna en el Anexo 1. El mismo número de orden se emplea también para identificar cada procedimiento en la tabla justificativa de las coordenadas en el gráfico.

Los puntos están pintados en un color. El color de cada punto es el color del encabezamiento de la sección del Anexo 1 en la cual se ha encuadrado el procedimiento representado por el punto.

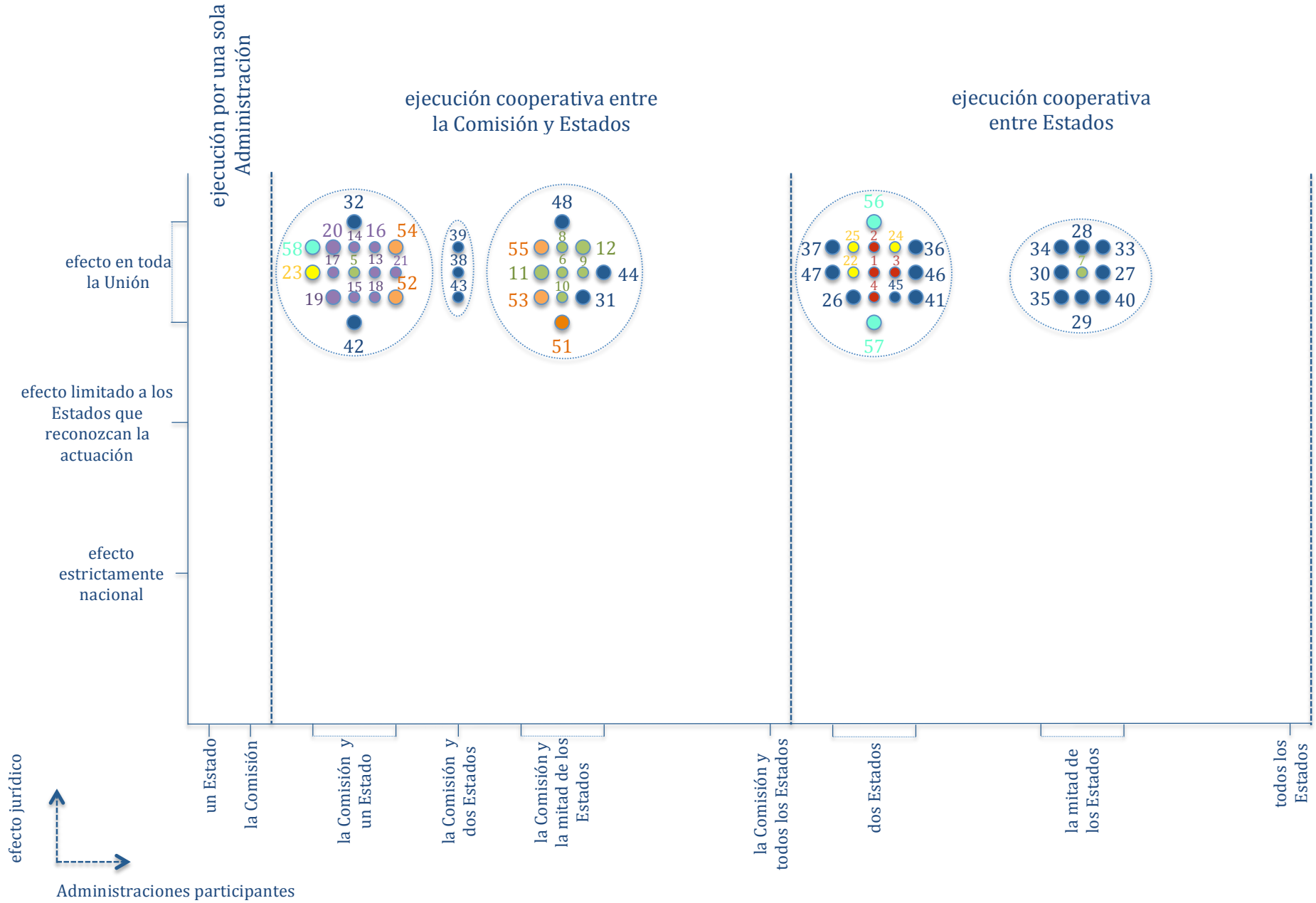
Resta señalar que,

- En el caso de cinco procedimientos²²⁰ la normativa prevé la participación de Estados de fuera de la UE. Se ha optado por no dedicarles una categoría específica en el eje horizontal (x) puesto que si así se hiciera se comprometería la representación del conjunto por falta de espacio; se les incluye en la Zona 2 (ejecución cooperativa entre la Comisión y Estados) y la Zona 3 (ejecución cooperativa entre Estados) según les corresponde.
- En el caso de dos procedimientos²²¹ la normativa prevé que la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos asista a la Comisión. Tampoco se les ha asignado una zona específica en el eje horizontal (x) puesto que si así se hiciera se comprometería la representación del conjunto por falta de espacio. Se asume la participación de esta agencia como participación de la Comisión. Y;
- para evitar amontonar uno sobre otro todos los puntos que comparten la misma coordenada se ha ensanchado el espacio asignado a las coordenadas de modo que varios puntos puedan dibujarse separadamente y aún así compartir coordenada. Los puntos que comparten coordenada están agrupados dentro del perímetro de una línea común que los rodea.

El gráfico está en la página siguiente.

²²⁰ Procedimientos número 22, 36, 38, 39, y 43 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²²¹ Procedimientos número 42 y 43 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).



5.3.3 Tabla justificativa de las coordenadas de los procedimientos en el gráfico

A continuación figura la tabla que justifica las coordenadas en el gráfico de cada uno de los procedimientos. El número de orden de los procedimientos es el asignado en el Anexo 1.

Se recuerda que no se incluyen los procedimientos número 49 y 50 puesto que no constituyen procedimientos objeto del análisis. Estos dos procedimientos se han mantenido como ejemplos de procedimientos que no se incluyen en la muestra por tratarse de procedimientos en los cuales sólo una de todas las Administraciones del procedimiento participa activamente en su tramitación²²².

Número de orden del procedimiento	Justificación de las coordenadas empleadas en el gráfico
-----------------------------------	--

Procedimientos de la sección 1 del Anexo 1, identificados por el color rojo

- | | |
|---|---|
| 1 | Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales: la Administración requirente y la requerida. El ámbito del efecto jurídico del cobro de la deuda aduanera abarca toda la Unión (artículo 26 CAU). |
| 2 | Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales: la Administración requirente y la requerida. El ámbito del efecto jurídico del cobro de la deuda aduanera abarca toda la Unión (artículo 26 CAU). |
| 3 | Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales: la Administración requirente y la requerida. El ámbito del efecto jurídico del cobro abarca toda la Unión (artículo 26 CAU). |
| 4 | Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales: la Administración requirente y la requerida. El ámbito del efecto jurídico del cobro abarca toda la Unión (artículo 26 CAU). |

Procedimientos de la sección 2 del Anexo 1, identificados por el color verde

- | | |
|---|---|
| 5 | Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Comisión y la Administración nacional que debe llevar a cabo la investigación. El ámbito del efecto jurídico del resultado de la resolución que se adoptara abarcaría toda la Unión (artículo 26 CAU). |
| 6 | Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más: la Comisión y las Administraciones nacionales que solicitan la reconsideración. El ámbito del efecto jurídico del resultado de la reconsideración abarca toda la Unión. |

²²² *Vid.* los apartados 4.1 y 5 de la sección III. del Capítulo primero (*Introducción*).

Número de orden del procedimiento	Justificación de las coordenadas empleadas en el gráfico
-----------------------------------	--

- 7 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales o más: la Administración que ha revocado una autorización y todas aquellas en cuyo Estado se encuentre domiciliada una sociedad de vigilancia del mismo grupo. El ámbito del efecto jurídico del resultado de cada investigación abarca toda la Unión puesto que la autorización bajo la cual se desarrolla la actividad objeto de investigación tiene validez en todos los Estados miembros (artículo 18.2 Reglamento (CE) 612/2009).
- 8 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más: la Comisión y las Administraciones nacionales que solicitan la investigación. El ámbito del efecto jurídico del resultado de la investigación abarca toda la Unión.
- 9 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más: la Comisión y las Administraciones nacionales que solicitan la modificación del régimen de importación. El ámbito del efecto jurídico de una modificación del régimen de importación abarca toda la Unión.
- 10 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más: la Comisión y las Administraciones nacionales que solicitan la modificación del régimen de exportación. El ámbito del efecto jurídico de una modificación del régimen de exportación abarca toda la Unión.
- 11 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más: la Comisión y las Administraciones nacionales que solicitan la investigación. El ámbito del efecto jurídico del resultado de la vigilancia previa y las medidas *a posteriori* abarca toda la Unión.
- 12 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más: la Comisión y las Administraciones nacionales que solicitan la modificación del régimen de importación. El ámbito del efecto jurídico de una modificación del régimen de importación abarca toda la Unión.

Procedimientos de la sección 3 del Anexo 1, identificados por el color morado

- 13 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Comisión y la Administración nacional que eleva la solicitud. El ámbito del efecto jurídico de la admisión o denegación comunicada por la Administración nacional al solicitante abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
- 14 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Comisión y la Administración nacional que eleva la solicitud. El ámbito del efecto jurídico del certificado abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
- 15 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Comisión y la Administración nacional que eleva la solicitud de devolución. El ámbito del efecto jurídico de la devolución abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
- 16 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Comisión y la Administración nacional que liquida y abona los derechos. El ámbito del efecto jurídico de la reducción del pago abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).

Número de orden del procedimiento	Justificación de las coordenadas empleadas en el gráfico
17	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Comisión y la Administración nacional que restituye los derechos cobrados. El ámbito del efecto jurídico de la restitución abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
18	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Comisión y la Administración nacional expedidora de los certificados. El ámbito del efecto jurídico de un certificado abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
19	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Comisión y la Administración nacional que eleva las solicitudes de autorización. El ámbito del efecto jurídico de una autorización de importación abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
20	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Comisión y la Administración nacional que eleva las solicitudes de autorización. El ámbito del efecto jurídico de una autorización abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
21	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Administración nacional que transmite el expediente y la Comisión. El ámbito del efecto jurídico de la devolución o condonación de la deuda abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).

Procedimientos de la sección 4 del Anexo 1, identificados por el color amarillo anaranjado

- | | |
|----|--|
| 22 | Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales: la Administración investigadora requirente y la Administración requerida (Administración de un Estado no miembro de la UE). El ámbito del efecto jurídico del resultado de la investigación abarca al menos toda la Unión (artículo 26 CAU). |
| 23 | Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Comisión y la Administración nacional que investiga. El ámbito del efecto jurídico del resultado de la investigación abarca toda la Unión. |
| 24 | Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales: la Administración requirente y la Administración requerida. El ámbito del efecto jurídico del cobro abarca toda la Unión (artículo 26 CAU). |
| 25 | Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales: la Administración requirente y la Administración requerida. El ámbito del efecto jurídico del resultado de la comprobación abarca toda la Unión (artículo 26 CAU). |

Número de orden del procedimiento	Justificación de las coordinadas empleadas en el gráfico
-----------------------------------	--

Procedimientos de la sección 5 del Anexo 1, identificados por el color azul marino

- 26 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales: la Administración que proporciona la información vinculante y la Administración requerida. El ámbito del efecto jurídico de la decisión abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
- 27 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más Administraciones nacionales: la Administración autorizante y las Administraciones consultadas. El ámbito del efecto jurídico de la decisión abarca toda la Unión (artículos 26 y 38.4 CAU).
- 28 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más Administraciones nacionales: la Administración autorizante y las Administraciones consultadas. El ámbito del efecto jurídico de la autorización abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
- 29 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más Administraciones nacionales: la que tramita la solicitud de autorización y las Administraciones consultadas. El ámbito del efecto jurídico de la autorización abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
- 30 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más Administraciones nacionales: la que tramita la solicitud de autorización y las Administraciones consultadas. El ámbito del efecto jurídico de la autorización abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
- 31 Las Administraciones activas en este procedimiento son la Comisión asistida por un grupo de expertos integrado por representantes de los Estados miembros, en su caso, y dos o más Administraciones nacionales: la que tramita la solicitud de autorización y las Administraciones consultadas. El ámbito del efecto jurídico de la autorización abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
- 32 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Administración nacional que revoca y la Comisión asistida por un grupo de expertos integrado por representantes de los Estados miembros. El ámbito del efecto jurídico de la revocación abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
- 33 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más Administraciones nacionales: la que tramita la solicitud de autorización y las Administraciones consultadas. El ámbito del efecto jurídico de la autorización abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
- 34 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más Administraciones nacionales: la que tramita la solicitud de autorización y las Administraciones consultadas. El ámbito del efecto jurídico de la autorización abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
- 35 Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más Administraciones nacionales: la que tramita la solicitud de autorización y las Administraciones consultadas. El ámbito del efecto jurídico de la autorización abarca toda la Unión (artículo 7 Reglamento (CE) 3017/95 y artículo 26 CAU).

Número de orden del procedimiento	Justificación de las coordenadas empleadas en el gráfico
36	<p>Las Administraciones activas en este procedimiento son una Administración de la Unión, como importadora, y una Administración exportadora de fuera de la Unión. El ámbito del efecto jurídico de la autorización abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).</p>
37	<p>Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales: la que tramita la solicitud del certificado de reexportación y la Administración que ha autorizado la importación. El ámbito del efecto jurídico del certificado de reexportación abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).</p>
38	<p>Las Administraciones activas en este procedimiento son: la Administración autorizante, la Comisión, y la Administración del país de destino de las sustancias (país no miembro de la UE). El ámbito del efecto jurídico de la autorización para la exportación abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).</p>
39	<p>Las Administraciones activas en este procedimiento son: la Administración autorizante, la Comisión, y la Administración nacional informante (puede ser de un país no miembro de la UE). El ámbito del efecto jurídico de la autorización para la importación abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).</p>
40	<p>Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más Administraciones nacionales: la Administración que tramita la solicitud de autorización de exportación, las Administraciones en la que se hallan o vayan a hallar los productos, y las Administraciones que presenten objeciones o aleguen perjuicio a su interés de seguridad. El ámbito del efecto jurídico de la autorización para la exportación abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).</p>
41	<p>Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales: la que con carácter previo ha concedido autorización para la exportación, y la que suspende la exportación efectiva. El ámbito del efecto jurídico de la exportación abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).</p>
42	<p>Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Administración nacional autorizante y la Comisión asistida por la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos. El ámbito del efecto jurídico de la exportación abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).</p>
43	<p>Las Administraciones activas en este procedimiento son: la Administración nacional autorizante, la Comisión asistida por la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, y la Administración del país de destino (Estado no miembro de la UE). El ámbito del efecto jurídico de la exportación abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).</p>
44	<p>Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más: la Comisión y las Administraciones nacionales que realizan la vigilancia. El ámbito del efecto jurídico de los resultados de la vigilancia abarca toda la Unión.</p>
45	<p>Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales: la Administración solicitante de información y la Administración solicitada. El ámbito del efecto jurídico de los resultados de la investigación abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).</p>

Número de orden del procedimiento	Justificación de las coordinadas empleadas en el gráfico
46	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales: la Administración solicitante de la información y la Administración solicitada. El ámbito del efecto jurídico de los resultados de la investigación abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
47	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales: la Administración que recibe y tramita la declaración de exportación, y la Administración que supervisa la salida de la mercancía de la Unión. El ámbito del efecto jurídico de los resultados de la investigación y comprobación abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
48	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más: las Administraciones nacionales informantes y la Comisión. El ámbito del efecto jurídico de las medidas de salvaguardia abarca toda la Unión.

Procedimientos de la sección 7 del Anexo 1, identificados por el color naranja

51	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más: las Administraciones nacionales y la Comisión. El ámbito del efecto jurídico de las medidas adoptadas como consecuencia de la investigación abarca toda la Unión.
52	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Administración nacional que solicita y/o asiste a la Comisión, y la Comisión. El ámbito del efecto jurídico de las medidas adoptadas como consecuencia de la investigación abarca toda la Unión.
53	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más: las Administraciones nacionales y la Comisión. El ámbito del efecto jurídico de las medidas adoptadas como consecuencia de la investigación abarca toda la Unión.
54	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Administración nacional que solicita y/o asiste a la Comisión, y la Comisión. El ámbito del efecto jurídico de las medidas adoptadas como consecuencia de la investigación abarca toda la Unión.
55	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos o más: las Administraciones nacionales que solicitan y/o asisten a la Comisión, y la Comisión. El ámbito del efecto jurídico de las medidas adoptadas como consecuencia de la investigación abarca toda la Unión.

Procedimientos de la sección 8 del Anexo 1, identificados por el color verde turquesa

56	Las Administraciones activas son dos Administraciones nacionales: la Administración que solicita asistencia y la Administración que la presta. El ámbito del efecto jurídico de los resultados de la asistencia abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).
----	---

Número de orden del procedimiento	Justificación de las coordenadas empleadas en el gráfico
-----------------------------------	--

57 Las Administraciones activas son dos Administraciones nacionales: la Administración que presta la asistencia espontáneamente, y la Administración asistida. El ámbito del efecto jurídico de los resultados de la asistencia abarca toda la Unión (artículo 26 CAU).

58 Las Administraciones activas son dos: la Comisión y la Administración nacional que le asiste. El ámbito del efecto jurídico de los resultados de la asistencia abarca toda la Unión.

II. LA ACTIVIDAD ADUANERA A LA LUZ DE LA DOCTRINA DE LA RELACIÓN JURÍDICA

El tercer patrón que se emplea para analizar la actividad aduanera es la doctrina de la relación jurídica.

1. LA JUSTIFICACIÓN DEL EMPLEO DE LA DOCTRINA DE LA RELACIÓN JURÍDICA

La aplicación de la doctrina de la relación jurídica en el Derecho administrativo²²³ ha sido objeto de fuerte crítica²²⁴ y agria discusión²²⁵. Pero también se le ha reconocido a esta doctrina un papel complementario a la teoría de las formas²²⁶. Se ha aceptado que la doctrina de la relación jurídica tiene cierta utilidad²²⁷.

Las formas jurídicas analizadas abstraen en un concepto actividad diversa de la Administración y le asignan un régimen jurídico. El concepto de procedimiento incluye, a su vez, el proceso de formación de estas formas jurídicas. Sin embargo, ni una forma jurídica ni su procedimiento ofrecen la posibilidad de agrupar el conjunto de todas las interacciones que integran el vínculo entre interesado y Administración a lo largo del lapso que transcurre entre el inicio y el final de dicho vínculo²²⁸. Esa es una función que corresponde al concepto relación jurídica.

A los efectos de este estudio, por tanto, el concepto de relación jurídica *dota de unidad y continuidad en el tiempo* al vínculo que mantiene el interesado con la Administración con

²²³ Una explicación de la historia del concepto de relación jurídico-administrativa en la doctrina alemana, en R. GRÖSCHNER, «Vom Nutzen des Rechtsverhältnisses», en *Die Verwaltung*, 30 (1997), pp. 310–319.

²²⁴ «La relación jurídica constituye posiblemente el más vacío instrumento jurídico que jamás se haya ofrecido», en H. MEYER, «Aussprüche und Schlußworte – Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung», en *VVDStRL*, 45 (1987), p. 272, en E. SCHMIDT-ABMANN, «La doctrina de las formas jurídicas de la actividad administrativa – Su significado en el sistema del Derecho administrativo y para el pensamiento administrativista actual», en *DA*, 235–236 (1993), p. 28. Para DREIER el concepto de relación jurídica es «(...) más bien infructuoso y sin contornos (...)», en F. HASE, «Das Rechtsverhältnis – Überlegungen zu einem Grundbegriff des Öffentlichen Rechts», en *Die Verwaltung*, 38 (2005), p. 454.

²²⁵ *Vid.* F. HASE, «Das Rechtsverhältnis – Überlegungen...», *op. cit.*, p. 453. Una explicación contextualizada de la división que causó entre profesores de lengua alemana la introducción de esta doctrina como renovación de la doctrina de las formas jurídicas, en H. BAUER, «Verwaltungsrechtslehre im Umbruch?», en *Die Verwaltung*, 25 (1992), pp. 306–308, y en su traducción en español, «¿Transformación radical en la doctrina del Derecho administrativo?», en *DA*, 234 (1993), pp. 139–140.

²²⁶ *Vid.* R. BREUER, O. BACHOF, y H. MAURER, en «Aussprüche und Schlußworte – Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung», en *VVDStRL*, 45 (1987), pp. 272–281; citado en E. SCHMIDT-ABMANN, «La doctrina de las formas...», *op. cit.*, p. 28; H. BAUER, «¿Transformación radical...», *op. cit.*, p. 154, y; T. VON DANWITZ, «Zu Funktion und Bedeutung der Rechtsverhältnislehre», en *Die Verwaltung*, 30 (1997), p. 344.

²²⁷ Como instrumento de función heurística y epistémica, en E. SCHMIDT-ABMANN, «La doctrina de las formas...», *op. cit.*, p. 27. Como segundo componente de la *Zwei-Beine-Theorie* en K. KARES, *Das Rechtsverhältnis i.S.v. § 43 I Alt. 1 VwGO – Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Beteiligten bei normbezogenen Feststellungsklagen*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2011, p. 20.

²²⁸ *Vid.* H. BAUER, «¿Transformación radical...», *op. cit.*, p. 147.

ocasión del asunto que tienen entre sí. El concepto de relación jurídica sirve *como instrumento auxiliar para explicar mejor* el marco dentro del cual se dan las interacciones entre interesado y Administración en procedimientos cooperativos como los de la muestra²²⁹.

2. EL CONCEPTO DE RELACIÓN JURÍDICA

Una relación es jurídica cuando puede ser caracterizada como una que surge de norma legal y se da entre, al menos, dos sujetos de derecho²³⁰. Expresado de otro modo, una relación jurídica es una relación configurada jurídicamente entre dos o más sujetos²³¹. Los elementos esenciales que la constituyen son la configuración legal del vínculo compartido y las posturas o posiciones de la relación encarnadas por los sujetos de la misma²³².

Se ha indicado que relación y procedimiento administrativo no coinciden conceptualmente²³³, la relación puede ser fundamento de un procedimiento pero puede también existir sin que se dé éste en el sentido estricto del término²³⁴.

En los casos en que la relación jurídica esté conectada a un procedimiento administrativo lo habitual es que relación y procedimiento compartan el mismo espacio temporal –que ambos se inicien y acaben simultáneamente–, pero no es siempre así²³⁵. Se emplea en la doctrina alemana como muestra de disociación entre relación y procedimiento administrativo²³⁶ el caso de la relación en el seno de la cual se da actividad administrativa material sin procedimiento administrativo en el sentido de la § 9 VwVfG.

²²⁹ PIETZCKER consideraba que la valoración de otros autores de la doctrina de la relación jurídica era exagerada. Fundamentaba su crítica en el hecho de que cuando la jurisprudencia empleaba la noción de relación jurídica en realidad se trataba de determinar los derechos subjetivos de los administrados y de las obligaciones accesorias de la Administración (“*Nebenpflichten*”); el concepto de relación jurídica no añadía nada. Al concepto de relación jurídica le reconocía, sin embargo, una utilidad analítica. Es en este último sentido en el que se emplea aquí la noción de relación jurídica: como concepto que ayuda a explicar y entender la interacción entre interesado y Administración en procesos complejos como los de los procedimientos de la muestra. *Vid.* J. PIETZCKER, «Das Verwaltungsrechtsverhältnis – archimedischer Punkt oder Münchhausens Zopf?», en *Die Verwaltung*, 30 (1997), pp. 281–299.

²³⁰ *Vid.* D. EHLERS, «Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung», en *DVBZ*, 18/1986, p. 912, y; B. REMMERT, «Verwaltungsrechtsverhältnis», en D. EHLERS y H. PÜNDER (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, p. 579.

²³¹ *Vid.* N. ACHTERBERG, «Rechtsverhältnisse als Strukturelemente der Rechtsordnung», en *Rechtstheorie*, 4/1978, p. 394, y; del mismo autor, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg, C. F. Müller, 1986, p. 372.

²³² *Vid.* N. ACHTERBERG, «Rechtsverhältnisse als Strukturelemente...», *op. cit.*, p. 395, y; del mismo autor, *Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1982, pp. 33–36.

²³³ *Vid.* H. SCHMITZ, «§ 9», en P. STELKENS y H. J. BONK (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*, München, C. H. Beck, 2014, p. 433, Rz. 10.

²³⁴ *Ibid.*, Rz. 12.

²³⁵ *Ibid.*, p. 433, Rz. 11.

²³⁶ *Ibid.*, Rz. 12.

La relación jurídica puede abarcar un conjunto de derechos y obligaciones, en cuyo caso comprende y excede a todos ellos individualmente considerados²³⁷

3. LA UNICIDAD DE LA RELACIÓN INTERESADO–ESTADO, INTERESADO–UE

El que el Estado tenga personalidad jurídica²³⁸ se refiere a su capacidad reconocida por el Derecho de mantener una relación jurídica como sujeto individual (“*Einzelpersönlichkeit*”)²³⁹.

Esta capacidad de interactuar como un sujeto se corresponde con la consideración del Estado como unidad de fin (“*Zweckseinheit*”)²⁴⁰ capaz de aunar armónicamente el conjunto de procesos internos que desarrollen sus órganos²⁴¹. Cuando el órgano competente adopta una resolución vincula al resto de órganos ocupados con asuntos dirigidos en otra dirección: “(...) la voluntad del Estado no puede nunca dividirse”²⁴².

La capacidad del Estado de interactuar como un sujeto se corresponde también con la unicidad del poder que ejerce. Esta unicidad es predicable cuando el Estado ejerce su poder por medio de decisión adoptada, bien por uno, bien por varios de sus órganos en concurrencia²⁴³.

Por tanto, la contraparte para el interesado en una relación que mantenga con un órgano del Estado es, necesariamente, el Estado. Necesariamente también esta relación entre Estado e interesado *es una*, con independencia de que sean varios los órganos implicados, con independencia de la complejidad de los procesos y procedimientos a través de los cuales se conduce la actuación del Estado. Todo ello igualmente cuando el Estado haga cumplir una norma de Derecho de la UE puesto que, a pesar de que la norma aplicada no es de origen estatal, el poder para hacerla valer es el mismo²⁴⁴.

²³⁷ Vid. H. HILL, *Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht*, Heidelberg, R. v. Decker's, 1986, pp. 272–273.

²³⁸ “*Der Staat besitzt Persönlichkeit (...)*”, en G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1919, p. 28.

²³⁹ *Ibid.*, p. 29.

²⁴⁰ *Ibid.*, pp. 26 y 32.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 228.

²⁴² “*Der Staatswille selbst kann niemals gespalten werden (...)*”, en *ibid.*, p. 229.

²⁴³ “*Einzigkeit der Staatsgewalt*”, en A. RANDELZHOFFER, «Staatsgewalt und Souveränität», en J. ISENSEE y P. KIRCHHOF (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band II..., *op.cit.*, p. 160, Rz. 38.

²⁴⁴ Se concibe así respecto del poder que ejerce la República Federal de Alemania: “(...) todo ejercicio de poder del Estado alemán, independientemente de su fundamento y del Derecho en cuya aplicación se ejerza, queda bajo la regulación de los artículos 1.3 y 20.3 de la Norma Fundamental (...)”, en R. STREINZ, «Vollzug des europäischen Rechts durch deutsche Staatsorgane», en J. ISENSEE y P. KIRCHHOF (Hrsg.), *Handbuch des*

Y todo ello igualmente también cuando la contraparte de la relación para el interesado sea un órgano de la UE. En virtud del artículo 47 TUE²⁴⁵, la UE tiene personalidad jurídica para actuar dentro del marco de las competencias que se le han atribuido²⁴⁶. La UE puede mantener una relación jurídica como sujeto individual.

4. LOS TIPOS DE RELACIÓN JURÍDICA RELEVANTES PARA ESTE ESTUDIO

“(…) Si la norma sobre la que se basa la relación pertenece al Derecho administrativo, entonces estamos ante una relación jurídico-administrativa”²⁴⁷. Si se trata de la relación entre los participantes de un procedimiento, es una relación jurídico-procedimental²⁴⁸.

ACHERBERG ofrece una clasificación de los distintos tipos de relaciones jurídico-administrativas en función del tipo de sujeto que encarna cada uno de los extremos de las relaciones²⁴⁹. De los seis tipos que enumera, son relevantes para este trabajo los siguientes²⁵⁰:

- la relación de tipo organización-miembro (“*Organisation-Organisationsmitglied-Verhältnis*”)²⁵¹. Bajo esta categoría queda encuadrada la relación entre ciudadano y Estado.

Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band X, Heidelberg, C. F. Müller, 2012, p. 527, Rz. 42, la traducción es propia.

²⁴⁵ “La Unión tiene personalidad jurídica”.

²⁴⁶ Conforme a la Declaración número 24 relativa a la personalidad jurídica de la Unión Europea aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, “(…) el hecho de que la Unión Europea tenga personalidad jurídica no autorizará en modo alguno a la Unión a legislar o actuar más allá de las competencias que los Estados miembros le han atribuido en los Tratados”.

²⁴⁷ Vid. H. MAURER, *Derecho Administrativo – Parte general*, Madrid, Marcial Pons, 2011, *op. cit.*, p. 203, Rz. 17. También se proporciona una definición en K. KARES, *Das Rechtsverhältnis i.S.v. § 43...*, *op. cit.*, p. 19.

²⁴⁸ “*Verfahrensrechtsverhältnis*”, en H. HILL, *Das fehlerhafte Verfahren...*, *op. cit.*, p. 271. Reconocía el propio HILL que la noción relación jurídico-procedimental, “*Verfahrensrechtsverhältnis*”, no es una categoría dogmática incontrovertida. No obstante, hoy se continúa haciendo referencia a la misma como fundamento de derechos y obligaciones de administración y ciudadanos en el procedimiento administrativo: “*Die Regeln des VwVfG verdrängen nicht das Verfahrensrechtsverhältnis als Grundlage der Verfahrensrechte und -pflichten der Behörde wie des Bürgers (...)*”, en H. SCHMITZ, «§ 9»..., *op. cit.*, p. 433, Rz. 10. Vid. también F. BECKER, *Das allgemeine Verwaltungsverfahren...*, *op. cit.*, pp. 17–19: “*Ein Verfahrensrechtsverhältnis und damit auch ein Prozeß entsteht demnach erst dann, wenn die staatliche Behörde eine Beziehung zu mindestens einem anderen Rechtsträger entfaltet, mit dem Ziel der obrigkeitlichen Rechtsverwirklichung*”.

²⁴⁹ “*Endpunkten*”, en N. ACHTERBERG, *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, pp. 382–391.

²⁵⁰ Además de los tres tipos explicados, ACHTERBERG se refiere a: (i) la relación entre la organización y sus agentes (“*Organisation-Organwalter Verhältnis*”), y (ii) la relación entre el órgano y sus agentes (“*Organ-Organwalter Verhältnis*”). Se obvia su explicación porque no son relevantes desde la perspectiva de este estudio. Este estudio trata de la posición de los interesados frente a las Administraciones intervinientes y de las relaciones entre las Administraciones intervinientes. La relación entre Administración y agente no aporta a esta perspectiva.

²⁵¹ Vid. N. ACHTERBERG, *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, p. 382.

- La relación de tipo organización–organización (“*Organisation–Organisation–Verhältnis*”)²⁵². Es una relación que él caracteriza como una que consiste *con carácter general pero no siempre* en la coordinación entre ambas entidades y no en la subordinación de una respecto a la otra. Dentro de esta categoría queda encuadrada la relación entre las Administraciones de distintos estados y la relación entre la UE y los Estados.
- la relación de tipo organización–órgano (“*Organisation–Organ–Verhältnis*”)²⁵³. Se corresponde con la relación entre un órgano jerárquicamente superior con otro inferior. Supuesto típico es el de las medidas organizativas adoptadas sobre el órgano inferior, como por ejemplo el redimensionamiento del mismo.
- La relación de tipo órgano–órgano o inter-orgánica (“*Organ–Organ–Verhältnis*”). Ésta, a su vez, puede darse entre órganos de distintas organizaciones (“*interorganisatorisch*”) o entre órganos de una misma organización (“*intraorganisatorisch*”)²⁵⁴.

5. LAS RELACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE LA MUESTRA

De lo anterior se deduce para los procedimientos de la muestra de este estudio que la relación regulada por norma de Derecho aduanero entre el interesado y una Administración nacional, o entre el interesado y la UE, es una. Esta relación existe entre el interesado y el Estado, o entre el interesado y la UE según el caso. En ambos casos es una relación jurídico-administrativa de subordinación del tipo identificado por ACHTERBERG como relación organización–miembro (“*Organisation–Organisationsmitglied–Verhältnis*”)²⁵⁵.

²⁵² *Ibid.*, p. 387.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 390.

²⁵⁵ Respecto a la cualidad de las personas como sujetos en el ordenamiento jurídico europeo, *vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, *NV (Sociedad Anónima) Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contra Nederlandse administratie der belastingen (Administración Tributaria neerlandesa)*, asunto 26/62 (cuestión prejudicial), página 340; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato contra SpA Simmenthal*, asunto 106/77 (cuestión prejudicial), párrafo 15; el Dictamen 1/91 del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1991 sobre el Proyecto de Acuerdo entre la Comunidad, por una parte, y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, por otra parte, sobre la creación del Espacio Económico Europeo, párrafo 21, y; el Dictamen 1/09 del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2011 sobre el proyecto de acuerdo de creación de un sistema unificado de resolución de litigios en materia de patentes, sobre el Tribunal europeo y comunitario de patentes y sobre la compatibilidad de dicho proyecto con los Tratado, párrafo 65.

En los procedimientos de la muestra, la relación jurídico administrativa entre interesado y Administración comprende el conjunto de interacciones entre ambos que la normativa regula para el caso.

Por ejemplo, cuando una compañía naviera solicita de una Administración aduanera una autorización para establecer servicios marítimos regulares entre distintos países de la UE²⁵⁶ la relación entre esta compañía y la Administración ante la cual cursa la solicitud comprende el procedimiento administrativo iniciado y las interacciones entre ambos dentro del marco fijado por la normativa.

Pero los procedimientos de la muestra implican también la intervención de terceras Administraciones. Siguiendo con el ejemplo de la solicitud de autorización para establecer servicios marítimos regulares: junto al procedimiento iniciado mediante solicitud por la compañía naviera, la Administración instructora, tras formular una consulta acerca de la previa comisión de infracciones por la solicitante, recibe informe de las Administraciones afectadas por el servicio marítimo regular.

Debe entenderse que las relaciones entre la Administración primera –la expedidora de la autorización– y estas terceras Administraciones no es la misma que la relación entre la Administración primera y el interesado, puesto que los sujetos son distintos.

Ocurre, por tanto, que junto a la relación en la que participa el interesado hay otras relaciones. Se trata de relaciones distintas aunque conectadas a la primera por coincidencia parcial de sujetos y de fin. En el ejemplo propuesto, junto a la relación entre la compañía naviera y la Administración autorizante estarían las relaciones de esta última Administración con las Administraciones consultadas. Todas las relaciones estarían conectadas porque se repetiría un sujeto en todas ellas –la Administración autorizante– y porque estarían orientadas hacia el mismo objetivo: la concesión o denegación de la autorización solicitada.

Cuando estas otras relaciones conexas se dan entre Administraciones que intervienen en coordinación unas con otras se trata de relaciones del tipo organización–organización y, por tanto, también del tipo órgano–órgano o inter-orgánica del tipo inter-organizatorio. Como preveía ACHTERBERG ²⁵⁷, puede ocurrir que estas relaciones organización–organización estén marcadas por la subordinación de una respecto a otra. Así se puede

²⁵⁶ *Vid.* el procedimiento número 29 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²⁵⁷ *Vid.* N. ACHTERBERG, *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, p. 387.

considerar que ocurre cuando, por ejemplo, las Administraciones nacionales deben ejecutar siguiendo una orden de la Comisión²⁵⁸.

Es necesario añadir que de la actividad desarrollada en este segundo grupo de relaciones entre Administraciones puede surgir una relación jurídica entre una de estas terceras Administraciones y el interesado. En aquellos casos en los que la actuación de una tercera Administración incida negativamente en la esfera del interesado puede originarse una nueva relación jurídica entre el interesado y la tercera Administración si el efecto negativo fuera suficiente como para merecer la atención del Derecho.

Tomando como referencia el ordenamiento español, ello ocurriría por ejemplo, si la actuación de la tercera Administración decidiera directa o indirectamente el fondo de del asunto, determinara la paralización de su tramitación o produjera indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos del interesado.

Trasladado al supuesto de la solicitud de la compañía naviera: surgiría una relación entre la compañía naviera y aquella Administración que trasladara a la Administración autorizante información falsa que impidiera la expedición de la autorización.

En tanto que esta nueva relación es entre participantes en un procedimiento de procedimientos²⁵⁹ es encuadrable en la categoría relación jurídico-procedimental. Si, además, la tercera Administración con su actuación causara una lesión de la cual deba responder por concurrir los elementos que caracterizan la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, las obligaciones derivadas de esta responsabilidad patrimonial también formarían parte del contenido de la relación entre la compañía naviera y esta tercera Administración.

²⁵⁸ *Vid.* los procedimientos número 5, 13 a 21, 23, 44, y 58 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²⁵⁹ *Vid.* la nota a pie de página número 132 de este capítulo.

III. SÍNTESIS

En este capítulo y el anterior se ha estudiado la actividad aduanera a través de los procedimientos de la muestra de este estudio con tres modelos de sistematización de la actividad administrativa: las doctrinas de las formas jurídicas, del procedimiento y de la relación jurídica.

Antes se ha destacado el carácter polifacético de esta actividad.

A este último respecto se argumenta en esta investigación que la actividad aduanera es más que recaudar o que ejecutar la política de protección comercial de la Unión. A pesar de su carácter formalmente tributario con arreglo a legislación nacional, la actividad aduanera es en gran medida actividad materialmente administrativa. Con una visión excesivamente tributarizada o tributarizante de la actividad aduanera se puede llegar a comprender mal su naturaleza.

La línea argumental del razonamiento es doble.

De un lado, existen voces autorizadas que recuerdan que las funciones de la aduana son diversas. La propia literalidad del código aduanero de la Unión está alineada con esas observaciones. De otro, un análisis en detalle de los procedimientos de la muestra de este estudio revela que éstos responden al propósito de proteger una variada lista de bienes jurídicos más allá de la sostenibilidad de las arcas públicas.

Respecto a la sistematización de la actividad aduanera, para manejar la heterogeneidad de esta actividad es útil recurrir a la transposición que se ha hecho de la doctrina de las formas jurídicas del Derecho nacional al Derecho de la UE.

Se ha razonado que la denominación *formas de Derecho cooperativo* designa bien a las formas jurídicas que el Derecho secundario de la UE regula como formas jurídicas de actividad administrativa nacional pero con un régimen jurídico particular derivado de la necesidad de que tengan efecto en toda la Unión.

De estas formas de Derecho cooperativo la forma jurídica *decisión transnacional* es central a la hora de categorizar las operaciones jurídicas de las autoridades aduaneras nacionales.

Todo acto relativo a la legislación aduanera por el que se pronuncie una autoridad aduanera nacional sobre un caso concreto y que conlleve efectos jurídicos para el

interesado es, en principio, transnacional por los efectos que produce (“*Wirkungstransnationalität*”). En una unión aduanera desarrollada debe ser así si no se quiere frustrar su propósito.

Las actuaciones fácticas de las autoridades aduaneras se reconducen a la noción *actividad material, real, o técnica*. En el ámbito aduanero ésta tiene un régimen sensiblemente distinto al de la actividad material nacional por ser de carácter *mediatamente transnacional* en tanto que precede o sigue a decisiones transnacionales. No obstante la cotidianidad de la actividad material transnacional, la doctrina le ha prestado poca atención.

La actividad de las Administraciones nacionales aduaneras la complementa la actividad de los órganos de la UE, en particular la de la Comisión.

La actividad jurídica de la Comisión para casos particulares se encauza por medio de la flexibilidad de la actual configuración de la forma jurídica *decisión* del artículo 288 TFUE. Las disposiciones abstractas aduaneras que adopta la Comisión son ante todo *reglamentos de ejecución*. Estos últimos tienen por finalidad alterar el régimen de importación o exportación de determinados bienes, casi siempre con la finalidad de proteger intereses de productores y agricultores de la Unión.

La actividad jurídico–formal de la Comisión también se conceptualiza con la noción *forma atípicas*. Formas atípicas comprende aquellos actos llevados a cabo por la Comisión que no son susceptibles de ser reconducidos al catálogo del artículo 288 TFUE (comunicaciones, informes, listas, directrices..., etc.). Existen ejemplos de todos ellos en el ámbito aduanero.

La actividad fáctica de la Comisión es sobre todo administración de información y, al igual que como la que desarrollan las Administraciones nacionales, se conceptualiza como *actividad material, real, o técnica*.

Para las aquí denominadas formas jurídicas de Derecho cooperativo se ha sugerido distinguir entre *simples y agregadas* con el propósito de trasladar que aquellas formas en cuya formación interviene una sola Administración aduanera tienen un régimen jurídico distinto al de aquellas en las que intervienen varias. Como se ha apuntado, en el caso de estas últimas se trata de estructuras dogmáticas cada vez menos abarcables y están integradas por una combinación de actuaciones de Administraciones nacionales y de la UE. Estas formas

son el resultado de un procedimiento cooperativo, tal como lo son los procedimientos de la muestra de este estudio.

El término procedimiento introduce el segundo modelo empleado para abordar la actividad aduanera, la doctrina del procedimiento.

Las formas jurídicas analizadas se integran en un procedimiento, tal y como lo son los procedimientos de la muestra. Estos procedimientos se pueden estudiar como procedimientos aduaneros, como procedimientos administrativos, y como procedimientos cooperativos europeos. Se sintetiza a continuación el análisis realizado.

Como aduaneros, los procedimientos de la muestra procuran que la unión aduanera pueda cumplir su función de órgano mediador entre el interior y exterior del mercado común.

Como administrativos, los procedimientos de la muestra son instrumento para la concretización formalizada del poder público europeo. Entre sus funciones está la de dispensar protección al interesado en la realización eficaz de las tareas administrativas. Los procedimientos son también esquema ordenador de la actividad administrativa y argumento para legitimar la acción administrativa cooperativa en tanto que hacen al ciudadano y a las Administraciones nacionales interesadas partícipes.

Como cooperativos, los procedimientos de la muestra articulan la ejecución cooperativa del Derecho de la UE en el marco del federalismo de ejecución que el principio de subsidiariedad inspira. Desde una perspectiva extra-jurídica, los procedimientos conforman el entramado procedimental que hace posible el entrelazamiento entre Administraciones aduaneras de los Estados miembros. Este entrelazamiento es una manifestación de la dinámica de integración en la que han estado inmersos los Estados europeos hasta la fecha.

En tanto que procedimientos cooperativos, los procedimientos de la muestra constituyen una unidad de proceso, pero de un proceso plural. El carácter unitario de estos procedimientos de procedimientos o procedimientos corales es de origen y carácter legal. La jurisprudencia del TJUE y la doctrina reconocen este carácter unitario. Estos procedimientos también tienen por función proteger y conciliar intereses de la UE, de los Estados miembros, y de los particulares.

Tras el análisis, se ha explicado la clasificación usada para ordenar los procedimientos de la muestra. La clasificación se ha basado en el par acto de trámite–acto final con el objetivo de poner en relación las actuaciones de las Administraciones cooperadoras al procedimiento con el resto del procedimiento y así proporcionar algo más que una taxonomía de estructuras procedimentales. La clasificación pretende fijar el punto inicial de discusión sobre la impugnación de cada rama de los procedimientos.

La explicación del ámbito territorial del efecto jurídico de los procedimientos y del número y tipo de Administraciones participantes en los mismos se ha hecho haciendo uso de un nuevo modelo de sistematización. El modelo propuesto se aprovecha del modelo de SYDOW.

El modelo que se propone se basa en la distinción de las dos variables a explicar: ámbito territorial del efecto jurídico del procedimiento, y tipo y número de Administraciones participantes. Las expresiones de la variable ámbito territorial del efecto jurídico son las del modelo de SYDOW, las expresiones de la variable Administraciones participantes se agrupan en tres conjuntos de supuestos: ejecución por Administraciones de modo aislado; ejecución cooperativa UE–Estados miembros, y; ejecución cooperativa por Estados miembros.

El modelo no está anclado, por tanto, en la dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta; tampoco en una triple división ejecución directa, indirecta y mixta. Sin perjuicio del valor que esa división pueda tener como primera referencia explicativa, se considera que esta sistematización no abarca con precisión la realidad que se deduce de la normativa. La normativa aduanera no regula supuestos de ejecución directa y prevé supuestos de ejecución cooperativa muy dispares entre sí. Los distintos grupos de la variable Administraciones participantes se han diseñado partiendo de esta constatación.

Se ha ensayado representar gráficamente el modelo de sistematización propuesto. También se han ajustado los procedimientos de la muestra de este estudio a dicho modelo y se han representado gráficamente.

El tercer instrumento de análisis empleado para comprender la actividad aduanera es la relación jurídica. La noción procedimiento abarca el proceso de formación de las formas jurídicas, pero la noción de relación es más amplia y es capaz de englobar el conjunto de todas las interacciones que integran el vínculo entre interesado y Administración a lo largo del lapso que transcurre entre el inicio y el final de dicho vínculo.

Para los procedimientos de la muestra interesa subrayar que de la unicidad de la personalidad jurídica del Estado y de la UE se deduce que la relación que el interesado tiene con cada una de estas personalidades es una, sin perjuicio de los procesos internos del Estado o de la UE.

La unicidad del procedimiento cooperativo es también, por tanto, unicidad de la relación entre el Estado o la UE y el interesado. La relación entre interesado y Administración es una del tipo organización–miembro (*“Organisation–Organisationsmitglied–Verhältnis”*).

Debido al hecho de que en los procedimientos de la muestra participa más de una Administración, junto a la relación principal entre interesado y Estado, o entre interesado y UE, surgen otras.

Entre la Administración que tramita el procedimiento y cada una de las Administraciones que cooperan a su consecución surge otra relación que coincide con la principal en uno de los sujetos (la Administración principal del procedimiento) y en el fin perseguido. A su vez, puede surgir una relación entre interesado y una de las Administraciones que coopera con la Administración principal del procedimiento si una de esas Administraciones cooperadoras incide en la esfera jurídica del interesado durante la tramitación.

TERCERA PARTE – LA TUTELA DEL INTERESADO

La tercera parte de este trabajo tiene por objeto la tutela primaria del interesado en un procedimiento cooperativo.

La problemática asociada a esta tutela se puede reconducir a tres retos de carácter estructural: la comprensión de los procedimientos en sí, la determinación de las normas y principios a tener en cuenta a la hora de enjuiciar las actuaciones ejecutadas en los procedimientos, y la determinación de la instancia competente que debe dispensar protección¹.

De esta tríada ya se ha tratado el primero de los retos, el siguiente capítulo tiene que ver con el tercero puesto que este estudio se ha planteado como análisis del problema de qué instancia debe conocer de la reclamación del interesado.

Como modo de proceder se ha optado por deducir unas reglas *naturales* o *idóneas* de impugnación de los actos de un procedimiento cooperativo para después compararlas con las reglas vigentes. Las diferencias entre ambas se aprovechan para proponer cómo mejorar el régimen vigente en beneficio del interesado.

¹ Esta perspectiva sobre el problema está tomada de E. SCHMIDT-ABMANN, *Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2015, pp. 2–3.

CAPÍTULO SEXTO – LA TUTELA PRIMARIA DEL INTERESADO EN LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS

La primera referencia para el interesado a la hora de reaccionar frente a una vulneración de sus derechos en un procedimiento es el régimen de impugnación de cada una de las actuaciones del procedimiento.

Con la ayuda del estudio llevado a cabo hasta aquí¹ y de un análisis del régimen vigente en los Estados miembros se puede sugerir un régimen de impugnación para las actuaciones de un procedimiento cooperativo.

El régimen de impugnación que se deduce del análisis contrasta, sin embargo, con la división territorial de la jurisdicción de los Estados miembros y el alcance de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE (principio de división jurisdiccional o “*Trennungsprinzip*”)².

Ese contraste y las alternativas para matizarlo se tratan en este capítulo.

En la sección I. se elabora un régimen de impugnación de los actos de un procedimiento cooperativo. Esto se hace partiendo de las características de estos procedimientos y del criterio de impugnación que se emplea para la impugnación de las actuaciones de un procedimiento administrativo en los ordenamientos español, alemán y de la UE.

En la sección II. se comparan las reglas que se proponen en la sección I. con el régimen legal vigente y se exploran alternativas para conciliar, en beneficio del interesado, el desfase que existe entre reglas propuestas y régimen vigente.

La sección III. es la síntesis del capítulo.

¹ *Vid.* en particular el apartado 3 de la sección I. y la sección III. del Capítulo quinto (*La actividad aduanera: análisis a la luz de las doctrinas del procedimiento y de la relación jurídica*).

² *Vid.* J. HOFMANN, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, pp. 163–182, y; del mismo autor, «Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund», en E. SCHMIDT–ABMANN y B. SCHÖNDORF–HAUBOLD (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund – Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, pp. 353–381.

I. EL RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN ADECUADO A LA NATURALEZA DE LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS

El régimen de impugnación de los actos de un procedimiento se basa en la diferenciación entre aquellos actos susceptibles de impugnación separada y los que no lo son. En Derecho español, en un sentido amplio, la diferenciación se reconduce a precisar si la actuación en cuestión es final o de trámite³.

La configuración legal de los procedimientos cooperativos como *un* procedimiento⁴ lleva a pensar que su régimen de impugnación debe basarse también en esta diferenciación⁵.

Partiendo de esta consideración del carácter unitario y de la diferenciación acto de trámite–final, se desarrollan reglas de impugnación de los actos de un procedimiento cooperativo que se adecuarían a esta característica de los procedimientos cooperativos (apartado 2 siguiente), previo estudio del régimen de impugnación de los actos de trámite de un procedimiento en los ordenamientos español, alemán, y de la UE (apartado 1 siguiente).

³ La categoría acto de trámite, “(...) tiene sentido en tanto existe una regla que les niega a los actos de trámite la recurribilidad autónoma (...)”, en J. A. GARCÍA–TREVIJANO GARNICA, *La impugnación de los actos administrativos de trámite*, Madrid, Montecorvo, 1993, p. 80. En un sentido similar, “La referencia al binomio acto definitivo y de trámite se da dentro de la clasificación de actos administrativos desde el punto de vista procesal.”, en A. GALLEGO ANABITARTE *et al.*, *Acto y Procedimiento Administrativo*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 2001, pp. 73–74. La explicación del régimen de impugnación de los actos de trámite de un procedimiento en Derecho español está desarrollada en mayor detalle en el siguiente apartado 1 de esta sección I.

⁴ *Vid.* el apartado 3.2.2 de la sección I. del Capítulo quinto (*La actividad aduanera: análisis a la luz de las doctrinas del procedimiento y de la relación jurídica*).

⁵ Por esta razón se ha tratado de diferenciar en los procedimientos de la muestra de este estudio qué secciones del procedimiento constituyen un trámite del procedimiento en cuestión y se han clasificado los procedimientos con arreglo al tipo de trámite que en ellos se da. *Vid.* el apartado 4.2 de la sección III. del Capítulo primero (*Introducción*), y el apartado 4.3 de la sección I. del Capítulo quinto (*La actividad aduanera: análisis a la luz de las doctrinas del procedimiento y de la relación jurídica*).

1. EL RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS DE TRÁMITE DE UN PROCEDIMIENTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL, ALEMÁN, Y DE LA UE

1.1. El régimen español

1.1.1 La concepción doctrinal de acto de trámite

En España la doctrina identifica los actos de trámite de un procedimiento por su posición y función⁶ en el procedimiento. Si bien algunos autores hacen referencia a otros rasgos⁷, el lugar común es concebir los actos de trámite como los actos anteriores a⁸, o que conducen a la resolución final⁹; concebirlos como eslabones de una misma cadena¹⁰.

Los actos de trámite se categorizan como actos de carácter instrumental¹¹: su misión o función es coadyuvar a la finalización del procedimiento. Se admite, por tanto, que los

⁶ “Surge así una distinción fundamental entre actos trámite y actos principales o definitivos, según el papel que el acto desempeñe en un expediente o procedimiento.”, en F. GARRIDO FALLA, *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956, p. 190, y; del mismo autor, *Tratado de derecho administrativo – Parte General*, Madrid, Tecnos, 2005, p. 584; “(...) esta distinción puramente funcional se fundamenta en el hecho de que las declaraciones administrativas son el resultado de un procedimiento (...)”, en I. E. DE ARCENEGUI Y CARMONA, «Modalidades del acto administrativo», en *RAP*, 84 (1977), pp. 17–18.

⁷ Se refleja en la afirmación de que los actos de trámite “(...) son, naturalmente, actos internos, y los segundos [resoluciones], actos externos.”, en F. GARRIDO FALLA, *Tratado de derecho administrativo...*, *op. cit.*, p. 585.

⁸ “Los actos de trámite, esto es, los que son simple presupuesto de la decisión en que se concreta la función administrativa (...)”, en J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de procedimiento administrativo*, Madrid, Civitas, 1977, p. 726; “Acto de trámite es el que se dicta en la tramitación de un procedimiento siempre que no ponga fin al mismo (acto definitivo).”, en A. GALLEGO ANABITARTE *et al.*, *Acto y Procedimiento Administrativo...*, *op. cit.*, pp. 73–74.

⁹ “para impulsar el procedimiento”, en F. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *El Procedimiento Administrativo*, Barcelona, J. M. Bosch, 1960, p. 205; “(...) son los que jalonan el iter especial que conduce a la resolución final.”, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Cizur Menor, Civitas Thomson–Reuters, 2013, p. 616; “actos intermedios”, en G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Sistema de Derecho Administrativo I*, Cizur Menor, Thomson–Reuters–Civitas, 2014, p. 494.

¹⁰ La expresión de *eslabón* para referirse a los actos de trámite la emplea tanto la doctrina como la jurisprudencia. En la doctrina, *vid.*, entre otros, J. L. VILLAR EZCURRA, «Los actos administrativos de trámite: el acto reiterativo y la indefensión del particular», en *RAP*, 86 (1978), p. 337; L. PAREJO ALFONSO, *Derecho administrativo – Instituciones generales: Bases, Fuentes, Organización y Sujetos, Actividad y Control*, Barcelona, Ariel, 2003, p. 904, y; R. BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Madrid, Thomson–Reuters–Civitas, 2012, pp. 62–63. En la jurisprudencia, *vid.* la STS (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 23 de abril de 1992, RJ\1992\3843, Fundamento de Derecho Cuarto; la STS (Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 28 de abril de 2001, RJ\2001\3740, Fundamento de Derecho Tercero f); la STS (Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 11 de febrero de 2002, RJ\2002\1670, Fundamento de Derecho Segundo, primer párrafo, y; la STS (Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 23 de enero de 2004, RJ\2004\1040, Fundamento de Derecho Cuarto.

¹¹ “(...) los que son simple presupuesto de la decisión (...)”, en J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Los recursos administrativos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969, p. 70; “sirven para el resultado final”, en J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos*, Madrid, Civitas, 1991, p. 191; “(...) lo que define a un trámite es su papel de medio para alcanzar una decisión (...)”, en J. Mª. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1993, p. 193; “(...) el acto de trámite es aquel acto administrativo de impulso que va a permitir, junto con otros varios, la producción del acto final (...)”, en J. A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *La impugnación de los actos administrativos de trámite...*, *op. cit.*, p. 16; “(...) actos de trámite todos los demás, de carácter instrumental, que integran el procedimiento (...)”, en J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General*, Volumen II, Madrid, Iustel, 2009, p. 112, y; “(...) una serie de actuaciones

actos de trámite están cualificados por su cometido en el procedimiento y no por otras características. Así, no sólo son actos de trámite, por ejemplo, los que son actos de ordenación por contraposición a actos materiales, o sólo las manifestaciones de información por contraposición a declaraciones de voluntad.

1.1.2 El tratamiento jurisprudencial

Esta concepción doctrinal tiene reflejo jurisprudencial. Una jurisprudencia temprana caracterizaba los actos de trámite por otros rasgos –por ejemplo, por el rasgo de no constituir declaraciones de derechos¹²–, pero hoy los caracteriza por su función instrumental en el procedimiento. De este modo, la jurisprudencia califica de actos de trámite actuaciones de contenido muy diverso.

La jurisprudencia categoriza como actos de trámite, (i) declaraciones de conocimiento como puedan ser contestaciones¹³ o informes técnicos¹⁴; (ii) declaraciones de impacto ambiental¹⁵; (iii) solicitudes de actuación a otro órgano¹⁶; (iv) incoaciones de

dirigidas a proporcionar al órgano decisor los elementos de juicio imprescindibles para una adecuada resolución (...)”, en V. ESCUIN PALOP y B. BELANDO GARÍN, *Los recursos administrativos*, Cizur Menor, Civitas–Thomson Reuters, 2011, pp. 80–87.

¹² Se refleja así en el análisis de jurisprudencia de comienzos del S. XX del párrafo “Características generales” del apartado “Resoluciones de trámite según la jurisprudencia” en E. SERRANO GUIRADO, «El recurso contencioso administrativo y el requisito de que la resolución cause estado», en *RAP*, 10 (1953), p. 170: “Las resoluciones de trámite se caracterizan porque sin contener declaraciones de derecho (...)”.

¹³ *Vid.* la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 7 de mayo de 1979, RJ\1979\2260, Segundo Considerando, y; la STS (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 20 de octubre de 2005, RJ\2005\7126, Fundamento de Derecho Cuarto, párrafo segundo.

¹⁴ *Vid.* la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 10 de diciembre de 1985, RJ\1986\985, Fundamento de Derecho Primero; la STS (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 4 de junio de 1998, RJ\1998\5047, Fundamento de Derecho Segundo; la STS (Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 26 de junio de 1998, RJ\1998\5917, Fundamento de Derecho Segundo; la STS (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 6 de abril de 2004, RJ\2004\5296, Fundamento de Derecho Quinto; la Sentencia del TSJ de Galicia (Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 26 de noviembre de 2007, RJ\2007\7198, Fundamento de Derecho Segundo, y; la Sentencia del TSJ del País Vasco (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 3 de junio de 2015, JUR\2015\213352, Fundamento de Derecho Tercero.

¹⁵ *Vid.* la STS (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 17 de noviembre de 1998, RJ\1998\10522, Fundamento de Derecho Primero; la STS (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 13 de noviembre de 2002, RJ\2002\10019; la STS (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 25 de noviembre de 2002, RJ\2002\10506; la STS (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 11 de diciembre de 2002, RJ\2003\185, Fundamento de Derecho Segundo, y; la STS (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 29 de mayo de 2009, RJ\2009\5645, Fundamento de Derecho Décimo, así como las sentencias citadas en el mismo.

¹⁶ *Vid.* el Auto del TSJ de Cataluña (Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 6 de noviembre de 1997, RJCA\1997\2345; la SAN (Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 22 de enero de 2004, JT\2004\470, Fundamento de Derecho Segundo, párrafo tercero; la STS (Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 30 de septiembre de 2014, RJ\2014\5058, Fundamento de Derecho Sexto, y; la STS (Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 26 de marzo de 2015, RJ\2015\2133, Fundamento de Derecho Quinto.

procedimiento¹⁷; (v) requerimientos¹⁸, o; (vi) actuaciones de comprobación e investigación como puedan ser la redacción de diligencias, actas, informes y comunicaciones^{19 20}.

Un tribunal administrativo como el TEAC califica como actos de trámite actuaciones dispares entre sí: (i) actos de impulso del procedimiento como la apertura del trámite de audiencia en el seno de un procedimiento de responsabilidad subsidiaria²¹, una comunicación de liquidación de pago²², o un acuerdo ordenando la compleción de un expediente²³, o; (ii) actuaciones materiales como la mera inclusión de datos personales en una base censal²⁴.

1.1.3 Las reglas de impugnación

1.1.3.1 Regla general

En España la regla es que los actos de trámite no son susceptibles de impugnación separada de la del acto que pone fin al procedimiento. En principio no son recurribles autónomamente. Es con ocasión de la impugnación del acto final al cual están vinculados

¹⁷ *Vid.* la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 23 de marzo de 1984, RJ\1984\2525, Considerando segundo; la STS (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 25 de mayo de 1999, RJ\1999\3946, Fundamento de Derecho Tercero; la STS (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 31 de mayo de 2005, RJ\2005\5748, Fundamento de Derecho Segundo, primer párrafo; la STS (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 6 de octubre de 2009, RJ\2010\965, Fundamento de Derecho Tercero A); la SAN (Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 4 de junio de 2013, JUR\2013\218121, Fundamento de Derecho Tercero, y; la SAN (Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 3 de junio de 2015, RJCA\2015\846, Fundamento Jurídico Segundo 3.

¹⁸ *Vid.* la Sentencia del TSJ de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 5 de febrero de 1998, JT\1998\203, Fundamento de Derecho Tercero.

¹⁹ *Vid.* la STS (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 2 de octubre de 1989, RJ\1989\7402, Fundamento de Derecho Segundo, y; la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 3 de octubre de 1988, RJ\1988\10294, Fundamento de Derecho Segundo.

²⁰ Nótese que el listado proporcionado es una muestra ejemplificativa y no exhaustiva que pretende poner de manifiesto lo diversas que son entre sí actuaciones identificadas por la jurisprudencia como actos de trámite. El espectro de los actos de trámite, sin embargo, es más amplio que lo apuntado. Compárese la relación expuesta con, por ejemplo, el listado que ofrece SERRANO GUIRADO extraído de sentencias de la primera mitad del S. XX en E. SERRANO GUIRADO, «El recurso contencioso administrativo...», *op. cit.*, pp. 170–172; con el listado en J. A. GARCÍA–TREVIANO GARNICA, *La impugnación de los actos administrativos de trámite...*, *op. cit.*, pp. 86–90, y; con el listado que proporciona PAREJO ALFONSO: (i) actos de trámite que consisten en declaraciones de conocimiento; (ii) actos de trámite que ni dan ni quitan derechos; (iii) actos de trámite que evacúan consultas formuladas por los administrados, (iv) actos resolutorios de procedimientos que forman parte y se integran en un procedimiento más amplio o complejo pero no deciden o ponen fin a este último; (v) actos de mero impulso del procedimiento administrativo, y (vi) actos que se circunscriben a la pura y debida ejecución de otros actos. Listado disponible en L. PAREJO ALFONSO, *Derecho administrativo...*, *op. cit.*, p. 904. *Vid.* también el listado en V. ESCUIN PALOP y B. BELANDO GARÍN, *Los recursos administrativos...*, *op. cit.*, pp. 80–87.

²¹ *Vid.* la Resolución del TEAC de 14 de febrero de 2007, JUR\2007\135670, Fundamento de Derecho Segundo.

²² *Vid.* la Resolución del TEAC de 17 de enero de 2013, JUR\2013\514, Fundamento de Derecho Segundo.

²³ *Vid.* la Resolución del TEAC de 19 de enero de 2001, JT\2001\191, Fundamento de Derecho Segundo.

²⁴ *Vid.* la Resolución del TEAC de 23 de marzo de 2001, JT\2001\862, Fundamento de Derecho Cuarto.

cuando procede ventilar las cuestiones sobre la legalidad de los actos de trámite²⁵, vía recurso administrativo o contencioso–administrativo según corresponda.

También cuando la impugnación deba interponerse vía reclamación económico–administrativa por tratarse de actuaciones dirigidas a aplicar la normativa aduanera, tal y como ocurre en las actuaciones contempladas en los procedimientos de la muestra de este trabajo²⁶.

1.1.3.2 La justificación de la regla general de inimpugnabilidad autónoma

La justificación de esta regla puede reconducirse, al menos, a los siguientes dos argumentos.

El primero se refiere a la relación entre acto de trámite y acto final. Si el acto de trámite funciona como elemento formal del acto final –se argumenta–, éste debe ser impugnado como elemento formal del mismo, como vicio de forma del acto final. Exponente de esta argumentación es la jurisprudencia de los vicios de forma²⁷.

El segundo se refiere a una cuestión de orden. Para impedir que la Administración se vea paralizada en sus actuaciones y evitar distorsiones que podrían ocasionarse si se permitiera impugnar todos los actos de trámite de un procedimiento²⁸, es necesario fijar una regla en virtud de la cual se haya de esperar al final del procedimiento para poder plantear las discrepancias sobre los actos de trámite del mismo (principio de concentración procedimental²⁹ o de economía procesal³⁰).

Podría, sin embargo, formularse la regla y su justificación de una manera alternativa sobre la base del vínculo que existe entre acto de trámite y su procedimiento. Se sugiere la siguiente:

²⁵ Artículo 112.1 LPAC y artículo 25.1 LJCA.

²⁶ Artículo 227.1 b LGT. Se hace mención aquí a la reclamación económica–administrativa por el hecho de que sería procedente recurrir a ella en actuaciones dirigidas a aplicar la normativa aduanera. Una explicación de la previsión del artículo 227.1 LGT de que en principio los actos de trámite no son objeto de una reclamación económico–administrativa en A. GARCÍA–MONCÓ, «Recurso de reposición y reclamaciones económico–administrativas», en R. CALVO ORTEGA (dir.), *Comentarios a la Ley General Tributaria*, Cizur Menor, Civitas – Thomson Reuters, 2009, pp. 1080–1081.

²⁷ Vid. F. GARRIDO FALLA, *Régimen de impugnación de los actos administrativos...*, *op. cit.*, p. 191.

²⁸ Vid. J. A. GARCÍA–TREVIANO GARNICA, *La impugnación de los actos administrativos de trámite...*, *op. cit.*, p. 105.

²⁹ Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I..., *op. cit.*, p. 617.

³⁰ Vid. A. GALLEGO ANABITARTE *et al.*, *Acto y Procedimiento Administrativo...*, *op. cit.*, p. 75, y; R. BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones sobre el acto administrativo...*, *op. cit.*, p. 63.

El acto de trámite es una actuación que sólo tiene sentido en tanto sirve al procedimiento en el cual está integrado. Esto con independencia de si se considera el acto de trámite como elemento formal de la actuación que pone fin al procedimiento³¹, o como uno de tantos otros actos que integran la constelación de actos que el procedimiento en cuestión conforma.

En todo caso la razón de ser del acto de trámite reside en la relación que tiene con el resto de trámites del procedimiento; el acto de trámite es actuación que *sólo puede ser en relación al resto de actuaciones*. Complementariamente, el resultado final del procedimiento es el resultado del conjunto de trámites precedentes; también el acto final *sólo puede ser en relación a las actuaciones precedentes*.

Todo esfuerzo por entender o interpretar lo que en el procedimiento en cuestión ocurra debe respetar esta premisa; ya se trate de interpretar una parte o el conjunto del procedimiento. Más todavía si la interpretación se hace en el marco de un ejercicio de jurisdicción del cual se derivan consecuencias para el interesado y la Administración.

De lo contrario, si en el ejercicio de interpretación se desposee a una actuación de la relación que guarda con el resto del procedimiento –si se la contempla aisladamente–, no sólo se rompe un orden de actuación lógico y conveniente: se corre el riesgo de errar poniendo en peligro el ejercicio mismo de interpretación³².

1.1.3.3 Las excepciones a la regla general de inimpugnabilidad autónoma

La regla de inimpugnabilidad autónoma de los actos de trámite de un procedimiento no es inquebrantable.

Con carácter excepcional³³ se admite *asimilar*³⁴ determinados actos de trámite a los finales a efectos de su impugnación. Los actos de trámite asimilados son actos que no

³¹ “elementos formales del acto administrativo definitivo o principal”, en F. GARRIDO FALLA, *Régimen de impugnación de los actos administrativos...*, *op. cit.*, pp. 191 y 261.

³² La observación de que es conveniente que la jurisdicción se ejerza conjuntamente sobre todas las actuaciones acaecidas a lo largo del procedimiento ya la hizo E. SERRANO GUIRADO, «El recurso contencioso administrativo...», *op. cit.*, p. 169: “(...) la jurisprudencia ha declarado que en la jurisdicción de lo contencioso debe procurarse que todas las cuestiones que se susciten entre la Administración y el particular sean ventiladas en un solo pleito, en el que todas ellas sean al mismo tiempo resueltas, por ser así conveniente no sólo al particular y a la misma Administración, *sino también al buen ejercicio de la jurisdicción, a fin de dar unidad a los fallos y de que las resoluciones sean armónicas (...)*”, énfasis añadido.

³³ El modo de explicar qué actos de trámite son impugnables y cuáles no haciendo uso del binomio regla general (inimpugnabilidad) – excepción (impugnabilidad en determinados supuestos) en E. SERRANO GUIRADO, «El recurso contencioso administrativo...», *op. cit.*, p. 168; J. L. VILLAR PALASÍ, *Apuntes de Derecho*

ponen fin al procedimiento pero se tratan *como si lo hicieran* en razón del impacto que causan en el procedimiento o en la esfera del interesado. A estos actos de trámite asimilados se les denomina actos de trámite *cualificados*³⁵.

Desde hace más de un siglo se cualifican actos de trámite que imposibiliten la continuación del procedimiento por tratarse de actos de trámite que durante la tramitación del procedimiento devienen en actos finales ya que deciden de tal modo sobre el fondo del asunto que suponen la terminación del procedimiento.

De modo paralelo a como la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881³⁶ asignaba carácter de sentencias definitivas a aquéllas que recayendo sobre un incidente ponían fin a un pleito³⁷, la Base 8ª de la Ley Camacho³⁸ recurría a la asimilación de los actos de trámite a actos finales³⁹.

Esta última ley equiparaba aquella providencia que “(...) haga imposible la prosecución del expediente (...)” a una providencia definitiva⁴⁰. Igual previsión contenían

Administrativo, Tomo II, Madrid, Universidad a Distancia, 1974, p. 52, y; A. GALLEGU ANABITARTE *et al.*, *Acto y Procedimiento Administrativo...*, *op. cit.*, p. 75.

³⁴ La noción de *asimilación* de un acto de trámite a uno final en F. GARRIDO FALLA, *Régimen de impugnación de los actos administrativos...*, *op. cit.*, p. 192; I. E. DE ARCENEGUI Y CARMONA, «Modalidades del acto administrativo...», *op. cit.*, p. 17, y; J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos...*, *op. cit.*, p. 194.

³⁵ El término acto de trámite *cualificado* lo emplea la doctrina y la jurisprudencia. En la doctrina, *vid.* S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo IV, Madrid, Iustel, 2011, p. 39; R. BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones sobre el acto administrativo...*, *op. cit.*, p. 63. En la jurisprudencia, *vid.*, entre otras muchas, la STS (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de diciembre de 2008, RJ\2009\355, Fundamento de Derecho Segundo; la STS (Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 22 de julio de 2009, RJ\2009\7173, Fundamento de Derecho Segundo; la STS (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 23 de diciembre de 2011, RJ\2012\3065, Fundamento de Derecho Segundo; la STS (Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 11 de diciembre de 2014, RJ\2014\6296, Fundamento de Derecho Segundo; la STS (Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 26 de marzo de 2015, RJ\2015\2133, Fundamento de Derecho Quinto, y; la STS (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de diciembre de 2016, RJ\2016\274508, Fundamento de Derecho Segundo.

³⁶ Real Decreto de 3 de febrero de 1881 de promulgación de la ley de enjuiciamiento civil, publicado en la Gaceta de Madrid, número 36, de 6 de febrero de 1881, p. 326.

³⁷ “Tendrán el concepto de definitivas (...) además de las sentencias que terminan el juicio: 1º Las que, recayendo sobre un incidente o artículo, pongan término al pleito, haciendo imposible su continuación (...)”, artículo 1690.

³⁸ Ley de 31 de diciembre de 1881 determinando las bases a que habrá de someterse toda reclamación de parte en los asuntos del ramo de Hacienda que tenga por objeto la demanda de un derecho sobre que la Administración haya de resolver, publicada en la Gaceta de Madrid, número 1, de 1 de enero de 1882, p. 28.

³⁹ Las referencias legales citadas y las que a continuación se citan están traídas de J. L. VILLAR EZCURRA, «Los actos administrativos de trámite...», *op. cit.*, pp. 343–352, y; J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos...*, *op. cit.*, pp. 194–195.

⁴⁰ Base 8ª: “Toda providencia definitiva, así como de trámite, que haga imposible la prosecución del expediente, siempre que por ella se acceda en todo o en parte a la pretensión del reclamante, se notificará al Interventor de la provincia para que en nombre de la Administración pueda intentar el recurso de alzada en los mismos términos que el particular”.

la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1888⁴¹, algunos reglamentos dictados en aplicación de la Ley Azcárate^{42 43}, las leyes de procedimiento administrativo y de la jurisdicción contencioso-administrativa del siglo pasado ya derogadas⁴⁴, y las leyes de procedimiento administrativo y de la jurisdicción contencioso-administrativa vigentes⁴⁵.

Junto a esta primera excepción hay dos más que tienen que ver con el efecto que el acto de trámite produce en la esfera jurídica del interesado. Se asimilan a un acto final aquellos actos de trámite que produzcan (i) indefensión, o (ii) perjuicio irreparable a sus derechos e intereses legítimos⁴⁶. La ley cualifica así actos de trámite que impactan en la esfera de derechos e intereses de los interesados de un modo tal que el interesado puede instar su revisión antes de que se adopte el acto final del procedimiento.

Desde la previsión de la LPA de cualificar los actos de trámite que produzcan indefensión⁴⁷, las leyes de procedimiento y de ejercicio de la jurisdicción contencioso-

⁴¹ “(...) se entenderá que causan estado las resoluciones de la Administración cuando no sean susceptibles de recurso por la vía gubernativa, ya sean definitivas, ya de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquélla o hagan imposible su continuación.”, artículo 2º de la Ley de 13 de septiembre de 1888 sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, publicada en la Gaceta de Madrid, número 258, de 14 de septiembre de 1888, p. 773.

⁴² Ley de 19 de octubre de 1889 disponiendo que por cada Ministerio se haga y publique un reglamento de procedimiento administrativo para las dependencias centrales, provinciales y locales del mismo, publicada en la Gaceta de Madrid, número 298, de 25 de octubre de 1889, p. 237.

⁴³ Por ejemplo, “Se entiende que causan estado las resoluciones de la Administración, cuando no sean susceptibles de recurso por la vía gubernativa, ya sean definitivas, ya de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquélla o hagan imposible su continuación”, artículo 28 del Real decreto del 22 de abril de 1890 por el que se aprueba el reglamento provisional para la ejecución de la ley de 19 de octubre de 1889, relativa al procedimiento administrativo que ha de regir en todas las oficinas centrales, provinciales y locales, dependientes del Ministerio de la Gobernación, publicado en la Gaceta de Madrid, número 115, de 15 de abril de 1890, p. 227.

⁴⁴ *Vid.* el artículo 37 1) de la Ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, publicada en el BOE número 363, de 28 de diciembre de 1956, p. 8138; el artículo 113 Uno de la LPA, y; el artículo 107.1 de la LRJAP-PAC.

⁴⁵ “Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento (...), podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición (...)”, artículo 112.1 LPAC, y; “El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, (...)”, artículo 25.1 LJCA.

⁴⁶ “Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos (...) producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición (...)”, artículo 112.1 LPAC, y; “El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que (...), producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.”, artículo 25.1 LJCA.

⁴⁷ “Contra las resoluciones administrativas y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión podrán utilizarse (...) los recursos de alzada y reposición (...)”, artículo 113 Uno LPA.

administrativa tienen en cuenta la perspectiva del interesado a la hora de definir qué actos de trámite deben exceptuarse de la regla general de inimpugnabilidad autónoma. La evolución ha sido impulsada desde la doctrina⁴⁸.

1.1.4 Los actos finales encadenados en una secuencia procedimental con otros actos

Pueden surgir dudas, sin embargo, sobre el régimen de impugnación de actos que ponen fin a un procedimiento –por ejemplo, una resolución– pero que estén encadenados secuencialmente con otros actos posteriores. Dependiendo del punto de vista del análisis se puede considerar cada una de estas resoluciones de la secuencia como, (i) acto final adoptado a través de su correspondiente procedimiento, pero (ii) también como acto de trámite de un procedimiento o proceso más amplio constituido por el conjunto de sub-procedimientos que contribuyen al resultado final.

Es el caso, por ejemplo, de un estudio informativo⁴⁹ adoptado con carácter previo a la aprobación de un proyecto de trazado⁵⁰ para la construcción de un tramo de carretera⁵¹. La resolución de adopción del estudio informativo constituye una resolución separada⁵² del proyecto de trazado y se adopta conforme a un procedimiento propio, pero también es presupuesto del posterior proyecto de trazado. Sin el estudio informativo no puede haber proyecto de trazado.

Es razonable plantear si el estudio informativo debe ser considerado acto de trámite del procedimiento de adopción del proyecto de trazado y si, de este modo, puede

⁴⁸ Notablemente, reclamaba VILLAR EZCURRA que se asimilaran a actos definitivos aquellos actos de trámite que supusieran un efecto para el interesado igual al de un acto definitivo: “Difícilmente puede calificarse, en algunos casos, de definitivo o de trámite un determinado acto si no se examinan los efectos que pueda producir en el particular.”, en J. L. VILLAR EZCURRA, «Los actos administrativos de trámite...», *op. cit.*, pp. 336–337.

⁴⁹ Artículo 11.2 b) de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, publicada en el BOE número 234, de 30 de septiembre de 2015, p. 88476, y; artículo 25 del Reglamento General de Carreteras, aprobado por el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, publicado en el BOE número 228, de 23 de septiembre de 1994, p. 29237 (texto consolidado de 30 de septiembre de 2015).

⁵⁰ Artículo 11.2 d) de la Ley de carreteras y artículo 28 del Reglamento General de Carreteras.

⁵¹ El ejemplo está traído del supuesto de hecho de la SAN (Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 23 de marzo de 2013, JUR\2013\120309, y de la STS (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 17 de marzo de 2016, RJ\2016\1563. En ambas sentencias se trataba del estudio informativo y proyecto de trazado para la construcción del tramo de la Autovía Navarra (A-15) entre Los Rábanos (A-11) y Fuente Saúco.

⁵² El estudio informativo se aprueba mediante resolución publicada en el BOE. Dicha resolución tiene el contenido que fija el artículo 25.1 del Reglamento de Carreteras, del cual forma parte la determinación de la opción más recomendable para un trazado de carretera. Esta resolución pone fin a la vía administrativa. Un ejemplo de este tipo de resolución es la resolución del supuesto de hecho de las sentencias citadas en la nota a pie de página número 51, inmediatamente anterior a ésta; resolución que fue publicada en el BOE número 101, de 28 de abril de 2006, p. 4404.

aplicársele el régimen impugnación de los actos trámite: posibilidad de impugnación una vez adoptado el acto final junto con éste (en este caso impugnación del estudio informativo junto con la impugnación del proyecto de trazado aunque hubiera transcurrido el plazo para la impugnación del estudio informativo)⁵³.

La jurisprudencia es clara: cuando se trate de actos susceptibles de impugnación independiente comunicada al interesado⁵⁴ no cabe cuestionarlos fuera de su plazo de impugnación con ocasión del posterior acto a cuya formación contribuyen. No ha lugar una suerte de impugnación indirecta como la que cabe contra las disposiciones de carácter general vía impugnación de los actos adoptados en aplicación de las mismas⁵⁵.

Una doctrina jurisprudencial consolidada centrada en procesos selectivos para puestos en la función pública lo confirma en ese tipo de supuestos⁵⁶. En virtud de esta doctrina, no cabe impugnar el acuerdo de resolución de un proceso selectivo –el resultado– invocando los defectos de la convocatoria o sus bases una vez éstas son firmes. Procede impugnar el primer acto dentro de su plazo de impugnación⁵⁷. La misma regla se ha aplicado a otros supuestos de hecho⁵⁸.

⁵³ El supuesto que se plantea es el del contencioso resuelto por la STS citada en la nota pie de página número 51 anterior, si bien aquí se reformula empleando un argumento no explicitado en la sentencia. La parte recurrente se apoyaba en “(...) la existencia de una relación entre el Estudio informativo y el proyecto de trazado posterior (...)” puesto que, “(...) se trata de actos administrativos autónomos pero dependientes y conexos entre sí, siendo el proyecto de trazado un acto dependiente del estudio informativo que por sí solo no podría subsistir (...)” (Fundamento de Derecho Tercero). No obstante, en la sentencia no consta que se adujera que el estudio informativo era acto de trámite que debía quedar sujeto a la regla del entonces aplicable artículo 107.1 de la LRJAP-PAC.

⁵⁴ La STS (Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 24 de enero de 1991, RJ\1991\430, en su Fundamento de Derecho Segundo, argumenta que debía haberse impugnado una convocatoria de pruebas de ingreso al Cuerpo de Oficiales de la Administración de Justicia cuando se acordó su adopción y no una vez recaídos los resultados de las pruebas “(...) ya que la convocatoria, en sí misma, tiene la naturaleza de un acto aplicativo de carácter general *susceptible, por tanto, de impugnación independiente (...)*”, énfasis añadido.

⁵⁵ El recurrir al ejemplo de la impugnación indirecta de las disposiciones de carácter general como muestra de la vía que no puede el recurrente adoptar, en la STC 107/2003, de 2 de junio de 2003, Antecedente e, y; en la STS (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 17 de marzo de 2016, RJ\2016\1563, Fundamento de Derecho Tercero.

⁵⁶ La mayoría de la jurisprudencia que trata la cuestión planteada tiene por objeto este tipo de supuestos. *Vid.*, entre otras, la STS (Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 24 de enero de 1991, RJ\1991\430, Fundamento de Derecho Segundo; la SAN (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 28 de junio de 2001, número ECLI: ES: AN: 2001: 4178, Fundamento de Derecho Segundo; la STC 107/2003, de 2 de junio de 2003, Fundamento Jurídico Segundo; la STS (Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 3 de marzo de 2005, RJ\2005\2212, Fundamento de Derecho Tercero y, en particular, el listado de sentencias que incluye, y; la STS (Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 17 de enero de 2011, RJ\2011\1097, Fundamento de Derecho Séptimo.

⁵⁷ “Ciertamente, es doctrina jurisprudencial consolidada (...) que la concurrencia a un proceso selectivo sin que se haya impugnado la convocatoria o alguna de sus bases impide la ulterior impugnación de la resolución que sobre el mismo recaiga por motivos relativos a posibles defectos de la convocatoria, que en su día

Interesa señalar que la doctrina jurisprudencial indica que la necesidad de impugnar el acto susceptible de impugnación en su debido momento deriva de la “(...) razonabilidad de exigir que así se hiciera (...)”⁵⁹. Según esta doctrina es “(...) de todo punto evidente (...)”⁶⁰ que el interesado no puede pretender impugnar pasado el plazo⁶¹.

Cabría fortalecer este razonamiento invocando el principio de Derecho procesal romano “*vigilantibus et non dormientibus iura subveniunt*”: las leyes asisten al que vela y no al que duerme; al diligente y no al negligente⁶².

En el supuesto concreto de este análisis –acto no impugnado en tiempo que es parte de una secuencia de actos– lo apropiado es impedir que una falta de diligencia con respecto a una sección de la secuencia pueda mermar la seguridad jurídica de toda ella.

No parece razonable, por ejemplo, poner en cuestión un acuerdo de aprobación de presupuestos generales por un descuido a la hora de impugnar un acuerdo de aprobación de una de sus partidas⁶³.

La extemporaneidad combinada con la complejidad de la secuencia procedimental introduce un *plus de improcedencia* de la pretensión pues por una falta de atención se *magnífica gratuitamente la incertidumbre jurídica que una impugnación de por sí genera*. Nótese que cuando se impugna fuera de plazo un acto incorporado a una secuencia procedimental impugnando el conjunto de la secuencia ello afecta no sólo al interés del que impugna: afecta también al

podieron hacerse valer mediante el oportuno recurso contra ésta (...)”, STS (Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 3 de marzo de 2005, RJ\2005\2212, Fundamento de Derecho Tercero.

⁵⁸ Además de la sentencia explicada en la nota a pie de página número 51 de arriba, hay otra sentencia que se refiere a la impugnación de un edicto del Ayuntamiento de Cheste sobre aprobación definitiva de los presupuestos generales para el año 2009 que pretendía invalidar un acuerdo previo y firme del Pleno de ese Ayuntamiento que había aprobado un incremento retributivo para el Interventor y el Secretario. El TS aplicó la regla ya explicada, explicó cómo no cabía la impugnación del acuerdo de incremento salarial ya firme vía impugnación de los presupuestos generales. *Vid.* la STS (Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 29 de octubre de 2012, RJ\2012\10512, Fundamento de Derecho Quinto.

⁵⁹ STC 107/2003, de 2 de junio de 2003, Fundamento Jurídico Segundo.

⁶⁰ SAN (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 28 de junio de 2001, número ECLI: ES:AN: 2001: 4178, Fundamento de Derecho Segundo, Fundamento de Derecho Segundo.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Identifica este principio como de Derecho procesal romano recepcionado en Derecho germánico SCHUBAR–FIKENTSCHER. Señalaba cómo el bajomedieval “*Brünner Schöffebuch*” refleja la aplicación del principio a supuestos dispares como, por ejemplo, insuficiencia testifical en el proceso (“*unzureichende Zeugenstellung*”) o fraude aduanero (“*Zollhinterziehung*”). *Vid.* G. SCHUBAR–FIKENTSCHER, «Römisches Recht im Brünner Schöffebuch–Ein Beitrag zur Rezeptionsgeschichte», en *ZRG RA*, 65 (1947), pp. 146–147.

⁶³ Un argumento muy similar se esgrimía en el supuesto de la impugnación del edicto del Ayuntamiento de Cheste sobre aprobación definitiva de los presupuestos generales para el año 2009; se ponía de manifiesto la inconsistencia de admitir que con motivo de la aprobación de los presupuestos generales se pudiera “(...) revisar y recurrir todos los actos administrativos que subyacen y dan soporte a las consignaciones presupuestarias del mismo”. *Vid.* la STS (Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 29 de octubre de 2012, RJ\2012\10512, Fundamento de Derecho Segundo.

resto de interesados incorporados a la secuencia por medio del resto de procedimientos y actos que la integran y al interés público que el acto pretenda satisfacer.

1.2. El régimen alemán

1.2.1 Los rasgos generales del régimen de impugnación de los actos asimilables a los de trámite

En Derecho alemán, en cambio, el régimen de impugnación de los actos asimilables a los de trámite de un procedimiento pivota sobre la forma clásica de conceptualización de la actividad administrativa: el acto administrativo o “*Verwaltungsakt*” (“VA”)⁶⁴.

Si bien el VA ya no es –como era antes– el concepto clave para determinar si una actuación de la Administración es susceptible o no de tutela judicial⁶⁵, si que determina la vía concreta por la cual se dispensa esa tutela⁶⁶.

En cumplimiento del mandato constitucional del artículo 19 (4) GG⁶⁷, la primera frase de la § 40 (1) de la ley de la jurisdicción contencioso–administrativa (“*VwGO*”) extiende la jurisdicción contencioso–administrativa a toda disputa de Derecho público que no sea de carácter constitucional⁶⁸. Al igual que en Derecho español, por tanto, toda actuación de la Administración puede llegar a ser objeto de la jurisdicción de los tribunales.

Sin embargo, en el ordenamiento alemán el tipo de actuación de la Administración es decisivo. La jurisdicción contencioso–administrativa se canaliza a través de varios tipos de

⁶⁴ Vid. D. EHLERS, «Das Verwaltungsverfahrensgesetz im Spiegel der Rechtsprechung», en *Die Verwaltung*, 31 (1998), p. 58: “*Die klassische Handlungsform der Verwaltung ist der Verwaltungsakt*”.

⁶⁵ Con la entrada en vigor en 1960 de la vigente ley de jurisdicción contencioso–administrativa (“*VwGO*”) se explicitó legalmente que la tutela judicial se extiende a toda actuación de la Administración. Vid. H. SODAN, «§42», en H. SODAN y J. ZIEKOW (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung – Großkommentar*, Baden–Baden, Nomos, 2014, p. 643, Rz. 100: “*(...) hängt die Rechtsschutzgewährung nach der VwGO eindeutig nicht davon ab, ob das angefochtene oder begehrte Verwaltungshandeln als VA zu qualifizieren ist (...)*”, y; M. RUFFERT, «Bedeutung, Funktion und Begriff des Verwaltungsakts», en D. EHLERS y H. PÜNDER (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–Boston, De Gruyter, 2016, pp. 649–650, Rz. 4: “*Die Rechtswegeröffnung hängt aber nicht mehr vom Verwaltungsakt ab*”.

⁶⁶ Vid. A. VON MUTIUS, «Die Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung», en *Jura*, 1/1979, p. 55; B. REMMERT, «Handlungsformen der Verwaltung», en D. EHLERS y H. PÜNDER (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, op. cit., p. 577, Rz. 1: “*Aus verwaltungsprozessrechtlicher Sicht sind die Handlungsformen darüber hinaus bei der Bestimmung der Rechtsschutzform relevant*”. Ocurre igual en el ordenamiento austríaco, cuya constitución vincula tutela y forma de la actuación pública, tal como se explica en E. HARALD, *Der verwaltungsrechtliche Vertrag*, Wien, Springer, 2005, p. 3.

⁶⁷ “*Toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público, podrá recurrir a la vía judicial (...)*”.

⁶⁸ “*Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben (...)*” que se traduce aquí por “*Cabe acción contencioso-administrativa en toda disputa de Derecho público que no sea de tipo constitucional (...)*”.

acciones o pretensiones y esta tipología está construida en función *de la forma* de la actuación pública objeto de discusión⁶⁹.

- Si la actividad se ha llevado a cabo o debe llevarse a cabo a través de un VA, se debe ejercitar una pretensión de impugnación (“*Anfechtungsklage*”)^{70 71} cuando se trate de rechazar un VA dictado y eficaz, o una pretensión de condena (“*Verpflichtungsklage*”)⁷² cuando se pretenda que se dicte uno.
- Si la actividad se ha llevado a cabo o debe llevarse a cabo a través de una actuación material, se debe ejercitar una pretensión de abstención (“*Unterlassungsklage*”)⁷⁴ cuando se trate de rechazar una actuación en ejecución, o una pretensión general de providencia (“*allgemeine Leistungsklage*”)⁷⁵ cuando se quiera exigir la ejecución de una actividad no llevada a cabo.
- Si el objeto de discusión es una relación jurídica, se debe ejercitar una pretensión declarativa negativa (“*negative Feststellungsklage*”)⁷⁶ cuando se persiga la declaración de

⁶⁹ “*Die statthafte Klageart richtet sich nach der Art der Handlung (...)*”, traducido aquí por “El tipo de pretensión admisible se fija en función del tipo de actuación (...)”, en F. HUFEN, *Verwaltungsprozessrecht*, München, C. H. Beck, 2016, p. 205, Rz. 5.

⁷⁰ §42 (1) VwGO.

⁷¹ En caso de que el acto sea inexistente (“*nichtig*”) no procede esta pretensión, sino la pretensión de declaración de inexistencia de un VA (“*Klage auf Feststellung der Nichtigkeit eines VA*”) de la §43 (1) VwGO. En caso de que el acto hubiera sido contrario a derecho (“*rechtswidrig*”) y su eficacia hubiera ya decaído y se pretenda una declaración sobre los efectos de tal acto, procede una pretensión para la continuación de las actuaciones procesales (“*Fortsetzungsfeststellungsklage*”). Esta última pretensión no constituye una categoría en sí, deriva del deber que los órganos jurisdiccionales tienen de declarar tales situaciones en virtud de la §113 (1) VwGO.

⁷² §42 (1) VwGO.

⁷³ Esta pretensión puede configurarse como, (i) una pretensión frente a la negativa de la Administración de dictar un VA: pretensión frente al rechazo o “*Versagungsklage*”, ó; (ii) como una pretensión frente a la inactividad de la Administración: pretensión frente a la inactividad o “*Untätigkeitsklage*”. Vid. H. MAURER, *Derecho Administrativo – Parte general*, Madrid, Marcial Pons, 2011, p. 282, Rz. 30.

⁷⁴ Este tipo de pretensión es una pretensión encuadrable en la pretensión general de providencia o “*allgemeine Leistungsklage*”. Se concibe como la versión *negativa* de esta última pues pretende el rechazo de una actuación en ejecución.

⁷⁵ Esta pretensión no está tipificada como tal en la VwGO pero su existencia se presupone en la § 43 (2) VwGO, que deniega la declaración de existencia o inexistencia de una relación jurídica a todo actor que no haya ejercitado esta pretensión de providencia con carácter previo a la pretensión de declaración.

⁷⁶ Esta es la versión negativa de la pretensión general de declaración (“*allgemeine Feststellungsklage*”) de la § 43 (1) VwGO.

su inexistencia, o una pretensión declarativa positiva (“*positive Feststellungsklage*”)⁷⁷ cuando se pretenda la declaración de su existencia⁷⁸.

- Si el objeto de discusión es una disposición de carácter abstracto, procede el control de normas (“*Normenkontrolle*”) en los términos de la § 47 VwGO⁷⁹.

En tanto que la casuística sobre actuaciones equiparables a lo que en Derecho español se denomina acto trámite está centrada en actuaciones ejecutadas en el marco de un procedimiento conducente a la adopción de un VA, la discusión doctrinal gira en torno a dilucidar si la actuación en cuestión constituye un VA susceptible de una pretensión de impugnación (“*Anfechtungsklage*”)⁸⁰.

1.2.2 La terminología alemana para el concepto de acto de trámite

En Derecho alemán se utilizan varios términos que no se identifican plenamente con la noción española de acto de trámite pero que cabría asimilarlos a la misma. Desde la perspectiva alemana todos ellos tienen en común el que *no son subsumibles bajo el concepto de VA*.

Las referencias son a actividades administrativas (“*Verwaltungsbehandlungen*”)⁸¹; actos del negociado administrativo (“*Verwaltungsbetriebsakte*”)⁸²; actos internos (“*interne Akte*”)⁸³; actos

⁷⁷ Esta es la versión positiva de la pretensión general de declaración (“*allgemeine Feststellungsklage*”) de la § 43 (1) VwGO. Apunta la doctrina a los problemas de aplicación de esta pretensión dado su carácter subsidiario respecto a otras pretensiones. Vid. F. HUFEN, *Verwaltungsprozessrecht...*, *op. cit.*, p. 312, Rz. 1.

⁷⁸ Esta categorización está extraída del cuadro sinóptico de F. HUFEN, *Verwaltungsprozessrecht...*, *op. cit.*, p. 205, Rz. 5.

⁷⁹ La tipología de acciones explicada no es cerrada puesto que la VwGO no regula un sistema completo de acciones. Como expresa la § 173 VwGO, cabe la aplicación supletoria de la ley de procedimiento civil o “*Zivilprozessordnung*” en un contencioso-administrativo y, por tanto, la posibilidad de que en un proceso de este tipo se interponga una acción regulada en esta última ley. Esta apreciación está extraída de P. TETTINGER y V. WAHRENDORF, *Verwaltungsprozessrecht*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 2000, p. 110, Rz. 5.

⁸⁰ Así se trata en la literatura analizada. En todos los artículos, manuales y comentarios consultados se aborda la problemática desde la perspectiva de si determinadas actuaciones son o no susceptibles pretensión de impugnación (“*Anfechtungsklage*”) por ser susceptibles de ser calificados como VA. Con menor frecuencia algún autor hace mención al hecho de que frente a un trámite concreto que perjudique la posición jurídica del interesado lo conveniente sea solicitar la repetición del trámite vía interposición de una pretensión de condena (“*Verpflichtungsklage*”). Es, por ejemplo, el caso del examinado perjudicado en una prueba cuyo resultado tenga verdadero contenido regulatorio y tenga por tanto carácter de VA. En tal caso, si el examinado perjudicado interpone una pretensión de impugnación (“*Anfechtungsklage*”) frente a la calificación y prospera su pretensión, obtendría la impugnación de la calificación pero no la repetición del examen puesto que para ello debería interponer una pretensión de condena (“*Verpflichtungsklage*”). Este ejemplo está explicado en R. SCHMIDT, *Allgemeines Verwaltungsrecht – Grundlagen des Verwaltungsverfahrens Staatshaftungsrecht*, Grasberg bei Bremen, Rolf Schmidt, 2016, p. 136, Rz. 371.

⁸¹ Vid. R. NEBINGER, *Verwaltungsrecht – Allgemeiner Teil*, Stuttgart, M.B.H., 1949, p. 196, y; D. EHLERS, «Das Verwaltungsverfahrensgesetz im Spiegel...», *op. cit.*, p. 61. En la jurisprudencia, vid. la Sentencia del Tribunal Superior Administrativo de Lüneburg de 17 de diciembre de 1952, referencia IV OVG A 101/52; la

preparatorios (“*Vorbereitungsakte*”)⁸⁴; actividades preparatorias (“*Vorbereitungshandlungen*”)⁸⁵; procesos internos (“*verwaltungsinterne Vorgänge*”)⁸⁶; instrucciones de servicio internas (“*innerdienstliche Weisungen*”)⁸⁷; instrucciones administrativas internas (“*verwaltungsinterne Weisungen*”)⁸⁸; medidas de servicio internas (“*innendienstliche Maßnahmen*”)⁸⁹; acto jurídico de servicio interno (“*innerdienstlicher Rechtsakt*”)⁹⁰, y; actuaciones administrativas internas (“*Verwaltungsinterne*”)⁹¹.

Sentencia del Tribunal Superior Administrativo de Münster de 17 de abril de 1967, referencia V A 976/65; el Auto del Tribunal Superior Administrativo de Kassel de 26 de septiembre de 1989, referencia 11 TH 2862/89; la Resolución del Tribunal Administrativo de Kassel de 20 de marzo de 1990, referencia 11 UE 3768/88; la Resolución del Tribunal Administrativo de Münster de 6 de diciembre de 2002, referencia 10 K 871/02, y; la Sentencia del Tribunal Administrativo de Würzburg de 22 de julio de 2005, referencia W 2 K 05.200.

⁸² Vid. R. NEBINGER, *Verwaltungsrecht – Allgemeiner Teil...*, *op. cit.*, p. 196.

⁸³ Vid. C. F. MENDER, *System des Verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – Eine verwaltungsgerichtliche und prozessvergleichende Studie*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1954, pp. 111-112.

⁸⁴ Vid. R. SCHMIDT, *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, p. 149, Rz. 391, y; M. RUFFERT, «Bedeutung, Funktion und Begriff...», *op. cit.*, p. 657, Rz. 27. En la jurisprudencia, *vid.* la Sentencia del Tribunal Superior Administrativo de Hamburg de 25 de junio de 1990, referencia Bf III 100/86; la Sentencia del Tribunal Superior Administrativo de Berlín–Brandenburg de 21 de febrero de 2007, referencia 11 B 9/06; el Auto del Tribunal Administrativo de Arnsberg de 16 de abril de 2010, referencia 12 K 2689/08, y; la Sentencia del Tribunal Superior Administrativo de Magdeburg de 14 de octubre de 2010, referencia 2 L 139/09.

⁸⁵ Vid. U. STELKENS, «§35», en P. STELKENS, H. J. BONK, y M. SACHS, *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*, München, C. H. Beck, 2014, pp. 1046–1047, Rz. 168. En la jurisprudencia, *vid.* la Sentencia del BVerwG de 17 de septiembre de 1970, referencia VIII C 8569; la Sentencia del BVerwG de 19 de febrero de 1998, referencia 2 C 14/97 (Frankfurt/Oder); el Auto del BVerwG de 26 de enero de 2000, referencia 6 P 2/99 (Schleswig); la Sentencia del BVerwG de 11 de noviembre de 2004, referencia 3 C 8/04 (VGH München), y; la Sentencia del Tribunal Superior Administrativo de Münster de 15 de agosto de 2013, referencia 20 A 3044/11.

⁸⁶ Vid. H. G. HENNEKE, «§35», en H. J. KNACK y H. G. HENNEKE, *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) – Kommentar*, Köln, Carl Heymanns, 2014, p. 731, Rz. 78. En la jurisprudencia, *vid.* la Sentencia del BVerwG de 28 de mayo de 1963, referencia I C 247/58 (Hamburg), disponible en *NJW*, 45/1963, p. 2089; la Sentencia del BVerwG de 1 de febrero de 1978, referencia VI C 9.77, y; la Sentencia del BVerwG de 9 de junio de 1982, referencia 3 C 2781.

⁸⁷ Vid. O. BACHOF, «Verwaltungsakt und innendienstliche Weisung», en AUTORES VARIOS, *Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit – Festschrift für Herrn Professor Dr. Wilhelm Laforet anlässlich seines 75. Geburtstages*, München, Isar, 1952, p. 285. En la jurisprudencia, *vid.* la Sentencia del BVerwG de 7 de marzo de 1968, referencia II C 1164; la Sentencia del BVerwG de 27 de noviembre de 1973, referencia I C 74.67 (VGH München vom 07.12.1966 - 33 V 65) (VG Bayreuth); la Sentencia del BVerwG de 15 de diciembre de 1994, referencia 4 C 11/94 (Schleswig), y; el Auto del Tribunal Superior Administrativo de Berlín–Brandenburg de 14 de enero de 2011, referencia OVG 1 N 91.09.

⁸⁸ Vid. O. BACHOF, «Verwaltungsakt und innendienstliche Weisung...», *op. cit.*, p. 285. En la jurisprudencia, *vid.* el Auto del BVerwG de 8 de abril de 1997, referencia 3 C 6/95; la Sentencia del BVerwG de 23 de abril de 2003, referencia 3 C 25/02, y; el Auto del BVerwG de 19 de septiembre de 2012, referencia 6 P 3/11, párrafo 26.

⁸⁹ En la jurisprudencia, *vid.* el Auto del Tribunal Superior Administrativo de Hamburg de 1 de junio de 2001, referencia 1 Bs 114/01; el Auto del Tribunal Administrativo de München de 9 de febrero de 2006, referencia 3 CS 05.2955, y; el Auto del Tribunal Superior Administrativo de Münster de 5 de octubre de 2015, referencia 1 B 830/15.

⁹⁰ Vid. K. OBERMAYER, *Verwaltungsakt und innendienstlicher Rechtsakt*, Stuttgart y otras ciudades, R. Boorberg, 1956, pp. 24–25. En la jurisprudencia, *vid.* la Sentencia del BVerwG de 7 de noviembre de 1957, referencia II C 109/53.

⁹¹ Vid. U. STELKENS, «Die „Europäische Entscheidung“ als Handlungsform des direkten Unionsrechtsvollzug nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa», en *ZEuS*, 1/2005, p. 71; T.

La jurisprudencia utiliza también términos como procesos internos de la autoridad (“*behördeninterner Vorgang*”)⁹², o medidas organizativas internas de la autoridad (“*innerbehördliche Maßnahmen*”)⁹³.

Para hacer notar que la actuación la lleva a cabo un órgano distinto al que resuelve, la doctrina emplea, entre otras expresiones, colaboración (“*Mitwirkung*”)⁹⁴; actos de colaboración (“*Mitwirkungsakte*”)⁹⁵; acto conjunto (“*Beteiligungssakt*”)⁹⁶; medidas de colaboración (“*Mitwirkungsmaßnahmen*”)⁹⁷; actividad colaborativa (“*Mitwirkungsbehandlung*”)⁹⁸, y; trabajo conjunto (“*Zusammenwirken*”)⁹⁹.

La jurisprudencia hace uso de las expresiones de la doctrina y emplea, entre otros términos, colaboración (“*Mitwirkung*”)¹⁰⁰; trabajo conjunto (“*Zusammenwirken*”)¹⁰¹; actos de

SCHMIDT-KÖTTERS, «§ 42 VwGO», en H. POSSER y H. A. WOLFF (Hrsg.), *VwGO-Kommentar*, München, C. H. Beck, 2014, pp. 173–174, Rz. 189; «§ 42», en M. REDEKER, P. KOTHE, y H. VON NICOLAI, *Redeker / von Oertzen Verwaltungsgerichtsordnung-Kommentar*, Stuttgart, Kohlhammer, 2014, p. 167, Rz. 10; J. V. ALBEDYLL, «§ 42», en J. BADER, M. FUNKE-KAISER, T. STUHLFAUTH, y J. V. ALBEDYLL, *Verwaltungsgerichtsordnung*, Heidelberg, C. F. Müller, 2014, pp. 166–167, Rz. 11, y; A. WOLFF y S. BRINK, «§ 35», en J. BADER y M. RONNELLENFITSCH (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*, München, C. H. Beck, 2010, p. 294, Rz. 178. En la jurisprudencia, *vid.* la Sentencia del Tribunal Superior Administrativo de Münster de 28 de mayo de 1985, referencia 6 A 66/84; la Sentencia del Tribunal Administrativo de Kassel de 9 de agosto de 1990, referencia 3 UE 2398/87, y; la Sentencia del Tribunal Administrativo de Kassel de 4 de febrero de 2016, referencia 4 A 617/14.

⁹² *Vid.* la Sentencia del BVerwG de 10 de julio de 1958, referencia I C 195/56, disponible en *NJW*, 13/1959, p. 590, y; la Sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de Ansbach de 20 de octubre de 2005, referencia AN 14 K 04.31848.

⁹³ *Vid.* la Sentencia del BVerwG de 22 de mayo de 1980, referencia 2 C 30.78, disponible en *DÖV*, 3/1981, p. 99; la Sentencia del BVerwG de 29 de abril de 1982, referencia 2 C 26/80 (Hamburg); el Auto del Tribunal Administrativo de München de 17 de marzo de 2009, referencia 3 ZB 07.2220, párrafo 11, y; el Auto del Tribunal Superior Administrativo de Münster de 5 de octubre de 2015, referencia 1 B 830/15, párrafo 10.

⁹⁴ *Vid.* D. EHLERS, «Das Verwaltungsverfahrensgesetz im Spiegel...», *op. cit.*, p. 64; H. G. HENNEKE, «§35...», *op. cit.*, p. 734, Rz. 82, y; C. BUMKE, «Verwaltungsakte», en W. HOFFMANN-RIEM, E. SCHMIDT-ABMANN, y A. VOBKUHLE (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts...*, *op. cit.*, p. 1169, Rz. 68.

⁹⁵ *Vid.* O. FRISCHMANN y O. WEINGART, «Zur selbständigen Anfechtbarkeit behördlicher Mitwirkungsakte», en *DÖV*, 19/1962, p. 734.

⁹⁶ *Vid.* U. HILDEBRANDT, «Verwaltungshandeln dargestellt am Verwaltungsakt», en H. HOFMANN, J. GERKE, y U. HILDEBRANDT, *Allgemeines Verwaltungsrecht – mit Sozialverwaltungsverfahren, Bescheidtechnik, Verwaltungsvollstreckung und Rechtsschutz*, Stuttgart, Kohlhammer y Deutscher Gemeindeverlag, 2016, pp. 109–110, Rz. 337.

⁹⁷ *Vid.* «§ 42», en M. REDEKER, P. KOTHE, y H. VON NICOLAI..., *op. cit.*, p. 167, Rz. 10.

⁹⁸ *Vid.* G. ENGELHARD, *Der mehrstufige Verwaltungsakt und seine prozessuale Behandlung*, tesis doctoral defendida en la Ludwig-Maximilians-Universität zu München el 21 de febrero de 1974, p. 17; N. ACHTERBERG, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg, C. F. Müller, 1986, p. 429, Rz. 66, y; J. V. ALBEDYLL, «§ 42...», *op. cit.*, pp. 166–167, Rz. 11.

⁹⁹ *Vid.* W. SCHÜTZ, «Zustimmung – Einvernehmen anderer Behörden im Baurecht», en *NJW*, 47/1963, p. 2150; U. WOYWOD, *Der mehrstufige Verwaltungsakt*, tesis doctoral defendida en la Christian-Albrechts-Universität zu Kiel el 22 de julio de 1967, p. 11, y; T. MANN, «Zur Bedeutung des Einvernehmenserfordernisses in § 7 Abs. 1 b Satz 2 AtG», en *DVBbl*, 6/2009, p. 340.

¹⁰⁰ *Vid.* la Sentencia del BVerwG de 29 de mayo de 1964, referencia VII C 6.63.

¹⁰¹ *Vid.* la Sentencia del BVerwG de 26 de septiembre de 1969, referencia VII C 67.67 – (BayVGH), disponible en *DVBbl*, 7/1970, p. 282, y; la Sentencia del BVerwG del 3 de diciembre de 1992, referencia 4 C 53/89 (Koblenz), disponible en *NVwZ*, 9/1993, p. 895.

colaboración (“*Mitwirkungsakte*”)¹⁰², y; actuación conjunta interna de una autoridad (“*innerbehördliche Beteiligung*”)¹⁰³.

Todas ellas han sido sistematizadas por SIEGEL¹⁰⁴. Bajo la categoría global de actuación conjunta (“*Beteiligung*”)¹⁰⁵ identifica tres tipos ordenados de menor a mayor grado de intensidad de involucración del órgano que colabora pero no resuelve: (i) notificación (“*Mitteilung*”); (ii) colaboración (“*Mitwirkung*”), y (iii) decisión conjunta (“*Mitentscheidung*”).

En la notificación el órgano que comunica se limita a trasladar una información, mientras que en la colaboración la función de este órgano es más activa.

Dentro de la colaboración distingue varios subtipos: (i) la consulta (“*Anbörung*”), (ii) la discusión o comentario (“*Erörterung*”), (iii) la votación (“*Abstimmung*”), (iv) el asesoramiento (“*Beratung*”), y (v) el derecho de propuesta (“*Vorschlagsrecht*”)¹⁰⁶.

A diferencia de lo que ocurre en los supuestos de colaboración, en los casos de decisión conjunta el órgano que resuelve no se limita a ser sujeto pasivo que observa la actuación del otro órgano participante, sino que son los dos órganos los que intervienen activamente en la adopción de la decisión¹⁰⁷.

Al VA resultante de la actividad llevada a cabo por varios órganos se le ha denominado con varios términos: acto conjunto (“*gemeinsamer Akt*”); acto administrativo conjunto (“*Gesamtverwaltungsakt*”); acto legalmente configurado como conjunto (“*zusammengesetzter Akt*”); acto en varias fases (“*mehrstufiger Akt*”); acto que requiere participación conjunta (“*mitwirkungsbedürftiger Akt*”); acto vinculado (“*gebundener Akt*”); acto administrativo *duae conformes* (“*Verwaltungsakt duae conformes*”); acto administrativo

¹⁰² Vid. la Sentencia del BVerwG del 19 de enero de 1967, referencia VI C 73/64.

¹⁰³ Vid. la Sentencia del BVerwG de 19 de noviembre de 1965, referencia IV C 184/65 (Mannheim), disponible en *NJW*, 11/1966, p. 514.

¹⁰⁴ Vid. T. SIEGEL, *Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001, pp. 73–96.

¹⁰⁵ Se ha renunciado a emplear el término *participación* siguiendo el criterio del autor. Éste explica que en este ámbito el término “*Beteiligung*” no debe ser considerado como sinónimo de participación. Entiende que *participación está estrechamente vinculado al principio democrático y a la intervención activa del ciudadano*, razón por la cual indica que no ha de entenderse “*Beteiligung*” como participación. Vid. T. SIEGEL, *Die Verfahrensbeteiligung von Behörden...*, *op. cit.*, p. 71.

¹⁰⁶ Vid. T. SIEGEL, *Die Verfahrensbeteiligung von Behörden...*, *op. cit.*, pp. 78–90.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 91.

comunitario (“*gemeinschaftlicher Verwaltungsakt*”) ¹⁰⁸, y; acto administrativo doble (“*Doppelverwaltungsakt*” y “*Verwaltungsdoppelakt*”) ¹⁰⁹.

1.2.3 Los rasgos en la doctrina alemana de los actos asimilables a los de trámite

La literatura define como actos preparatorios aquellos que sirven a la preparación del acto administrativo que ha de ser dictado con posterioridad y también aquellos actos que en conjunción con otras medidas conforman una provisión dirigida a modificar o concretizar con carácter inmediato una relación jurídica ¹¹⁰.

No obstante, debido a la centralidad del concepto de VA a la hora de definir qué tipo de pretensión procede ejercitar frente a la Administración, los escritos se centran en la distinción entre VA y actuaciones que no constituyen un VA.

A estos efectos, la definición de VA es la de la § 35 de la ley de procedimiento administrativo (“*VwVfG*”) ¹¹¹; una definición que antes de su entrada en vigor el 1 de enero de 1977 ya tenía precedentes en normas ¹¹², literatura ¹¹³ y jurisprudencia ¹¹⁴. La definición de la § 35 de la *VwVfG* es la siguiente:

¹⁰⁸ Aquí comunitario no tiene connotación europea, no se refiere a un acto de la Comunidad Europea, sino a un acto en el que participan varios órganos en comunión.

¹⁰⁹ Este listado de denominaciones está extraído del listado de O. FRISCHMANN y O. WEINGART, «Zur selbständigen Anfechtbarkeit behördlicher Mitwirkungsakte...», *op. cit.*, p. 721, y del listado de G. ENGELHARD, *Der mehrstufige Verwaltungsakt...*, *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁰ Las definiciones positivas de qué es un acto de trámite no abundan en la literatura. Esta definición está basada en la definición de actos preparatorios que se encuentra en R. SCHMIDT, *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, p. 136, Rz. 371.

¹¹¹ De la literatura se deduce que la definición de VA de la *VwVfG* es la que rige también en la esfera contencioso-administrativa a pesar de que la *VwGO* no lo prevea expresamente. *Vid.* H. SODAN, «§42...», *op. cit.*, p. 642, Rz. 99;

¹¹² Una definición de VA ya la incluía el borrador de ley del orden jurídico administrativo para Württemberg de 1931 (“*Entwurf einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg*”): “Actos administrativos en el sentido de esta ley son aquellas disposiciones y decisiones individuales dictadas por una autoridad administrativa en el ejercicio de poder público para la regulación de relaciones determinadas. Se excluyen las disposiciones y decisiones dictadas en el marco de una relación de sujeción especial (sujeción de servicio, sujeción institucional)”; traducción propia de “*Verwaltungsakte im Sinne dieses Gesetzes sind die von einer Verwaltungsbehörde in Ausübung der öffentlichen Gewalt zur Ordnung bestimmter Verhältnisse im Einzelfall erlassenen Verfügungen und Entscheidungen. Ausgenommen sind jedoch Verfügungen und Entscheidungen innerhalb eines besonderen Gewaltverhältnisses (Dienstgewalt, Anstaltsgewalt)*”. *Vid.* a este respecto K. OBERMAYER, *Verwaltungsakt und innendienstlicher Rechtsakt...*, *op. cit.*, p. 61. Como precedentes normativos, la doctrina señala también la definición de acto administrativo de la § 23.1 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de Berlín Oeste de 8 de enero de 1951 (“*VGG Berlin*”), la § 20.1 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de Saarland (“*VGG Saarl.*”) de 10 de julio de 1951, y la § 25.1 del reglamento número 165 del gobierno militar sobre la jurisdicción contencioso-administrativa en la zona británica de ocupación (“*MRVO Nr. 165*”) vigente hasta el 1 de abril de 1960, con arreglo a la cual era un VA, “Toda medida dictada por una autoridad administrativa para la reglamentación de un caso individual dentro del ámbito del Derecho público.”; traducción propia de “(...) *jede Maßnahme, die von einer Verwaltungsbehörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts getroffen wird*”. *Vid.* G. ENGELHARD, *Der mehrstufige Verwaltungsakt...*, *op. cit.*, p. 24.

Un acto administrativo es toda disposición, decisión u otra medida del poder público dictada por una autoridad administrativa para la reglamentación de un caso individual dentro del ámbito del derecho público y destinado a producir efecto jurídico inmediato externo¹¹⁵. (...)

La actuación que se corresponda *objetivamente*¹¹⁶ con esta definición merece ser denominada VA, también si está integrada en un procedimiento que finaliza con un VA posterior¹¹⁷.

Generalmente, las actuaciones equiparables a un acto de trámite no son un VA en tanto que no constituyen una *reglamentación* y/o no *producen efecto jurídico inmediato externo*. Las disquisiciones acerca de si una actuación es o no es un VA tratan de discernir si concurren estos dos elementos de la definición de VA.

A estos efectos, por *reglamentación* se entiende la configuración o fijación con carácter unilateral, vinculante y definitivo de la posición jurídica de una persona física o jurídica¹¹⁸: una modificación o concretización de su situación jurídica¹¹⁹.

¹¹³ Vid. E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts – Allgemeiner Teil*, München y Berlin, C. H. Beck, 1950, pp. 153–158; K. E. VON TUREGG, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1950, pp. 143–148; C. H. ULE, *Verwaltungsprozessrecht*, München y Berlin, C. H. Beck, 1961, pp. 96–104; O. FRISCHMANN y O. WEINGART, «Zur selbständigen Anfechtbarkeit behördlicher Mitwirkungsakte...», *op. cit.*, p. 722, y; O. TSCHIRA y W. SCHMITT GLAESER, *Grundriß des Verwaltungsprozessrechts*, Stuttgart y otras ciudades, Richard Boorberg, 1970, pp. 70–71.

¹¹⁴ Vid. la Sentencia del BVerwG de 3 de mayo de 1956, referencia I C 89.55; la Sentencia del BVerwG de 3 de mayo de 1956, referencia I C 29/54 (Münster); la Sentencia del BVerwG de 10 de enero de 1961, referencia C 197/58 (Kassel); la Sentencia del BVerwG de 20 de julio de 1962, referencia VII C 57/61 (Lüneburg), y; la Sentencia del BVerwG de 5 de noviembre de 1965, referencia IV C 59/65.

¹¹⁵ Traducción a castellano de la VwVfG incluida en P. ABERASTURY y H. J. BLANKE (coords.), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa – Presentación de la traducción de la Ley alemana de la ley de procedimiento administrativo*, Buenos Aires y México D. F., Universidad de Buenos Aires y Fundación Konrad Adenauer, 2011, p. 621.

¹¹⁶ Vid. H. SODAN, «§42...», *op. cit.*, p. 614, Rz. 18; M. HAPP, «§42», en H. GEIGER, M. HAPP, I. KRAFT, K. RENNERT, y J. SCHMIDT, *Eyermann Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar*, München, C. H. Beck, 2014, pp. 214–215, Rz. 4; A. WOLFF y S. BRINK, «§ 35...», *op. cit.*, p. 294, Rz. 176. En la jurisprudencia, *vid.* la Sentencia del Tribunal Superior Administrativo de Koblenz de 12 de diciembre de 1963, referencia 1 A 22/63, disponible en *DVBl*, 13/1964, p. 540; el Auto del Tribunal Superior Administrativo del Land Nordrhein-Westfalen de 28 de noviembre de 1979, referencia VI B 1013/79, párrafo 13; el Auto del Tribunal Superior Administrativo de Münster de 5 de octubre de 2015, referencia 1 B 830/15, párrafo 10, y; el Auto del BVerwG de 8 de noviembre de 2016, referencia 3 B 11.16, párrafo 36: “Der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts ist durch Auslegung aus Sicht eines objektiven Empfängers zu bestimmen.”

¹¹⁷ A este respecto señala OBERMAYER que un acto puede ser tanto verdadero VA como acto jurídico de servicio. El hecho de que un acto sea VA y susceptible de impugnación autónoma no excluye el que forme parte de un proceso que finalice con otro VA. *Vid.* K. OBERMAYER, *Verwaltungsakt und innendienstlicher Rechtsakt...», op. cit.*, p. 25: “Hierbei wird deutlich werden, daß sich VA und iRA [innerdienstlicher Rechtsakt] gegenseitig nicht ausschließen; daß man sich nicht mit der Alternative VA oder iRA begnügen kann, sondern prüfen muß, ob nicht einem und demselben Hoheitsakt gleichzeitig der Charakter eines VA und eines iRA eignet?”

¹¹⁸ “Regelung (...) muss darauf gerichtet sein (...) die Rechtsposition von natürlichen oder juristischen Personen (Außenbereich) verbindlich zu gestalten oder festzustellen.”, en A. WOLFF y S. BRINK, «§ 35...», *op. cit.*, p. 294, Rz. 178.

¹¹⁹ “Daß Wesen der Regelung liegt also darin, daß durch die Verwaltungsmaßnahme eine Änderung der bestehende Rechtslage oder die Konkretisierung einer allgemein nach dem Gesetz bestehenden Rechtslage in bezug auf den Betroffenen verbindlich und

Por *efecto jurídico externo* se entiende que la acción de la Administración debe materializarse¹²⁰ y dirigirse a una persona física o jurídica allende la esfera de la Administración.

1.2.4 Supuestos

El número de casos en los que se plantea la problemática de discernir si una actuación concreta es un VA o no lo es, es alto. La jurisprudencia sobre este tipo de supuestos es vasta¹²¹.

Entre los factores que contribuyen a que así ocurra está el hecho de que desde hace décadas se ha incrementado el recurso a fórmulas de colaboración entre órganos para la ejecución de tareas administrativas¹²². Esto implica que una pluralidad de órganos participen en cada actuación.

En tanto que la persona jurídica del Estado no es impermeable¹²³, la participación de estos órganos con carácter previo a la emisión del VA, a pesar de que esté configurada como actuación que no constituye un VA en sí, es susceptible de interferir en la esfera jurídica de los interesados. Este hecho incrementa el número impugnaciones que tienen por objeto este tipo de actos.

rechtsbeständig herbeigeführt wird.”, en A. WITTERN, *Grundriß des Verwaltungsrechts*, Stuttgart y otras ciudades, W. Kohlhammer, 1970, p. 96, Rz. 3.

¹²⁰ (“zum Ausdruck bringen”), expresión traída y traducida de la explicación que hace KORMANN sobre la sistematización de ELTZBACHER de la actividad de la Administración. En esta sistematización se hace referencia a aquellas actuaciones administrativas sin contenido externo, es decir, actuaciones que no materializan hechos psicológicos previos o no deban hacerlo: “(...) *amtliche Handlungen ohne Äußerungsgehalt. Darunter versteht er solche Handlungen die entweder keine seelische Tatsache zum Ausdruck bringen oder doch keine solche zum Ausdruck bringen sollen.*”, en K. KORMANN, *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte*, Berlin, Julius Springer, 1910, p. 54.

¹²¹ Reflejo de lo amplia que es la casuística sobre este tipo de supuestos es la extensión de la sección del índice de la §42 de los comentarios legales a la VwGO en la que se listan los epígrafes por materias objeto de análisis a los efectos de determinar en qué supuestos de actuación concurren los elementos de un VA. *Vid.*, por ejemplo el índice en H. SODAN, «§42..., *op. cit.*, pp. 607–609.

¹²² *Vid.* O. FRISCHMANN y O. WEINGART, «Zur selbständigen Anfechtbarkeit behördlicher Mitwirkungsakte...», *op. cit.*, p. 721; K. H. KLEIN, «Die öffentlichrechtliche Assessorarbeit», en *JuS*, 5/1963, p. 187: “*Das behördliche Zusammenwirken bei Verwaltungsakten hat der Gesetzgeber im Bund und Ländern –in neuerer Zeit sogar mit Vorliebe– in den verschiedensten Formen und unter verschiedenen Bezeichnungen vorgeschrieben*”; R. STICH, «Das Verwaltungshandeln – Eine Bestandaufnahme an Hand von Beispielen aus der neueren Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur », en *JuS*, 9/1964, p. 338, y; U. WOYWOD, *Der mehrstufige Verwaltungsakt...*, *op. cit.*, p. 11.

¹²³ BACHOF explica como la distinción entre acción interna–externa que se emplea para las personas físicas lleva a confusión cuando se aplica a la personalidad y actividad del Estado. Ninguna acción del Estado permanece interna en el mismo sentido que una acción interna de una persona física. Todas las actuaciones del Estado se materializan por personas físicas en nombre del Estado. Puesto que se trata de actuaciones que se manifiestan en el ámbito real externo, éstas pueden potencialmente interferir en la esfera jurídica de personas físicas o jurídicas. Esta consideración le lleva a BACHOF a concurrir con KRÜGER en que la personalidad jurídica del Estado no es impermeable. *Vid.* O. BACHOF, «Verwaltungsakt und innendienstliche Weisung...», *op. cit.*, pp. 296–299.

Los supuestos de colaboración interorgánica a lo largo de un procedimiento administrativo son variados y están regulados por normas que se expanden en un arco temporal amplio: desde la previsión que existía de que la autoridad superior supervisora del orden y seguridad de obras concediera autorización a la ejecución de una obra pública¹²⁴, a la previsión más actual de que la autorización de vertido a red de energía eléctrica de origen nuclear requiere la aprobación del Ministerio Federal de Medioambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad en Obras y Reactores Nucleares, la Cancillería Federal y el Ministerio Federal de Economía y Energía¹²⁵.

En algunos casos la calificación de la actuación en cuestión es más pacífica que en otros.

En el ámbito de la colaboración interorgánica se acepta pacíficamente que no constituyen en sí un VA¹²⁶, por ejemplo, la aprobación que se requiere de la autoridad superior supervisora de obras en carreteras del “*Land*” para otorgar permiso para la ejecución de obras a realizar cerca de una carretera federal de larga distancia¹²⁷.

Se acepta pacíficamente también que el consentimiento que en determinados supuestos debe prestar el municipio a la autoridad emisora de permisos de construcción no constituye en sí un VA¹²⁸.

¹²⁴ La previsión de que la autoridad superior supervisora del orden y seguridad de obras (“*höhere Baupolizeibehörde*”) concediera autorización a la ejecución de obras públicas estaba contenida en la § 2 del reglamento sobre la supervisión de orden y seguridad de obras públicas (“*Verordnung über baupolizeiliche Behandlung von öffentlichen Bauten – VOöB*”) de 20 de noviembre de 1938. Ejemplo extraído de K. OBERMAYER, «Die baurechtliche Behandlung öffentlicher Bauten», en *DVBl*, 12/1958, p. 419.

¹²⁵ La previsión de que la autorización de vertido a red de este tipo de energía requiere del acuerdo de los dos ministerios y la Cancillería Federal está contenida en la § 7.1 Frase 2 de la Ley sobre el uso pacífico de la energía nuclear y protección contra sus peligros de 15 de julio de 1985 (“*Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren – AtG*”). Ejemplo extraído de T. MANN, «Zur Bedeutung des Einvernehmenserfordernisses...», *op. cit.*, p. 340.

¹²⁶ Se acepta pacíficamente que sea así en tanto el trámite no se configura como VA dirigido contra la situación jurídica del interesado. Si, por el contrario, así se hiciera, sí que constituiría un VA susceptible de impugnación, pero esto supondría una violación del procedimiento y constituiría, por tanto, una anomalía respecto a como el trámite está configurado en la ley.

¹²⁷ La previsión de que se requiere autorización de la autoridad superior supervisora de obras en carreteras del “*Land*” para la emisión de licencia de obras y otros permisos previstos en la regulación sectorial respecto a construcciones ubicadas a una distancia menor a 100 metros de distancia de una autopista federal, y menor a 40 metros en el caso de una carretera federal, está contenida en la § 9 (2) Frase 1ª de la Ley de carreteras federales de larga distancia (“*Bundesfernstraßengesetz – FStrG*”) de 6 de agosto de 1953 en su nueva redacción de 28 de junio de 2007. Un listado detallado de la jurisprudencia de este supuesto en concreto en H. G. HENNEKE, «§35...», *op. cit.*, p. 734, nota a pie de página número 334.

¹²⁸ La previsión de que determinados permisos excepcionales de construcción requieren, además del consentimiento de la autoridad emisora de permisos de construcción (“*Baugenehmigungsbehörde*”), el consentimiento del municipio, está contenida en la § 36 (1) de la Ley del suelo (“*Baugesetzbuch – BauGB*”) de 23 de junio de 1960 en su nueva redacción de 23 de septiembre de 2004. Un listado detallado de la

En el mismo sentido, se considera que el consentimiento que debe prestar la autoridad aérea al permiso de construcción de un aeropuerto que expide la autoridad competente para la autorización de la obra no es un VA¹²⁹.

La literatura recurre con frecuencia a estos tres supuestos para ejemplificar actos que no se pueden considerar como VA y que deben, por tanto, tenerse por inimpugnables.

También existe acuerdo respecto al hecho de que la autorización parcial (“*Teilgenehmigung*”) y la resolución previa (“*Vorbescheid*”) sí que constituyen en sí un VA¹³⁰.

Por el contrario, la doctrina discrepa con la inclinación de la jurisprudencia a no considerar como un VA los exámenes psico-técnicos obligatorios para la expedición de un permiso de conducción¹³¹.

En todo caso, a la hora de distinguir si una actuación llevada a cabo por un órgano distinto al que resuelve es un VA se debe llevar a cabo un ejercicio de interpretación del Derecho material que regula el caso concreto y de las circunstancias que lo rodean¹³². Cuando se procede con este ejercicio de interpretación no se puede acudir a criterios de

jurisprudencia de este supuesto en concreto, en H. G. HENNEKE, «§35..., *op. cit.*, p. 734, nota a pie de página número 335.

¹²⁹ La previsión de que la autoridad aérea (“*Luftfahrtbehörde*”) debe dar su consentimiento a las obras de construcción de un aeropuerto está contenida en la § 12 (2) de la Ley de tráfico aéreo (“*Luftverkehrsgesetz*”) de 1 de agosto de 1922 en su nueva redacción de 10 de mayo de 2007.

¹³⁰ H. MAURER, *Derecho Administrativo – Parte general...*, *op. cit.*, p. 221, Rz. 9; F. J. PEINE, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg y otras ciudades, C. F. Müller, 2014, p. 88, Rz. 367; T. SCHMIDT-KÖTTERS, «§ 42 VwGO..., *op. cit.*, p. 173, Rz. 185, y; R. SCHMIDT, *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, p. 136, Rz. 371.

¹³¹ Se hacen eco de esta discrepancia entre escritos doctrinales y jurisprudencia H. MAURER, *Derecho Administrativo – Parte general...*, *op. cit.*, p. 221, Rz. 9, y; M. RUFFERT, «Bedeutung, Funktion und Begriff..., *op. cit.*, p. 657, Rz. 27. Estos autores se refieren a los siguientes escritos: L. H. SCHREIBER, «Die medizinisch-psychologische Untersuchung nach der neuen Fahrerlaubnis-Verordnung – Ist ihre Anordnung doch ein Verwaltungsakt?», en ZRP, 12/1999, pp. 519–524; M. BRENNER, «Der Rechtsstaat und die MPU», en ZRP, 7/2006, pp. 223–229, y; K. L. HAUS, «Zeit, dass sich was dreht», en SVR, 1/2014, pp. 6–10.

¹³² *Vid.* G. ENGELHARD, *Der mehrstufige Verwaltungsakt...*, *op. cit.*, p. 17; U. STELKENS, «§35..., *op. cit.*, p. 1047, Rz. 170, y; M. RUFFERT, «Bedeutung, Funktion und Begriff..., *op. cit.*, p. 656, Rz. 24.

uso extendido¹³³, salvo a la regla en virtud de la cual en caso de duda la actuación no debe ser considerada como VA¹³⁴.

1.2.5 La regla de impugnación

Los actos que sean susceptibles de ser calificados de VA en los términos explicados son susceptibles de ser objeto de una pretensión de impugnación (“*Anfechtungsklage*”). Aquellos que no lo sean sólo pueden ser impugnados junto con el VA que finalice el procedimiento en virtud de la regla de la § 44 a VwGO¹³⁵.

A la hora de justificar esta regla, la doctrina señala varios motivos.

Por una parte se apunta que evitando impugnaciones de actuaciones que no sean un VA se evita ralentizar y entorpecer el procedimiento administrativo¹³⁶. Por otra parte, se señala que de este modo se economiza el proceso judicial de impugnación pues se permite la interposición de una acción por procedimiento y no una por cada actuación del procedimiento.¹³⁷ Se menciona también la necesidad de tener que dejar transcurrir el procedimiento administrativo antes de poder valorar el efecto que tiene en el interesado¹³⁸.

En los casos previstos por la Ley, la interposición de la pretensión de impugnación deberá ir precedida de la interposición de un recurso administrativo que tenga por fin la

¹³³ Son pocos los autores que proponen criterios de interpretación que puedan servir para discernir si un acto de trámite constituye o no un acto administrativo. Entre ellos, *vid.* G. ENGELHARD, *Der mehrstufige Verwaltungsakt...*, *op. cit.*, pp. 28–29, que recomienda recurrir a la literalidad de la norma que regule el procedimiento en el seno del cual se ejecuta dicho trámite, a la configuración del procedimiento, al entramado de relaciones jurídicas del caso concreto, o al rango normativo de la disposición que regule el procedimiento en cuestión. STELKENS propone que cuando en las nuevas leyes al consentimiento prestado se le denomina “*Einvernehmen*” (aquí traducido por conformidad) el acto que presta tal conformidad es un acto de trámite, mientras que cuando se le denomina “*Genehmigung*” (aquí traducido por autorización) el acto que otorga tal autorización es un VA. *Vid.* U. STELKENS, «§35...», *op. cit.*, pp. 1048–1049, Rz. 171.

¹³⁴ *Vid.* D. EHLERS, «Das Verwaltungsverfahrensgesetz im Spiegel...», *op. cit.*, p. 64; U. STELKENS, «Die „Europäische Entscheidung“ als Handlungsform...», *op. cit.*, p. 71; M. WALLERATH, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin, Erich Schmidt, 2009, p. 282, Rz. 26; T. MANN, «Zur Bedeutung des Einvernehmenserfordernisses...», *op. cit.*, p. 341; U. STELKENS, «§35...», *op. cit.*, p. 1047, Rz. 169, y; U. HILDEBRANDT, «Verwaltungshandeln dargestellt am Verwaltungsakt...», *op. cit.*, pp. 109–110, Rz. 337.

¹³⁵ “Sólo cabe interponer recurso contra los actos de trámite de la autoridad con carácter simultáneo al recurso admisible contra la decisión final del asunto (...)”, traducción propia de “*Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen können nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden (...)*”.

¹³⁶ *Vid.* H. MAURER, *Derecho Administrativo – Parte general...*, *op. cit.*, p. 494, Rz. 26, y; K. RENNERT y H. GEIGER, «§44 a», en H. GEIGER, M. HAPP, I. KRAFT, K. RENNERT, y J. SCHMIDT, *Eyermann Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar...*, *op. cit.*, p. 287, Rz. 1.

¹³⁷ “(...) aus prozeßökonomischen Gründen (...)”, en H. SODAN, «§42...», *op. cit.*, p. 614, Rz. 18; (“*Verfahrensökonomie*”).

¹³⁸ *Vid.* H. MAURER, *Derecho Administrativo – Parte general...*, *op. cit.*, p. 494, Rz. 26.

revisión del acto^{139 140}. La pretensión de impugnación debe presentarse en el transcurso de un mes desde la comunicación de la resolución de este recurso, o de un mes desde la comunicación del acto si este recurso no procediera¹⁴¹.

1.2.6 Comparación con el régimen español

Si se comparan las normas españolas y alemanas se aprecia que ambas coinciden en prescribir que la impugnación de las actuaciones de un procedimiento ha de acumularse a la impugnación del acto final. Los razonamientos que se utilizan para justificar la regla convergen, pues tanto en la doctrina española como en la alemana se alude a la necesidad de no entorpecer la actividad de la Administración con impugnaciones de las actuaciones que se van sucediendo en el procedimiento así como a la necesidad de no dificultar la labor del órgano jurisdiccional con pretensiones que se refieran a la porción de un procedimiento.

Por el contrario, el tratamiento de los actos que no ponen fin a un procedimiento es distinto. En Derecho español existen cuatro excepciones a la regla general de inimpugnabilidad autónoma de un trámite. Las dos primeras (decisión sobre el fondo del asunto y determinación del fin del procedimiento) tienen que ver con el efecto del trámite

¹³⁹ “Con carácter previo a la interposición de la pretensión de impugnación debe revisarse la legalidad y adecuación del acto administrativo en procedimiento previo (...)”, traducción propia del contenido de la primera frase de la § 68 (1) VwGO: “*Vor Erhebung der Anfechtungsklage sind Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts in einem Vorverfahren nachzuprüfen (...)*”.

¹⁴⁰ Ciertamente la expresión “En los casos previstos por la Ley (...)” para identificar en qué casos procede procedimiento administrativo de revisión (“*Widerspruchverfahren*”) es amplia. La razón por la cual no se ahonda en definir en qué casos se exige y en qué casos no se exige este procedimiento de revisión previo a la pretensión de impugnación es que no existe criterio general que sirva de guía inequívoca. La regla general que prevé la § 68 VwGO es que con carácter previo a la vía jurisdiccional se acuda a este procedimiento de revisión. La § 68 VwGO prevé dos excepciones: no se requiere de procedimiento de revisión contra, (i) actos dictados por una autoridad superior federal o del “*Land*”, salvo que una norma expresamente prevea lo contrario, ni, (ii) contra la respuesta o resolución de una solicitud de remedio o de una objeción presentada por el interesado. Dentro del grupo de excepciones a la primera excepción (i) explicada, están la § 54 (2) de la ley que regula el estatuto de los funcionarios en los “*Länder*” (“*BeamtStG*”), y la § 126 (2) de la ley que regula el estatuto de los funcionarios federales (“*BfG*”). Ambas prevén que debe incoarse el procedimiento previo de revisión antes de la vía contenciosa. A esto se suma el que ciertos “*Länder*” eliminaron este procedimiento el año 2006. Las variables a tener en cuenta, por tanto, impiden ofrecer una regla general. Se ha de estar al caso concreto para determinar si con carácter previo a la impugnación en vía jurisdiccional debe tramitarse el procedimiento de revisión. *Vid.* una explicación en F. HUFEN, *Verwaltungsprozessrecht...*, *op. cit.*, p. 67–84, Rz. 1–19.

¹⁴¹ “La pretensión de impugnación debe interponerse dentro del mes siguiente a la notificación de la resolución sobre la revisión [del acto administrativo]. En caso de que en virtud de la § 68 no sea necesaria una resolución sobre la revisión [del acto administrativo] la pretensión debe interponerse dentro del mes siguiente a la comunicación del acto administrativo.”, traducción propia del contenido de la § 74 (1) VwGO: “*Die Anfechtungsklage muß innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruchsbescheids erhoben werden. Ist nach § 68 ein Widerspruchsbescheid nicht erforderlich, so muß die Klage innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts erhoben werden*”.

en el transcurso del procedimiento y se pueden apreciar más fácilmente de modo objetivo. Las dos segundas (indefensión y causación de daños irreparables a intereses legítimos) tienen más que ver con el impacto del trámite en la esfera jurídica del interesado y, por lo tanto, sólo se pueden valorar teniendo en cuenta sus circunstancias.

En Derecho alemán, en cambio, la forma de la actuación es la que determina si un acto llevado a cabo en el seno de un procedimiento es o no susceptible de impugnación independiente vía interposición de una pretensión de impugnación (“*Anfechtungsklage*”). Si se trata de un VA sí que lo es, de lo contrario no. El grueso de la problemática se centra en resolver esta disyuntiva. A esta diferencia se suma el hecho de que a la hora de dilucidar si el acto en cuestión es un VA la perspectiva a tener en cuenta no es la del interesado, sino la de un tercer observador objetivo. La respuesta a la pregunta de si concurre un VA debe ser la respuesta de un observador ajeno a la actuación y no una respuesta matizada por las circunstancias del interesado.

En ambos ordenamientos la doctrina coincide en abstenerse de proponer reglas generales de interpretación e invita a estar a las circunstancias específicas del caso concreto. En ambos ordenamientos, también, hay que acudir a un acervo tan rico que convierte su análisis detallado en un verdadero reto.

1.3. El régimen del ordenamiento de la UE

A diferencia de lo que ocurre con los ordenamientos español y alemán, el régimen de impugnación de los actos de un procedimiento en Derecho de la UE se deduce de la doctrina judicial. La explicación que se ofrece es una explicación de la jurisprudencia del TJUE.

1.3.1 El acto de trámite en la jurisprudencia del TJUE

En su doctrina, el TJUE se refiere a actos de trámite¹⁴²; también a *medidas preparatorias*¹⁴³ y *medidas intermedias*¹⁴⁴. En otras lenguas, doctrina y jurisprudencia del TJUE

¹⁴² Entre otras resoluciones, el Auto del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 24 de mayo de 1988, *Giovanni Santarelli contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados 78 y 220/87; la Sentencia del Tribunal General (Sala Primera ampliada) de 17 de septiembre de 2007, *Akzo Nobel Chemicals Ltd. y otros contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-125/03 y T-253/03 (recurso de anulación), párrafo 45; la Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 13 de julio de 2011, *Polimeri Europa SpA contra la Comisión Europea*, asunto T-59/07 (recurso de anulación), párrafo 73; la Sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta) de 15 de enero de 2013, *Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat) contra la Comisión Europea*, asunto T-182/10 (recurso de anulación), párrafo 27, y; la Sentencia del Tribunal General (Sala Sexta) de 22 de enero de 2015, *Teva Pharma BV y otros contra la Agencia Europea de Medicamentos*, asunto T-140/12 (recurso de anulación), párrafo 53.

emplean, entre otras expresiones, “*preparatory act*”¹⁴⁵, “*provisional measure*”¹⁴⁶, “*preparatory measure*”¹⁴⁷, o “*preliminary acts*”¹⁴⁸; “*actes préparatoires*”¹⁴⁹, o “*actes provisoires*”¹⁵⁰; “*atti procedimentali*”¹⁵¹ y; “*vorbereitende Maßnahme*”¹⁵², o “*vorbereitende Zwischenmaßnahme*”¹⁵³.

¹⁴⁵ Se refiere a *medidas preparatorias*, entre otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1992, *Reino de España contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-312/90 (recurso de anulación), párrafo 21; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 24 de marzo de 1993, *Comité internacional de la rayonne et des fibres synthétiques (CIRFS) contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-313/90 (recurso de anulación), párrafo 26; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 18 de noviembre de 2010, *NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB contra la Comisión Europea*, asunto C-322/09 P (recurso de casación), párrafo 53, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 8 de septiembre de 2011, *Comisión Europea contra el Reino de los Países Bajos*, asunto C-279/08 P (recurso de casación), párrafo 42.

¹⁴⁴ Se refiere a *medidas intermedias*, entre otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 22 de junio de 2000, *Reino de los Países Bajos contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-147/96 (recurso de anulación), párrafo 26; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de enero de 2010, *Internationaler Hilfsfonds eV contra la Comisión Europea*, asunto C-362/08 P (recurso de anulación), párrafo 52; la Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 12 de junio de 2015, *Plantavis GmbH y otros contra la Comisión Europea y otros*, asunto T-334/12 (recurso de anulación), párrafo 62, y; la Sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta) de 4 de junio de 2015, *Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra el Banco Central Europeo*, asunto T-496/11 (recurso de anulación), párrafo 51.

¹⁴⁵ En la jurisprudencia, *vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 8 de septiembre de 2011, *Comisión Europea contra el Reino de los Países Bajos*, asunto C-279/08 P (recurso de casación), párrafo 42. En la doctrina, *vid.* G. BEBR, *Judicial Control of the European Communities*, London, Stevens & Sons, 1962, p. 40.

¹⁴⁶ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 18 de noviembre de 2010, *NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB contra la Comisión Europea*, asunto C-322/09 P (recurso de casación), párrafo 53.

¹⁴⁷ En la jurisprudencia, *vid.*, entre otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 24 de marzo de 1993, *Comité internacional de la rayonne et des fibres synthétiques (CIRFS) contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-313/90 (recurso de anulación), párrafo 26. En la doctrina, *vid.* D. CHALMERS, G. DAVIES, y G. MONTI, *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 400, y; P. CRAIG y G. DE BÚRCA, *EU Law – Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 511.

¹⁴⁸ En la doctrina, *vid.*, por ejemplo, H. G. SCHERMERS y D. F. WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Union*, The Hague y otras ciudades, Kluwer Law International, 2001, p. 348, § 702.

¹⁴⁹ En la jurisprudencia, *vid.*, entre otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 6 de diciembre de 2007, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Ferrière Nord SpA*, asunto C-516/06 P (recurso de casación), párrafo 29. En la doctrina, *vid.*, por ejemplo, G. VANDERSANDEN y A. BARAV, *Contentieux Communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1977, p. 144; J. V. LOUIS, G. VANDERSANDEN, D. WAELBROECK, y M. WAELBROECK, *Commentaire Megret – Le Droit de la CEE*, 10, Bruxelles, Editions de l’Université de Bruxelles, 1993, p. 517, Rz. 69, y; P. DUFFY, «Quelles Réformes pour le Recours en Annulation», en *CDE*, 31 (1995), pp. 553 y 555.

¹⁵⁰ En la doctrina, *vid.* P. DUFFY, «Quelles Réformes pour le Recours en Annulation...», *op. cit.*, p. 555.

¹⁵¹ En la jurisprudencia, *vid.*, entre otras, la Sentencia del Tribunal de General (Sala Tercera) de 6 de febrero de 2014, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio y otros contra la Comisión Europea*, asunto T-342/11 (recurso de anulación), párrafo 80. En la doctrina, *vid.*, por ejemplo, G. FALCON, «La tutela giurisdizionale», en M. P. CHITI y G. GRECO (dirs.), *Trattato di Diritto amministrativo europeo – Parte Generale*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 356

¹⁵² En la doctrina, *vid.*, por ejemplo, U. GESSER, *Die Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EGV – Weiterentwicklung des Klagesystems durch richterliche Rechtsfortbildung*, München, V. Florentz, 1995, p. 21, y; C. NOWAK, «Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsrecht», en J. P. TERHECHTE (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 2011, p. 179 p. 479, Rz. 28; I. DERVISOPOULOS, «Nichtigkeitsklagen», en H. W. RENGELING, A. MIDDEKE, y M. GELLERMANN, *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München, C. H. Beck, 2014, p. 127, Rz. 32; C. GAITANIDES, «Artikel 263 AEUV», en H. VON DER GROEBEN, J. SCHWARZE, y A. HATJE, *Europäisches Unionsrecht – Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäische Union*, Band 4, p. 884, Rz. 25, y; W. CREMER, «Art. 263 AEUV», en C. CALLIESS y M. RUFFERT (Hrsg.), *EUV/AEUV – Das*

1.3.2 Regla general

Al igual que en el régimen español y alemán, por regla, los actos de trámite de un procedimiento no son susceptibles de impugnación autónoma.

La regla la fijó el Tribunal de Justicia en el caso *IBM*¹⁵⁴:

Cuando se trata de actos o Decisiones cuya elaboración se efectúa en varias fases, (...) en principio, sólo constituyen actos que pueden impugnarse las medidas que fijan definitivamente la postura de la Comisión o del Consejo al finalizar dicho procedimiento, con exclusión de las medidas intermedias cuyo objetivo es preparar la decisión definitiva¹⁵⁵.

Lo mismo ocurriría si los actos o decisiones adoptados durante el procedimiento preparatorio no sólo reunieran las características jurídicas anteriormente descritas, sino que constituyeran por sí mismos el último término de un procedimiento especial distinto (...) ¹⁵⁶

Debe cuestionarse la validez de los actos de trámite con ocasión del recurso de anulación contra el acto final o definitivo ¹⁵⁷:

(...) procede observar que, aunque las medidas de naturaleza puramente preparatoria, como tales, no pueden ser objeto de un recurso de anulación, las posibles ilegalidades de que estuvieran viciadas podrían ser invocadas en apoyo del recurso dirigido contra el acto definitivo del que constituyen una fase de elaboración¹⁵⁸.

De esta regla se ha hecho eco una larga lista de resoluciones posteriores^{159 160}.

Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta – Kommentar, München, C. H. Beck, 2016, p. 2298, Rz. 18.

¹⁵³ En la jurisprudencia, entre otras, *vid.* la Sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta) de 4 de octubre de 2006, *Hans-Martin Tillack contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-193/04 (recurso de anulación), párrafo 63. En la doctrina, *vid.* H. KIRSCHNER, *Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften – Aufbau, Zuständigkeiten, Verfahren*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 1995, p. 47.

¹⁵⁴ Años antes STEINDORFF había afirmado que las decisiones internas de la Administración europea no merecían ser objeto del recurso de anulación, sino sólo aquellas medidas de efectos externos: “*Nicht die internen Beschlüsse der Verwaltung, sondern nur die nach außen in Erscheinung tretenden und wirkenden Maßnahmen müssen das Ziel der Nichtigkeitsklage sein können.*”, en E. STEINDORFF, *Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 1952, p. 25.

¹⁵⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, *International Business Machines Corporation contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 60/81 (recurso de anulación), párrafo 10.

¹⁵⁶ *Ibid.*, párrafo 11.

¹⁵⁷ La jurisprudencia del TJUE emplea definitivo en sentido de final. No emplea definitivo para un acto no susceptible de recurso. Debe entenderse aquí acto definitivo *como el último acto de un procedimiento.*

¹⁵⁸ *Ibid.*, párrafo 12.

¹⁵⁹ *Vid.*, entre otras resoluciones, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 24 de julio de 1986, *AKZO Chemie BV y AKZO Chemie UK Ltd contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 53/85 (recurso de anulación), párrafo 16; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 16 de junio de 1994, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-39/93 P (recurso de anulación), párrafo 28; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1997, *Guérin automobiles contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-282/95 P (recurso de casación), párrafo 34; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 22 de junio de 2000, *Reino de los Países Bajos contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-147/96 (recurso de anulación), párrafo 26; el Auto del Tribunal

1.3.3 La justificación de la regla general de inimpugnabilidad autónoma de los actos de trámite

En el caso *IBM* la conclusión a la que había llegado KORAH –el recurso de anulación procede únicamente contra una medida final que afecte los derechos del ciudadano y no contra sus actos de trámite–¹⁶¹ quedó transcrita en las conclusiones del Abogado General¹⁶². El criterio del Abogado General es el que siguió el Tribunal.

En dicha sentencia la argumentación de la inadmisión del recurso de anulación contra la carta objeto de disputa¹⁶³ se basó sobre el hecho de que Tribunal y Comisión tienen competencias distintas. El Tribunal entendió que enjuiciar el trámite objeto de disputa habría supuesto plantear prematuramente una discusión sobre el fondo del procedimiento. Ello habría constituido una intromisión judicial en un procedimiento que debía tramitar la Comisión hasta el final. Se habrían confundido las competencias del

de Primera Instancia (Sala Cuarta) de 31 de enero de 2006, *Schneider Electric SA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-48/03, párrafo 45; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 17 de julio de 2008, *Athinaiki Techniki AE contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-521/06 P (recurso de casación), párrafo 43; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de enero de 2010, *Internationaler Hilfsfonds eV contra la Comisión Europea*, asunto C-362/08 P (recurso de casación), párrafo 55; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 13 de octubre de 2011, *Deutsche Post AG y República Federal de Alemania contra la Comisión Europea*, asuntos acumulados C-463/10 P y C-475/10 P (recurso de casación), párrafo 50; la Sentencia del Tribunal General (Sala Quinta) de 16 de octubre de 2014, *Abro SA contra la Comisión Europea*, asunto T-517/12 (recurso de anulación), párrafo 23; el Auto del Tribunal General (Sala Cuarta) de 3 de marzo de 2015 en el asunto T-251/13, *Gemeente Nijmegen contra la Comisión*, párrafo 28, y; el Auto del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 3 de septiembre de 2015 en el asunto T-676/14, *Reino de España contra la Comisión Europea*, párrafo 13.

¹⁶⁰ Años antes VANDERSANDEN y BARAV ya se hacían eco de esta regla: “(...) *les effets juridiques définitifs seraient produits par l’acte final dans lequel ces mesures seraient incorporées et deviendraient attaquables à travers cet acte.*”, en G. VANDERSANDEN y A. BARAV, *Contentieux Communautaire...*, *op. cit.*, p. 144. Una explicación de esta regla con jurisprudencia del TJUE en las Conclusiones del Abogado General Sr. D. RUIZ-JARABO COLOMER presentadas el 7 de septiembre de 2004 en el asunto C-249/02, *República Portuguesa contra la Comisión de las Comunidades Europeas* (recurso de anulación), párrafo 44.

¹⁶¹ “*The action for annulment lies only against a final measure that alters the rights of the citizen and not against the procedural measures that lead up to the final measures*”, en V. KORAH, «Comfort Letters—Reflections on the Perfume Cases», en *ELR*, 6 (1981), p. 32. La frase de KORAH merece ser citada; el carácter general de su manifestación no estaba presente en las sentencias que analizó para llegar a ella.

¹⁶² Conclusiones del Abogado General Sir G. SLYNN presentadas el 31 de septiembre de 1981 en el asunto 60/81, *International Business Machines Corporation contra Comisión de las Comunidades Europeas*, p. 740.

¹⁶³ En el caso *IBM* el objeto de recurso era un escrito firmado por el Director General de Competencia de la Comisión comunicando la iniciación de un procedimiento de adopción de medidas por infracción de los artículos 85 y 86 del Tratado CEE y el pliego de cargos a ella adjunta; trámite previsto en el artículo 2 del Reglamento (CEE) número 99/1963 de la Comisión de 25 de julio de 1963 relativo a las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento n° 17 del Consejo, publicado en el DOCE número 2268/63, de 20 de agosto de 1963, p. 62.

Tribunal y de la Comisión. Se habría alterado el desarrollo regular de la actividad de cada órgano¹⁶⁴.

En dos sentencias anteriores a la del caso *IBM* el Tribunal de Justicia ya había apuntado a otras razones que justifican el concentrar en la impugnación de la resolución final la impugnación de los actos de trámite previos.

En la primera de ellas, el Tribunal se refería a que la interdependencia que existe entre los trámites que jalonan un procedimiento debe llevar a aceptar el que el interesado pueda impugnar trámites previos a la resolución final con ocasión de la impugnación de ésta¹⁶⁵.

En la segunda, el Tribunal se refería a la conveniencia práctica de considerar como una unidad dos actos interdependientes. Puesto que un acto es presupuesto del otro –discurría el Tribunal–, la reclamación contra el acto final debe considerarse dirigida contra el contenido del acto previo en la medida que ello sea necesario para fundamentar la reclamación¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, *International Business Machines Corporation contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 60/81 (recurso de anulación), párrafo 20. Idéntico razonamiento, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) de 10 de julio de 1990, *Automec Srl contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-64 /89 (recurso de anulación), párrafo 46, y; en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 13 de octubre de 2011, *Deutsche Post AG y República Federal de Alemania contra la Comisión Europea*, asuntos acumulados C-463/10 P y C-475/10 P (recurso de casación), párrafo 51.

¹⁶⁵ “Puesto que el procedimiento de contratación comprende varias medidas interdependientes (...). Considerando la estrecha conexión entre las distintas medidas que integran el proceso de contratación, debe aceptarse el que en un recurso contra posteriores trámites de dicho procedimiento, el recurrente pueda cuestionar la legalidad de los anteriores trámites que estén estrechamente vinculados a éstos (...)”, traducción propia del texto “*Since the recruitment procedure comprises several interdependent measures (...). Having regard to the close connexion between the different measures comprising the recruitment procedure, it must be accepted that in an action contesting later steps in such a procedure, the applicant may contest the legality of earlier steps which are closely linked to them (...)*”, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 31 de marzo de 1965, *Ernest Ley contra la Comisión de la Comunidad Económica Europea*, asuntos acumulados 12 y 29/64, p. 118.

¹⁶⁶ “La determinación de las toneladas de chatarra tasables, la cual debe –lógicamente– preceder a la fijación de la cantidad a pagar, estaba dirigida a conformar la operación posterior. Debe aceptarse, por tanto, que por motivos prácticos las dos decisiones objeto de la cuestión constituyen una unidad. El recurso, que estaba expresamente dirigido contra la segunda de las decisiones, debe, por tanto, considerarse como dirigido también y en tanto sea necesario contra la primera.”, traducción propia del texto “*The determination of the assessable tonnages of scrap which logically must precede the fixing of the amount for payment was in fact intended to form the basis for the latter operation. It must therefore be accepted that for practical purposes the two decisions in question constitute a single whole. The application, which was expressly directed against the second decision, must therefore be regarded as directed also, so far as is necessary, against the first.*”, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de marzo de 1967, *Società Industriale Metallurgica di Napoli (Simet) y Acciaierie Ferriere di Roma (Feram) contra la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, asuntos acumulados 25 y 26/65 (recurso de anulación), p. 43.

La doctrina ha señalado que debe posponerse la revisión de los actos de trámite del procedimiento a la revisión del acto final para economizar el procedimiento ante el Tribunal de Justicia y para preservar el desarrollo de la actividad de la Comisión¹⁶⁷.

Se pueden apreciar coincidencias en estas argumentaciones con el razonamiento que se emplea en España y Alemania, si bien se trata de coincidencias parciales ya que ninguno de los razonamientos coincide exactamente con el otro.

Los razonamientos de los tres ordenamientos coinciden en aludir a la necesidad de economizar el proceso judicial, evitar entorpecer el procedimiento administrativo con impugnaciones a lo largo del procedimiento y tratar de fijar un orden de modo que el pronunciamiento judicial sea sobre todo el procedimiento y no sobre secciones del mismo, lo cual dificultaría el ejercicio de la jurisdicción. En los tres cuerpos de casos y doctrina es más raro encontrar un argumento que haga referencia a la naturaleza del procedimiento como conjunto de actuaciones interdependientes entre sí, como en la sentencia del caso *Ernest Ley*¹⁶⁸.

1.3.4 Las excepciones a la regla general

La jurisprudencia del TJUE ha evolucionado hacia un sistema basado en el dúo regla-excepción en lo que se refiere a la impugnabilidad autónoma de actos de trámite. Junto a la regla de que en principio estos actos no son susceptibles de impugnación de por sí, existen excepciones. La jurisprudencia del TJUE se ha alejado de un sistema como el alemán centrado en la calificación de la forma concreta de actuación objeto de recurso.

De este modo, el Tribunal de Justicia admite como excepción a la regla general de inimpugnabilidad de los actos de trámite la impugnación autónoma de éstos si al tener que acumular la impugnación del trámite con la impugnación de la resolución final se coloca al interesado en una situación en la cual no puede defenderse de un efecto irreparable en su esfera de intereses¹⁶⁹.

¹⁶⁷ “Soweit die Anfechtungsmöglichkeiten reichen, ist der Klagegrund auf den Verstoß gegen wesentliche Formvorschriften beschränkt, und so verwundert es nicht, wenn in der Rechtsprechung verschiedene Einschränkungen entwickelt wurden, die den Bedürfnissen der Prozeßökonomie im Verfahren vor dem Gerichtshof und der Funktionsfähigkeit der Verwaltung entsprechen.”, en J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, p. 1368.

¹⁶⁸ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 31 de marzo de 1965, *Ernest Ley contra la Comisión de la Comunidad Económica Europea*, asuntos acumulados 12 y 29/64.

¹⁶⁹ SCHWARZE enfatiza que a la hora de considerar la impugnabilidad autónoma de un defecto del procedimiento –un trámite– para el TJUE es decisivo el que se hayan violado los derechos de defensa del interesado. *Vid.* J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht...*, *op. cit.*, p. 1369. También se refleja así en la jurisprudencia del TJUE; *vid.* la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 18 de

No obstante esta similitud con el sistema español, debe tenerse en cuenta que el presupuesto de partida del TJUE a la hora de elaborar progresivamente esta excepción ha sido distinto al de la legislación y los tribunales españoles.

Con la entrada en vigor del Tratado Constitutivo de la CEE, cuando se trataba de la tutela de personas físicas, el objeto de la jurisdicción estaba limitado por norma de Derecho primario a aquellas *decisiones* de las que fueran destinatarias dichas personas o a aquellas decisiones que, sin estar dirigidas a ellas personalmente, les afectaran directa e individualmente¹⁷⁰.

En un principio el Tribunal no concebía otro concepto de decisión que no fuera el del artículo 189.4 del Tratado¹⁷¹, conforme al cual “La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios”¹⁷². El Tribunal no podía extender la tutela al particular frente a otro tipo de formas jurídicas¹⁷³. El criterio que aplicaba el Tribunal se acercaba mucho al enfoque del ordenamiento alemán de condicionar la tutela a la forma de actuación de la Administración.

El Tribunal, sin embargo, ha flexibilizado su postura. Dada la necesidad de extender su jurisdicción a una multiplicidad de actuaciones informales de la Comisión no subsumibles en el concepto de decisión, el Tribunal se ha visto obligado a ensanchar el concepto de decisión a efectos procesales¹⁷⁴.

En su proceso de evolución el razonamiento que ha empleado el Tribunal es un razonamiento que se acerca al que tradicionalmente se ha aceptado en Derecho

diciembre de 1992, *Cimenteries CBR SA y otros contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-10 a 12 y 15 /92 (recurso de anulación), párrafo 43.

¹⁷⁰ Artículo 173 segundo párrafo Tratado CEE.

¹⁷¹ “(...) es inconcebible que el término «decisión» sea utilizado en el artículo 173 en un sentido distinto del sentido técnico del artículo 189.”, Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes y otros contra el Consejo de la Comunidad Económica Europea*, asunto 17/62 (recurso de anulación), p. 307.

¹⁷² Artículo 189.4 del Tratado Constitutivo de la CEE.

¹⁷³ “Toda persona física o jurídica podrá interponer, (...), recurso 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 o otra persona, le afecten directa e individualmente.”, artículo 173.2 del Tratado Constitutivo de la CEE y artículo 230.4 del Tratado Constitutivo de la CE (énfasis añadido).

¹⁷⁴ Este fenómeno ya se ha adelantado con la explicación del concepto decisión en el apartado 3.2 de la sección II. del Capítulo cuarto (*La actividad aduanera: su carácter polifacético y análisis a la luz de la doctrina de las formas jurídicas*). La doctrina equipara esta concepción amplia de la decisión objeto de tutela a la concepción amplia de decisión que en Derecho administrativo francés es susceptible de un recurso por exceso de poder (“*recours pour excès de pouvoir*”). Vid. H. C. RÖHL, «Die anfechtbare Entscheidung nach Art. 230 Abs. 4 EGV», en *ZaöRV*, 60 (2000), p. 343.

administrativo español o francés¹⁷⁵. El Tribunal ha evolucionado de una postura que condicionaba su jurisdicción a la forma jurídica de la actuación, a una en la cual lo relevante no es tanto la forma como el “*grief*” o efecto perjudicial de la actuación de trámite en la esfera del interesado.

Como en los Tratados no existía una cláusula general que asegurara el acceso al TJUE a los particulares afectados por actos que no constituyeran decisiones, el Tribunal ha elaborado una concepción amplia de decisión que se centra en el efecto de la actuación sobre la persona, en la esencia del acto¹⁷⁶.

A este respecto, la doctrina se ha hecho eco de cómo el Tribunal ha abandonado el rigor inicial de una concepción estricta de decisión¹⁷⁷. También se hizo eco de ello el grupo de trabajo de la Convención Europea dedicado al Tribunal de Justicia¹⁷⁸.

A lo largo de este ensanchamiento del concepto de decisión el Tribunal ha admitido recurso contra actos de trámite por el efecto que causaban en la esfera de particulares. El mecanismo que ha empleado el Tribunal es el de *asimilar* el acto de trámite en cuestión a una decisión susceptible de recurso.

El Tribunal ha recurrido, al menos, a dos modos para operar esta asimilación.

En un número de casos¹⁷⁹ el Tribunal de Justicia ha asimilado a una decisión determinados actos de trámite *por razón del efecto que puedan tener en la esfera del interesado y no*

¹⁷⁵ La apreciación de esta aproximación a la concepción francesa en H. C. RÖHL, «Die anfechtbare Entscheidung...», *op. cit.*

¹⁷⁶ “*Vielmehr wird „Entscheidung“ i. S. d. Art. 230 Abs. 4 EG in vielen Fällen weit ausgelegt, so dass es letztlich nicht mehr auf die gewählte Handlungsform, sondern auf das tatsächliche Wesen des Rechtsakts ankommt.*”, en C. LAST, *Garantie wirksamen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Europäischen Union*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2008, p. 150. En el mismo sentido: “*Over time, the Court focussed attention away from the form of the act and more to the test of direct and individual concern.*”, en D. CHALMERS, G. DAVIES, y G. MONTI, *European Union Law...*, *op. cit.*, p. 414.

¹⁷⁷ *Vid.* H. C. RÖHL, «Die anfechtbare Entscheidung...», *op. cit.*, p. 344; M. NETTESHEIM, «Effektive Rechtsschutzgewährleistung im arbeitsteiligen System europäischen Rechtsschutzes», en *JZ*, 19/2002, p. 930; F. MAYER, «Individualrechtsschutz im Europäischen Verfassungsrecht», en *DVBl*, 10/2004, p. 607; U. STELKENS, «Die „Europäische Entscheidung“ als Handlungsform...», *op. cit.*, p. 74; A. J. THIELE, *Individualrechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof durch die Nichtigkeitsklage*, Baden-Baden, Nomos, 2006, pp. 93–95; C. LAST, *Garantie wirksamen Rechtsschutzes...*, *op. cit.*, p. 150; J. BAST, «Handlungsformen und Rechtsschutz», en A. VON BOGDANDY y J. BAST (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin, Springer, 2009, p. 521; M. KOTTMANN, «*Plaumanns Ende: Ein Vorschlag zu Art. 263 Abs. 4 AEUV*», en *ZaöRV*, 70 (2010), pp. 547–566, y; W. CREMER, «Zum Rechtsschutz des Einzelnen gegen abgeleitetes Unionsrecht nach dem Vertrag von Lissabon», en *DÖV*, 2/2010, p. 59.

¹⁷⁸ *Vid.* el informe final del círculo de discusión sobre el Tribunal de Justicia, documento del 25 de marzo de 2003, identificado como CONV 636/03, párrafo 23. Documento disponible en el siguiente enlace consultado el 10 de febrero de 2017: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030403/03c_en.pdf

¹⁷⁹ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de noviembre de 1991, *Bureau européen des unions de consommateurs contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-170/89 (recurso de anulación), párrafo 11,

por su posición en el procedimiento o por su carácter definitivo. Siguiendo este razonamiento también se ha pronunciado en sentido contrario e inadmitido recursos de anulación¹⁸⁰. El razonamiento es del todo equiparable al de la ley vigente en España, que cualifica los actos de trámite que produzcan “(...) indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos (...)”¹⁸¹.

En numerosos casos, sin embargo, el Tribunal de Justicia ha operado la asimilación a través de un razonamiento que *combina una consideración sobre los efectos jurídicos del acto con una consideración sobre si dicho acto merece el apelativo de definitivo*. En los casos posteriores al caso *IBM*¹⁸² el Tribunal ha perseguido aplicar la misma regla que en éste: *el acto definitivo –el final– es susceptible de impugnación; el resto no*¹⁸³. Así es como en varias ocasiones se ha pronunciado sobre la admisibilidad¹⁸⁴ o inadmisibilidad¹⁸⁵ del recurso contra ciertos actos de trámite.

y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera ampliada) de 23 de octubre de 2002, *Diputación Foral de Álava y otros contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-346-348/99 (recurso de anulación), párrafo 33.

¹⁸⁰ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 1964, *Rémy Huber contra la Comunidad Económica Europea*, asunto 78/63 (recurso de anulación), p. 375; la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) de 9 de junio de 1997, *Elf Atochem SA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-9/97 (recurso de anulación), párrafos 24 y 26; la Sentencia del Tribunal General (Sala Quinta) de 16 de octubre de 2014, *Alro SA contra la Comisión Europea*, asunto T-517/12 (recurso de anulación), párrafos 22–44; el Auto del Tribunal General (Sala Cuarta) de 3 de marzo de 2015 en el asunto T-251/13, *Gemeente Nijmegen contra la Comisión* (recurso de anulación), y; el Auto del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 3 de septiembre de 2015 en el asunto T-676/14, *Reino de España contra la Comisión Europea* (recurso de anulación).

¹⁸¹ Artículo 112.1 LPAC y artículo 25.1 LJCA.

¹⁸² Este razonamiento que se fija en los efectos jurídicos y en el carácter final de la actuación en cuestión se había empleado en, al menos, dos casos anteriores al caso *IBM*. Si bien las sentencias anteriores al caso *IBM* no desarrollaron la regla de inadmisibilidad aplicada del modo que esta última sentencia lo hizo. *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 1964, *Robert Degreef contra la Comunidad Económica Europea*, asunto 80/63 (recurso de anulación), p. 403, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1967, *Société Anonyme Cimenteries CBR Cementbedrijven NV y otros contra la Comisión de la Comunidad Económica Europea*, asuntos acumulados 8–11/66 (recurso de anulación), pp. 9–10.

¹⁸³ Una muestra elaborada de este tipo de razonamiento es la argumentación que esgrimía el Tribunal de Justicia para admitir el recurso de anulación contra el traslado de información confidencial que la Comisión cursó a uno de los interesados en un procedimiento de investigación de prácticas contrarias a la libre competencia. Para suplir la desprotección que implicaba para la recurrente deber esperar a la finalización de un procedimiento, el Tribunal de Justicia fundamentó la admisibilidad del recurso, en (i) la lesión causada por la actuación, y también, (ii) en su carácter definitivo o final. *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 24 de julio de 1986, *AKZO Chemie BV y AKZO Chemie UK Ltd contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 53/85 (recurso de anulación), párrafos 18–20.

¹⁸⁴ Así, el Tribunal de Justicia admitió recurso de anulación contra el archivo de una denuncia que la Comisión llevó a cabo en el seno de un procedimiento de investigación de hechos relacionados con el entonces artículo 86 del Tratado CEE. *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 16 de junio de 1994, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-39/93 P (recurso de anulación), párrafo 28. En un supuesto también de archivo de denuncia por supuesta ayuda de Estado y en el mismo sentido que la anterior, *vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 17 de julio de 2008, *Athinaiki Techniki AE contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-521/06 P (recurso de casación).

¹⁸⁵ Así, el Tribunal de Justicia inadmitió la impugnación del rechazo por parte de la Comisión de un compromiso que la recurrente le había ofrecido en el marco de un procedimiento de investigación por

Al margen de estos dos grupos de supuestos basados en la asimilación de un acto de trámite a una decisión, el Tribunal también ha admitido la posibilidad de impugnar un tipo de decisiones que no ponen fin a un procedimiento.

Se trata de aquellas decisiones que deben ejecutar automáticamente las autoridades nacionales sin disfrutar de margen alguno de apreciación en la ejecución. En estos casos entiende el TJUE que la decisión despliega sus efectos con carácter directo antes de que haya sido ejecutada por las autoridades nacionales puesto que la posterior ejecución a llevar a cabo por las Administraciones nacionales es automática y en los términos que fije la decisión de la Comisión¹⁸⁶.

La muestra de procedimientos del Anexo 1 contiene varios ejemplos subsumibles en este grupo, como puedan ser la decisión de la Comisión en respuesta a las solicitudes de aplicación de las ventajas de un contingente arancelario¹⁸⁷, o la decisión de la Comisión en

importaciones objeto de “dumping”. El Tribunal basó su inadmisión en, (i) el hecho de que la negativa de la Comisión no producía efectos jurídicos, y (ii) el hecho que la negativa de la Comisión era por esa razón “(...) una medida intermedia (...)”; *vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 1990, *Nashua Corporation contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados C-133/87 y C-150/87 (recurso de anulación), párrafo 9. Apelando a su carácter “preparatorio” el Tribunal de Justicia también consideraba inadmisibles un recurso de anulación contra un escrito de la Comisión en el cual definía su postura en el seno de un procedimiento de investigación del Reglamento N° 17 – Primer reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado; *vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1997, *Guérin automobiles contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-282/95 P (recurso de casación), párrafo 34. También apelaba al carácter preparatorio y la consiguiente imposibilidad de producir efectos jurídicos para inadmitir un recurso contra un escrito de la Comisión al Ministro Presidente de las Antillas Neerlandesas que respondía acerca de la decisión del Comité Veterinario de no emitir dictamen sobre la inclusión del archipiélago en la lista provisional de países terceros del artículo 23.3 a Directiva 92/46/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1992, por la que se establecen las normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de leche cruda, leche tratada térmicamente y productos lácteos. *Vid.* también la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera Ampliada) de 14 de marzo de 1996, *Dysan Magnetics Ltd y Review Magnetics (Macao) Ltd contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-134/95 (recurso de anulación), párrafo 23; la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) de 24 de junio de 1998, *Dalmine SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-596/97 (recurso de anulación), párrafos 31 y 32, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 22 de junio de 2000, *Reino de los Países Bajos contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-147/96 (recurso de anulación), párrafo 35.

¹⁸⁶ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de mayo de 1971, *NV International Fruit Company y otros contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados 41-44/70 (recurso de anulación), párrafos 25-28; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 19 de octubre de 2000, *República Italiana y Sardegna Lines-Servizi Marittimi della Sardegna SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados C-15/98 y C-105/99 (recurso de anulación), párrafo 36; el Auto del Tribunal de Justicia (Sala Décima) de 18 de julio de 2007, *Ente per le Ville vesuviane contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-189/02 (recurso de anulación), párrafo 37, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 22 de marzo de 2007, *Regione Siciliana contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-15/06 P (recurso de anulación), párrafo 31.

¹⁸⁷ *Vid.* el procedimiento número 13 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

respuesta a la petición de devolución de derechos compensatorios por importaciones subvencionadas¹⁸⁸.

1.3.5 Los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa ha introducido dos modificaciones relevantes para la materia que se trata.

- Con su entrada en vigor, la jurisdicción del Tribunal se extiende ahora no sólo a decisiones, sino a *todos los actos* de las instituciones de la Unión que afecten a una persona física o jurídica¹⁸⁹. En virtud de disposición de Derecho primario de la UE, la forma jurídica del acto es irrelevante a la hora de fijar los límites de su jurisdicción (“*Handlungsformenneutralität*”)¹⁹⁰.

Esta nueva redacción del Tratado brinda la oportunidad al Tribunal de desvincular plenamente su jurisdicción sobre actos singulares que afecten a particulares de la forma jurídica de la actuación en cuestión. Le ofrece la ocasión de reservar el término decisión para el acto final del proceso que conduce a ella, y no para los actos que la preparan. El Tribunal está ahora en disposición de librarse de la artificiosidad que implica equiparar actos que son de trámite o preparatorios a decisiones.

- La segunda modificación se refiere a la impugnación directa de los ahora *actos reglamentarios*. El artículo 263 párrafo cuarto del TFUE prevé ahora que toda persona física o jurídica pueda impugnar directamente, sin necesidad de tener que hacerlo indirectamente vía cuestión prejudicial, “(...) los actos reglamentarios que le afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución”¹⁹¹.

¹⁸⁸ Vid. el procedimiento número 15 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*). Vid. también el resto de procedimientos de la sección 3 (*Procedimientos en los cuales interviene la Comisión con facultad decisoria determinante*) del Anexo 1, procedimientos número 13 a 21. En todos ellos la Administración nacional aduanera ejecuta una decisión de la Comisión sin margen alguno de discreción.

¹⁸⁹ “ Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra *los actos* de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.”, artículo 263 párrafo cuarto TFUE (énfasis añadido).

¹⁹⁰ M. KOTTMANN, «*Plaumanns Ende: Ein Vorschlag zu...*», *op. cit.*, pp. 557–559.

¹⁹¹ Artículo 263 párrafo cuarto TFUE. Esta posibilidad se articula para subsanar una deficiencia del sistema de tutela antes vigente. La deficiencia era que aquellos afectados por un acto de carácter reglamentario que no satisficieran los requisitos de admisibilidad del artículo 230 del Tratado CE, cuando el acto reglamentario no preveía medidas de ejecución, no disponían de acceso a los tribunales para impugnar dicho acto. Los afectados no podían accionar la cuestión prejudicial precisamente porque no existía medida de ejecución nacional contra la cual reaccionar. Los afectados tampoco podían acceder vía recurso de anulación ante el TJUE por no reunir los requisitos de admisibilidad. Así ocurrió en el supuesto de la Sentencia del Tribunal

El TJUE ha definido como acto reglamentario “(...) cualquier acto de alcance general a excepción de los actos legislativos”¹⁹².

El Tribunal considera un acto de alcance general aquel que “(...) se aplica a situaciones determinadas objetivamente y (...) produce efectos jurídicos en relación con categorías de personas consideradas de forma general y abstracta (...)”¹⁹³. El Tribunal considera un acto no legislativo aquel que no se adopta conforme al procedimiento legislativo¹⁹⁴.

A la hora de interpretar si el acto reglamentario *incluye medidas de ejecución*, el Tribunal entiende que hay que estar a si el acto reglamentario incorpora en su texto medidas de futura concreción del contenido del acto reglamentario.

De la jurisprudencia reciente se deduce que esta valoración debe tener en cuenta también la posición del demandante respecto al reglamento impugnado. Se debe determinar si, (i) la previsión del acto reglamentario de incluir medidas de ejecución va unida al hecho de que no se ha lesionado todavía al demandante, o en el caso

de Justicia de 25 de julio de 2002, *Unión de Pequeños Agricultores contra el Consejo de la Unión Europea*, asunto C-50/00 P (recurso de anulación).

¹⁹² *Vid.* en la jurisprudencia, el Auto del Tribunal General (Sala Séptima Ampliada) de 6 de septiembre de 2011, *Inuit Tapitit Kanatami y otros contra el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea*, asunto T-18/10 (recurso de anulación), párrafo 56; la Sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta Ampliada) de 25 de octubre de 2011, *Microban International Ltd y Microban (Europe) Ltd contra la Comisión Europea*, asunto T-262/10 (recurso de casación), párrafo 21; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapitit Kanatami y otros contra el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea*, asunto C-583/11 (recurso de casación), párrafo 61; la Sentencia del Tribunal General (Sala Quinta) de 14 de enero de 2016, *Doux SA contra la Comisión Europea*, asunto T-434/13 (recurso de anulación), párrafo 32, y; la Sentencia del Tribunal General (Sala Quinta) de 14 de enero de 2016, *Tilly Sabco contra la Comisión Europea*, asunto T-397/13 (recurso de anulación), párrafo 30. En la doctrina, *vid.* W. CREMER, «Art. 263 AEUV...», *op. cit.*, pp. 2314-2319, Rz. 62-76.

¹⁹³ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 6 de octubre de 1982, *Alsuisse Italia SpA contra el Consejo de las Comunidades Europeas y la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 307/81 (recurso de anulación), párrafo 9; la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) de 11 de septiembre de 2002, *Alpharma Inc. contra el Consejo de la Unión Europea*, asunto T-70/99, párrafo 74; el Auto del Tribunal de Primera Instancia (Sala Sexta) de 30 de noviembre de 2009, *Veromar di Tudiaco Alfio & Salvatore Snc contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-313 a 318/8 y T-320 a 328/08 (recurso de anulación), párrafo 38; el Auto del Tribunal General (Sala Séptima Ampliada) de 6 de septiembre de 2011, *Inuit Tapitit Kanatami y otros contra el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea*, asunto T-18/10 (recurso de anulación), párrafo 63, y; el Auto del Tribunal General (Sala Novena) de 23 de noviembre de 2015, *Carster René Beul contra el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea*, asunto T-640/14 (recurso de anulación), párrafo 32.

¹⁹⁴ Se deduce así del artículo 289.3 que establece que “Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos”. En la jurisprudencia, *vid.* el Auto del Tribunal General (Sala Séptima Ampliada) de 6 de septiembre de 2011, *Inuit Tapitit Kanatami y otros contra el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea*, asunto T-18/10 (recurso de anulación), párrafo 65, y; la Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 10 de diciembre de 2015, *Frente Polisario contra el Consejo de la Unión Europea*, asunto T-512/12 (recurso de anulación), párrafo 69.

contrario, si, (ii) el hecho de que el acto reglamentario no prevea medidas de ejecución va unido a una lesión al demandante¹⁹⁵.

En el supuesto (i) anterior, el interesado no puede interponer un recurso de anulación directamente y debe esperar a que se hagan efectivas las medidas de ejecución. Cuando la posterior medida de ejecución la lleve a cabo la UE podrá impugnar el acto reglamentario con ocasión del recurso de anulación contra la medida de ejecución. Cuando la posterior medida de ejecución incluida en el acto reglamentario la lleve a cabo la Administración de un Estado, podrá cuestionar la validez del acto reglamentario con ocasión del recurso que interponga contra la medida de ejecución ejecutada por la Administración nacional ante los tribunales nacionales.

En el supuesto (ii) anterior, en cambio, el interesado puede interponer recurso de anulación contra el acto reglamentario.

1.3.6 La jurisprudencia Deggendorf

La misma pregunta que se ha planteado en Derecho español respecto a la impugnación de actos definitivos que forman parte de una secuencia procedimental de varios actos se ha planteado en Derecho europeo.

En Derecho europeo el supuesto típico consiste en un acto desfavorable adoptado por una autoridad nacional en ejecución de una previa decisión o reglamento de la Comisión.

Por ejemplo, el requerimiento de una Administración nacional a una empresa de rembolsar una subvención ya otorgada que trae causa en una decisión de la Comisión requiriendo esa restitución por constituir la subvención una ayuda de estado ilegal¹⁹⁶. Otro ejemplo es el de la Administración aduanera nacional que se niega a la devolución de

¹⁹⁵ Vid. la Sentencia del Tribunal General (*Sala Segunda*) de 7 de julio de 2015, *Federveoopesca y otros contra la Comisión Europea*, asunto T-312/14 (recurso de anulación), párrafos 23–43; la Sentencia del Tribunal General (*Sala Quinta*) de 14 de enero de 2016, *Doux SA contra la Comisión Europea*, asunto T-434/13 (recurso de anulación), párrafos 40–63; la Sentencia del Tribunal General (*Sala Quinta*) de 14 de enero de 2016, *Tilly Sabco contra la Comisión Europea*, asunto T-397/13 (recurso de anulación), párrafos 39–68, y; la Sentencia del Tribunal General (*Sala Primera*) de 2 de junio de 2016, *Bank Mellat contra el Consejo de la Unión Europea*, asunto T-160/13 (recurso de anulación), párrafos 57–58.

¹⁹⁶ Es, por ejemplo, el supuesto de hecho del caso *Deggendorf*: la Comisión declaró mediante decisión que las subvenciones que una empresa productora de hilos había recibido de la República Federal de Alemania eran ilegales por infringir el artículo 93 del Tratado Constitutivo de la CEE y debían ser restituidas. Vid. la Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH contra la República Federal de Alemania*, asunto C-188/92 (cuestión prejudicial).

derechos antidumping por motivo de un reglamento de la Comisión que así lo prevé¹⁹⁷. En el momento de materialización del perjuicio para el interesado por motivo de la ejecución que lleva a cabo la Administración nacional, el interesado plantea ante el órgano jurisdiccional nacional la ilegalidad de la primera medida de la Comisión. Esta medida, sin embargo, ya ha devenido firme. Los tribunales nacionales han planteado el problema en varias cuestiones prejudiciales.

La respuesta que ha dado el Tribunal de Justicia es del todo similar a la de los tribunales españoles: como consecuencia del principio de seguridad jurídica no cabe cuestionar un acto firme¹⁹⁸.

El Tribunal ha afirmado que no cabe poner “(...) en tela de juicio el carácter definitivo de los actos de las instituciones comunitarias, una vez expirado el plazo de recurso previsto (...)”¹⁹⁹. El plazo del que dispone el interesado para interponer recurso de anulación contra el acto de la Comisión desfavorable es el del artículo 263.6 TFUE: “(...) 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”²⁰⁰.

¹⁹⁷ Es, por ejemplo, el supuesto de hecho del caso *Nachi Europe*: la Comisión mantuvo mediante reglamento medidas de protección antidumping para la importación de determinados rodamientos de bolas y de rodillos cónicos metálicos originarios de Japón. En aplicación del reglamento las autoridades aduaneras alemanas mantuvieron medidas económicamente desfavorables a la empresa demandante. *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 2001, *Nachi Europe GmbH contra Hauptzollamt Krefeld*, asunto C-239/99 (cuestión prejudicial).

¹⁹⁸ El principio de seguridad jurídica es también principio de Derecho de la UE. Así se refleja en doctrina y jurisprudencia. En la doctrina, *vid.*, por ejemplo, H. LECHER, *Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze*, Berlin, Duncker & Humblot, 1971, pp. 83–85: “*Die Idee der Rechtsicherheit bildet ein wesentliches Fundament der Gemeinschaft (...)*”. *Vid.* también P. CRAIG y G. DE BÚRCA, *EU Law – Text, Cases, and Materials...*, *op. cit.*, p. 558: “*General principles of law: legal certainty and legitimate expectations*”. En la jurisprudencia, *vid.* la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de agosto de 2003, *P & O European Ferries (Vizcaya) S.A. y otros contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-116 y 118/01 (recurso de anulación), párrafo 206.

¹⁹⁹ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1999, *AssiDomän Kraft Products AB y otros contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-310/97 P (recurso de casación), párrafo 61; la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) de 1 de julio de 2008, *Compagnie maritime belge SA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-276/04 (recurso de anulación), párrafo 59, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 23 de abril de 2013, *Laurent Gbagbo y otros contra el Consejo de la Unión Europea*, asuntos acumulados C-478 a 482/11 P (recurso de casación), párrafo 62. La doctrina reconoce también que el principio de seguridad jurídica implica el que no se pueda cuestionar fuera de plazo la validez de los actos de los órganos e instituciones de la UE, “*Der Grundsatz der Rechtsicherheit beinhaltet darüber hinaus den Schutz der Bestandskraft von nicht rechtzeitig angefochtenen Handlungen der europäischen Organe und Einrichtungen*”, en C. CALLIESS, *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2010, p. 304.

²⁰⁰ Artículo 263 párrafo sexto TFUE. El modo de cómputo del plazo del recurso en primera instancia ante el Tribunal General viene especificado en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, artículos 58 a 62. Cabe destacar que: (i) al plazo de dos meses del artículo 263 párrafo sexto TFUE hay que sumar 10 días

El Tribunal de Justicia ha aplicado esta regla²⁰¹:

- a decisiones de la Comisión dirigidas a Estados miembros que perjudicaban a un interesado y respecto de las cuales, (i) el interesado tenía pleno conocimiento por haber recibido comunicación informativa²⁰², y (ii) era manifiesto que podían ser impugnadas por el interesado²⁰³;
- a decisiones de la Comisión dirigidas directamente al interesado en supuestos en los cuales no cabía duda alguna sobre la posibilidad que tenía el interesado para plantear el recurso de anulación²⁰⁴, y;
- a reglamentos antidumping de la Comisión dirigidos contra un competidor del interesado cuando tal reglamento afectaba directa e individualmente al interesado como si de una decisión dirigida a él se tratara²⁰⁵ y era manifiesto que el interesado estaba legitimado a su impugnación²⁰⁶.

en aplicación del plazo de distancia del artículo 60, y (ii) que en caso de que el recurso de anulación se dirija contra un acto publicado en el DOUE, el plazo de dos meses del TFUE más el plazo por razón de la distancia comienzan a correr a partir del decimoquinto día siguiente a la publicación (artículo 59). *Vid.* el Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, publicado en el DOUE, serie L, número 105, de 23 de abril de 2015, p. 1.

²⁰¹ Una explicación de la doctrina del Tribunal de Justicia en las Conclusiones del Abogado General Sr. P. CRUZ VILLALÓN presentadas el 27 de febrero de 2014 en el asunto C-374/12, *Valimar OOD contra Nachalnik na Mitnitsa Varna* (cuestión prejudicial), párrafos 32 y 33.

²⁰² *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH contra la República Federal de Alemania*, asunto C-188/92 (cuestión prejudicial). La doctrina de esta sentencia ha sido reiterada en otras posteriores. *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001, *H.J. Banks & Co. Ltd contra The Coal Authority*, asunto C-390/98 (cuestión prejudicial), párrafo 111; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de julio de 2007, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato contra Lucchini SpA*, asunto C-119/05 (cuestión prejudicial), párrafos 54 a 56; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 17 de febrero de 2011, *Bolton Alimentari SpA contra la Agenzia delle Dogane*, asunto C-494/09 (cuestión prejudicial), párrafo 22; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 9 de junio de 2011, *Comitato «Venezia vuole vivere» y otros contra Coopservice – Servizi di fiducia Soc. coop. RI y otros*, asuntos acumulados C-71, 73 y 76/09 P (recurso de casación), párrafo 58, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 27 de noviembre de 2012, *Thomas Pringle contra el Gobierno de Irlanda*, asunto C-370/12 (cuestión prejudicial), párrafo 41.

²⁰³ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1997, *Eurotunnel SA y otras contra Sea France*, asunto C-408/95 (cuestión prejudicial), párrafo 29, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 23 de febrero de 2006, *Giuseppe Atzeni y otros contra la Regione autonoma della Sardegna*, asuntos acumulados C-346/03 y C-529/03 (cuestión prejudicial), párrafos 31-34.

²⁰⁴ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 30 de enero de 1997, *Wiljo NV contra Belgische Staat*, asunto C-178/95 (cuestión prejudicial).

²⁰⁵ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 2001, *Nachi Europe GmbH contra Hauptzollamt Krefeld*, asunto C-239/99 (cuestión prejudicial).

²⁰⁶ *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 12 de diciembre de 1996, *The Queen contra Intervention Board for Agricultural Produce*, asunto C-241/95 (cuestión prejudicial), párrafos 14 a 16.

2. LAS REGLAS DE IMPUGNACIÓN ADECUADAS A LA NATURALEZA DE LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS

A partir del análisis comparado que se ha llevado a cabo y sobre el presupuesto del carácter unitario de los procedimientos cooperativos y de la relación jurídico-administrativa en la cual están enmarcados²⁰⁷ cabe deducir unas reglas generales de impugnación de los actos de trámite de los procedimientos cooperativos. Se considera aquí que estas reglas son las deseables. Son las reglas que se proponen seguidamente.

2.1. Reglas

La primera regla que se deduce es que los trámites acaecidos antes de la finalización del procedimiento deberían, en principio, impugnarse junto con el acto que ponga fin al procedimiento. Esta regla se repite en los tres ordenamientos estudiados.

Los tres ordenamientos coinciden en justificar esta regla en la necesidad de no entorpecer la labor de la Administración con impugnaciones de actos de trámite y en procurar que la jurisdicción sobre el procedimiento se ejerza sobre su conjunto, lo cual evita una pluralidad de pronunciamientos sobre las distintas secciones del procedimiento así como interferencias en la labor de la Administración.

Trasladada la regla a la realidad de los procedimientos cooperativos, (i) se evitaría que el órgano jurisdiccional del Estado ante el cual se ha ejecutado un acto de trámite se tuviera que pronunciar sobre un trámite de un procedimiento todavía en curso, y (ii) se evitaría la posibilidad de que el pronunciamiento sobre el acto que pone fin al procedimiento se contradijera con uno previo sobre alguno de los trámites en otra jurisdicción.

La regla cobraría un nuevo valor en este contexto porque constituiría una primera guía sencilla, fácilmente inteligible, y nada extraña a ordenamientos nacionales y europeo. Los procedimientos cooperativos son de una complejidad considerable, razón por la cual pueden confundir al interesado respecto a la vía de hacer valer sus derechos. Esta primera regla-guía serviría para despejar parte de esa inescrutabilidad.

Esta regla debería completarse con una segunda que se refiera a las actuaciones de trámite que merezcan una consideración autónoma. Aquí coinciden también los tres

²⁰⁷ Sobre este carácter unitario de la relación jurídico-administrativa que enmarca al procedimiento en cuestión, *vid.* el apartado 3 de la sección 0. del Capítulo quinto (*La actividad aduanera: análisis a la luz de las doctrinas del procedimiento y de la relación jurídica*).

ordenamientos en habilitar vías que posibilitan al interesado reaccionar contra actos de especial relevancia jurídica que se den a lo largo del procedimiento.

En cada ordenamiento se calibra esta relevancia jurídica de modo propio. En el ordenamiento español con la comparación con los cuatro supuestos de los artículos 112.1 LPAC y 25.1 LJCA, en el alemán con la comparación con la noción de VA tal como ha sido elaborada por doctrina y jurisprudencia, y en el ordenamiento europeo mediante la comparación con la noción amplia de decisión centrada en el impacto del acto en la esfera jurídica del interesado que ha elaborado el TJUE y que incluye también las decisiones de efecto directo ejecutadas por las Administraciones nacionales sin margen de discreción.

Debería ser el ordenamiento jurídico bajo cuyo amparo se ha ejecutado el trámite el que responda a la pregunta de si un trámite en cuestión es de la suficiente relevancia como para ser susceptible de impugnación autónoma. El grado de evolución de cada uno de estos ordenamientos y su asentada capacidad para dispensar protección frente a actos cualificados dictados en el transcurso de un procedimiento sugiere que otra solución no es oportuna. La impugnación debería plantearse ante los tribunales que interpreten y apliquen dicho ordenamiento.

Al respecto se añade sólo que las normas del ordenamiento en cuestión deberían aplicarse teniendo en cuenta que el trámite no es un trámite aislado, sino un trámite parte de un procedimiento cooperativo; un trámite que cobra sentido en relación con el resto de trámites de un procedimiento que finalizará una Administración extranjera o la UE.

Sirve de ejemplo de cómo aplicar esta segunda regla el procedimiento instruido por la Comisión para determinar la existencia, importancia o efectos de una supuesta importación subvencionada de productos provenientes de terceros países en cuya tramitación informa una Administración nacional tras haber llevado a cabo una inspección a la empresa que supuestamente importa bienes subvencionados²⁰⁸. Si la Administración que llevara a cabo la inspección fuera la Administración española, en caso de que la empresa interesada quisiera impugnar un acto llevado a cabo durante tal inspección debería referirse a la

²⁰⁸ Este ejemplo se corresponde con el procedimiento número 51 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

doctrina del TEAC sobre actos de trámite ejecutados en el marco de una inspección tributaria²⁰⁹.

Estas dos reglas podrían completarse con una tercera que guarda relación con el principio de seguridad jurídica.

En virtud de este principio, no debería haber lugar a una impugnación fuera de plazo de un acto de la secuencia procedimental que tuviera la consideración de acto notificado y manifiestamente impugnabile. La regla de que todos los actos de la secuencia procedimental deben impugnarse con el último acto debería exceptuar estos casos. Las posturas de la jurisprudencia en el ordenamiento español y europeo coinciden en reafirmar la seguridad jurídica en su ordenamiento impidiendo una suerte de impugnación indirecta de un acto devenido firme por vía de impugnar el acto final.

Cabría fortalecer el razonamiento jurisprudencial con el principio de Derecho procesal romano “*vigilantibus et non dormientibus iura subveniunt*” tal como se ha propuesto.

Conviene añadir que está pendiente una reflexión más profunda sobre la relación entre acto de trámite y procedimiento. En este sentido se ha pretendido contribuir a ello en el apartado 1.1.3.2 anterior con la consideración del acto de trámite como actuación que sólo puede ser en relación con el resto de actuaciones del procedimiento.

2.2. La aplicación de las reglas a los procedimientos de la muestra

Si se traslada la lógica de estas reglas a los procedimientos de la muestra de este estudio, los actos de trámite de los procedimientos que finalizan por acto de una autoridad nacional deberían, en principio, cuestionarse junto con tal acto final²¹⁰.

Por ejemplo, una empresa que quisiera reaccionar contra la información trasladada por una Administración que coopera con la Administración responsable de la tramitación de una decisión relativa a una información vinculante debería hacerlo una vez dictada tal decisión junto con la impugnación de dicha decisión²¹¹.

²⁰⁹ Mencionados expresamente en el artículo 227.1 b de la LGT: “La reclamación económico-administrativa será admisible (...) contra los siguientes: (...) b) Los de trámite que decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto o pongan término al procedimiento”.

²¹⁰ Es el caso de los procedimientos número 1 a 5, 7, 13 a 22, 24 a 47, 56, y 57 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹¹ Este ejemplo se corresponde con el procedimiento número 26 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

Siguiendo esta lógica, los actos de trámite de los procedimientos que finalice la Comisión deberían, en principio, cuestionarse junto con el acto de la Comisión²¹². Por ejemplo, en un procedimiento instruido por la Comisión de adopción de medidas de vigilancia a las importaciones de determinados productos textiles, si una empresa deseara cuestionar la solicitud de iniciación del procedimiento cursada por una Administración nacional, debería darse respuesta a su reclamación con ocasión de la impugnación del reglamento de ejecución de la Comisión que finaliza el procedimiento²¹³.

Durante la tramitación de todos estos procedimientos se podrían dictar actos de especial relevancia jurídica para el interesado que deberían ser susceptibles de impugnación autónoma.

De la regulación de los procedimientos se puede prever que cabría considerar como actos de tal relevancia, por ejemplo, los acuerdos de suspensión de recaudación y traslado del expediente a la autoridad recaudadora de otro país²¹⁴; la expedición y traslado del título ejecutivo a la autoridad de otro país para su cobro²¹⁵; las resoluciones de la Comisión que condicionen el contenido del acto final a adoptar por una autoridad Administrativa nacional como pueda ser la decisión de la Comisión de que no se concedan las ventajas de contingente arancelario a una operación de importación²¹⁶; el resultado de una investigación sobre la autenticidad de determinados certificados de importación para la aplicación de un tratamiento arancelario favorable²¹⁷; la respuesta de una Administración nacional a una consulta vinculante²¹⁸, o; aquellas manifestaciones de conocimiento de una Administración nacional a otra que implicaran la finalización del procedimiento²¹⁹.

²¹² Es el caso de los procedimientos número 6, 8, 9 a 12, 23, 48, 51 a 55, y 58 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹³ Este ejemplo se corresponde con el procedimiento número 11 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹⁴ Estos actos se llevan a cabo en el seno de los procedimientos 1 a 3 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹⁵ Este acto se lleva a cabo en el seno del procedimiento 3 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹⁶ Este tipo de actos se llevan a cabo en todos los procedimientos incluidos en la Sección 3 (*Procedimientos en los cuales interviene la Comisión con facultad decisoria determinante*) del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹⁷ Este acto se lleva a cabo en el seno del procedimiento 22 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹⁸ Esto ocurre en el seno de los procedimientos 30, 31, 32, 40, y 41 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²¹⁹ Esto podría ocurrir, por ejemplo, con la información trasladada por las Administraciones consultadas a la Administración que resuelve el otorgamiento de autorización para almacén de depósito temporal. Este ejemplo se corresponde con el procedimiento número 28 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*). Podría ocurrir también con la información proporcionada por la Administración de un país tercero

Conforme a lo razonado, en todos estos casos cuando el acto en cuestión fuera notificado inequívocamente como acto susceptible de impugnación, deberían ser impugnados en tiempo y forma antes de la finalización del procedimiento.

exportador acerca de la conformidad de la obtención del espécimen en cuestión con la legislación de protección a la Administración que tramita la importación a la Unión de especímenes de la fauna y flora silvestres. Este ejemplo se corresponde con el procedimiento número 36 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*). *Vid.* también los procedimientos número 37, 39, y 42 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

II. EL DESFASE ENTRE EL RÉGIMEN NATURAL DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS DE UN PROCEDIMIENTO COOPERATIVO Y EL RÉGIMEN VIGENTE

Tal como se ha adelantado al principio de este capítulo, las reglas de impugnación que aquí se proponen se adecúan a la naturaleza de un procedimiento cooperativo pero no encajan plenamente en el régimen legal vigente. La primera de las reglas (impugnación de los trámites del procedimiento con ocasión de la finalización del mismo) no tiene cabida en el régimen actual.

La segunda y tercera²²⁰, por el contrario, sí. Concuere con las normas vigentes el que el interesado tenga que impugnar un acto de especial relevancia jurídica frente a la autoridad que lo ha dictado conforme a las normas de la autoridad que lo ha dictado. Concuere también con las normas vigentes el que el interesado deba impugnar un acto que le ha sido notificado, y respecto del cual no existe duda que puede ser impugnado, en el plazo debido.

Existe, por tanto, un *desfase entre el régimen natural o naturalmente esperable, y el régimen legal de impugnación de los actos de trámite de un procedimiento cooperativo por el hecho de que el interesado no puede guiarse por la regla de que debe impugnar los actos de trámite del procedimiento con ocasión de la impugnación de la resolución del mismo*. El desfase se debe a que la jurisdicción sobre cada sección o rama de un procedimiento cooperativo está repartida en función del sujeto de Derecho internacional público que la ejecuta²²¹.

Este desfase se detecta, (i) en aquellos procedimientos cooperativos en los que participan varias Administraciones de distintos Estados miembros (apartado 1 siguiente), y; (ii) en aquellos procedimientos cooperativos en los que un órgano de la UE resuelve un procedimiento en el que participan Administraciones nacionales (apartado 2 siguiente).

En el caso de procedimientos en los que participa un órgano de la UE pero que resuelve una Administración nacional, la cuestión prejudicial permite al órgano jurisdiccional nacional incorporar la postura del TJUE respecto al acto del órgano de la UE. A pesar de que la cuestión prejudicial la acciona el órgano judicial y no el interesado, y

²²⁰ Impugnación de actos de especial relevancia jurídica durante el procedimiento y deber de impugnación en plazo de aquellos notificados y susceptibles de impugnación. *Vid.* el apartado 2 de la sección I. anterior.

²²¹ *Vid.* la explicación que se ofrece en el apartado 1 de la sección II. del Capítulo primero (*Introducción*).

de que el TJUE no oye a las partes sino que contesta a la cuestión planteada, el mecanismo permite incorporar en un fallo el conjunto del procedimiento²²².

En los siguientes apartados se explican las razones del desajuste identificado y al hilo de la explicación se recomiendan alternativas para matizarlo.

1. LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS EN LOS QUE PARTICIPAN ADMINISTRACIONES DE DISTINTOS ESTADOS MIEMBROS

En los términos que se explica más adelante, las normas de Derecho internacional público que regulan el marco dentro del cual los Estados miembros pueden ejercitar su jurisdicción no prevén el que el órgano jurisdiccional de un Estado pueda conocer de la actividad administrativa de otro Estado.

Por esta razón un tribunal no puede pronunciarse con efectos en toda la Unión sobre los actos de trámite de un procedimiento cooperativo con ocasión del examen de la resolución que le ponga fin.

La explicación sigue a continuación.

1.1. Las normas de Derecho internacional público

Desde la perspectiva del Derecho internacional público el poder de actuar de los Estados no es ilimitado²²³. Las actuaciones que los Estados lleven a cabo deben justificarse por la existencia de un vínculo entre el Estado y el objeto de la actuación en cuestión²²⁴.

²²² Nótese que, como ya se ha explicado, en determinados supuestos el TJUE entiende que el principio de seguridad jurídica exige que el interesado accione contra el acto del órgano de la UE dentro del plazo de impugnación de dos meses del artículo 263 párrafo sexto TFUE y no admite que se impugne indirectamente en sede nacional por medio de la cuestión prejudicial un acto de un órgano de la UE. Se trata actos respecto de los cuales el interesado tiene conocimiento y en los cuales es inequívoco que el interesado puede ejercitar el recurso de anulación del artículo 263 párrafo cuarto TFUE. *Vid.* la explicación en el apartado 1.3.6 de la sección I. de este capítulo.

²²³ En el ámbito del Derecho internacional público existe la discusión sobre si en principio la “*jurisdiction*” –el poder legal de actuar de un Estado– debe entenderse ilimitada salvo norma de Derecho internacional en sentido contrario, o si, por el contrario, debe entenderse permitida sólo cuando exista norma de Derecho internacional en ese sentido. Aquí se evita la discusión y se opta por partir del hecho de que los Estados no gozan de libertad ilimitada para definir la extensión de su propia actuación. Prueba de este hecho es, entre otras, la existencia de una doctrina que tiene por objeto la justificación legal de la actuación de los Estados (“*bases of jurisdiction*”) como se explica en la nota a pie de página número 224 siguiente. Sobre la discusión aludida, *vid.* W. MENG, «Neuere Entwicklungen im Streit um die Jurisdiktionshoheit der Staaten im Bereich der Wettbewerbsbeschränkungen», en *ZaöRV*, 41 (1981), pp. 470–474, y; C. RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law – United States and European Perspectives*, tesis doctoral defendida en la Universidad Católica de Lovaina, p. 33. El mismo contenido en el libro C. RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 21. La misma apreciación sobre la el carácter limitado del poder de actuar de los Estados en A. CASSESE, *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 98: “*State sovereignty is not unfettered*”.

Esta necesidad de invocar una base válida de actuación afecta también al poder de los Estados de hacer valer derechos y deberes por medio de sus órganos judiciales. Este requerimiento afecta, por tanto, a lo que en lenguaje jurídico español generalmente se entiende por jurisdicción²²⁵.

Los vínculos naturales –pero no los únicos²²⁶– entre Estado y el objeto de su jurisdicción son el territorio y la nacionalidad.

1.1.1 La jurisdicción territorial

El territorio, elemento esencial del Estado²²⁷, es la dimensión o expresión física de su personalidad jurídica²²⁸ y, en consecuencia, es la expresión física del primer límite de esa personalidad.

²²⁴ Las explicaciones sobre las bases de actuación de un Estado (“*bases of jurisdiction*”) giran en torno a las cuatro generalmente reconocidas: territorio, nacionalidad, protección de los intereses de un Estado, y universalidad. Algunos autores se refieren a estas bases como a principios (“*territorial principle*”; “*nationality principle / personality principle*”; “*protective principle*”, y “*universality principle*”). Clave en la identificación de estas cuatro bases o principios fue el trabajo de investigación llevado a cabo por profesores y alumnos de la Facultad de Derecho de la Harvard University, publicado en FACULTY OF THE HARVARD LAW SCHOOL, «Research in international law», en *AJIL*, 29 (Supplement) (1935), pp. 1–1240. *Vid.* M. AKEHURST, «Jurisdiction in International Law», en *Brit. Y. B. Int. L.*, 46 (1972–1973), pp. 162–167; H. G. MAIER, «Jurisdiction Rules in Customary International Law», en K. M. MEESEN, *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, London y otras ciudades, Kluwer Law International, 1996, pp. 64–69, y; H. FOX y P. WEBB, *The Law of State Immunity*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 73. Algún autor reduce las bases de jurisdicción generalmente reconocidas a dos: territorio y nacionalidad; *vid.* I. BROWNLIE, *Principles of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 311.

²²⁵ Nótese que en el ámbito del Derecho internacional público el término “*jurisdiction*” en inglés tiene un sentido distinto al término jurisdicción empleado en el ámbito español. Mientras que en el ámbito interno español jurisdicción se emplea para identificar el poder de decir el Derecho que reside en un órgano judicial, en los escritos de Derecho internacional público “*jurisdiction*” tiene un sentido más amplio y designa al poder de un soberano de afectar a los derechos de personas, sea por medio de legislación, decreto ejecutivo, o resolución de un tribunal (“*The power of a sovereign to affect the rights of persons, whether by legislation, by executive decree, or by the judgment of a court*”); así se define en J. H. BEALE, «The Jurisdiction of a Sovereign State», en *Harv. L. Rev.*, 36 (1923), p. 241. En escritos más recientes se define “*jurisdiction*” como el poder legal de actuar de un Estado, incluido su poder decidir cuándo y cómo actúa, “(…) *its lawful power to act and hence to its power to decide whether and, if so, how to act*”, en B. H. OXMAN, «Jurisdiction of States», en *Bernhardt Encyclopedia of Public International Law*, Volume Three, Amsterdam y otras ciudades, Elsevier, 1997, p. 55, o; el poder comprensivo gubernamental de un Estado, incluidos sus poderes legislativo, judicial y administrativo, “(…) *jurisdiction means the comprehensive governmental power of a State, including, in particular its legislative, judicial and administrative powers*”, en H. FOX y P. WEBB, *The Law of State Immunity...*, *op. cit.*, p. 73. Dentro del término “*jurisdiction*” se distingue entre “*prescriptive jurisdiction*” o el poder de dictar normas, “*adjudicative jurisdiction*” o el poder de juzgar, y “*enforcement jurisdiction*” o el poder de ejecutar. Esta tripe división, en THE AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law Third – The Foreign Relations Law of the United States*, Volume 1, St. Paul, American Law Institute Publishers, 1987, p. 232, § 401, y; A. J. COLANGELO, «What is Extraterritorial Jurisdiction?», en *Cor. LR*, 99 (2013–2014), p. 1310. En este texto se emplea jurisdicción en el sentido español del término salvo que se indique lo contrario, es decir, como “*adjudicative jurisdiction*”, “*adjudicative competence*”, o “*judicial jurisdiction*”. Estos tres últimos términos extraídos de B. H. OXMAN, «Jurisdiction of States», en R. WOLFRUM (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, Rz. 1.

²²⁶ “(…) *while jurisdiction is closely linked with territory it is not exclusively so tied*”, en M. N. SHAW, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 646. Una explicación de éstos en T. SCHWEISFURTH, *Völkerrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2006, pp. 304–305, Rz. 103–110.

Sobre la base de esa estrecha vinculación entre Estado y territorio la doctrina reconoce inequívocamente que la jurisdicción es por regla territorial²²⁹. Esta regla es Derecho internacional consuetudinario²³⁰.

El ejercicio por cada Estado de su jurisdicción territorial se ha conceptualizado tradicionalmente como exclusivo y excluyente en tanto que es un aspecto de su soberanía²³¹

²³². Esto significa que cada Estado puede ejercitar su jurisdicción en su territorio pero no

²²⁷ “(...) el Estado requiere para su existencia la extensión espacial. Sólo esta extensión espacial de su soberanía y la exclusividad a ella asociada le garantizan la posibilidad de cumplir plenamente su propósito.”, traducido de “(...) *bedarf der Staat zu seiner Existenz der räumlichen Ausdehnung. Nur diese räumliche Ausdehnung seiner Herrschaft und die mit ihr verbundene Ausschließlichkeit gewähren ihm die Möglichkeit vollkommener Zweckerfüllung.*”, en G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Julius Springer, 1929, p. 396; “El territorio del Estado como el ámbito espacial de dominio de los Estados es un elemento esencial del actual Estado; una mera asociación de personas sin territorio no es un Estado.”, traducido de “*Das Staatsgebiet als der räumliche Herrschaftsbereich der Staaten ist ein wesentliches Element des heutigen Staates; ein bloßer Personenverband ohne Gebiet ist kein Staat.*”, en F. BERBER, *Lehrbuch des Völkerrechts – I. Band – Allgemeines Friedensrecht*, München, C. H. Beck, 1975, p. 306; “No hay ningún Estado que no tenga territorio propio. Todo Estado ejercita sobre alguna porción de la Tierra la soberanía territorial”, traducido de “*Es gibt keinen Staat ohne eigenes Gebiet. Jeder Staat übt über einen Teil der Erde die territoriale Souveränität aus.*”, en J. DELBRÜCK y R. WOLFRUM, *Völkerrecht – Begründet von Georg Dahm*, Band I/1 – Die Grundlagen. Die Völkerrechtssubjekte, Berlin y New York, Walter de Gruyter, 1988, p. 316. Una explicación de la formación del concepto de territorio estatal, en U. JUREIT y N. TIETZE, «Postsouveräne Territorialität – Die Europäische Union als supranationaler Raum», en *Der Staat*, 3/2016, pp. 354–357.

²²⁸ “*The state territory and its appurtenances (airspace and territorial sea), together with the government and population within its frontiers, comprise the physical and social manifestations of the primary type of international legal person, the state.*”, en I. BROWNLIE, *Principles of International Law...*, *op. cit.*, p. 105. Las conceptualizaciones dogmáticas sobre el territorio del Estado son variadas. Una explicación de las distintas teorías en E. A. KOROWIN *et al.*, *Völkerrecht*, Hamburg, Joachim Heitmann, 1960, pp. 182–186; J. DELBRÜCK y R. WOLFRUM, *Völkerrecht – Begründet von Georg Dahm...*, *op. cit.*, pp. 316–318; W. MENG, *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, Berlin y otras ciudades, Springer, 1994, pp. 29–34, y; K. DOEHRING, *Allgemeine Staatslehre*, Heidelberg, C. F. Müller, 2004, pp. 31–32, Rz. 64–66.

²²⁹ Si bien la doctrina que se cita a continuación se refiere a “*jurisdiction*” y no a jurisdicción, en tanto que el primer término comprende al segundo, las afirmaciones también son válidas para la jurisdicción que ejercitan los órganos judiciales: “*The basis of State jurisdiction is territorial power (...) Its jurisdiction consequently, is fundamentally territorial itself.*”, en M. BOS, «The Extraterritorial Jurisdiction of States», en *AnnIDI*, 65 (1993), p. 17, Rz. 1.1; “*Aus dem Völkerrecht ergibt sich, daß ein Staat auf dem Gebiet eines anderen Staates ohne dessen Zustimmung keine Hoheitsakte setzen darf.*”, en I. SEIDL-HOHENVELDERN y T. STEIN, *Völkerrecht*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 2000, p. 248, Rz. 1363; “*The starting-point in this part of the law is the proposition that, at least as a presumption, jurisdiction is territorial.*”, en I. BROWNLIE, *Principles of International Law...*, *op. cit.*, p. 299. También se reconoce de este modo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “(...) *the jurisdictional competence of a State is primarily territorial.*”, en la Decisión de admisibilidad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 12 de diciembre de 2001 (*Vlastimir y Borka Banković y otros contra Bélgica y otros*), recogido en las páginas 333 y siguientes de los “*Reports of Judgments and Decisions*”, Volumen XII, de 2001, párrafo 59; “(...) *the accepted position in general international law remains that the territory of the State is the basis of jurisdiction (...)*”, en H. FOX y P. WEBB, *The Law of State Immunity...*, *op. cit.*, p. 80. En el mismo sentido pero formulado desde otra perspectiva, “*The traditional view is that the exercise of extraterritorial jurisdiction is permissible in exceptional circumstances only.*”, en M. T. KAMMINGA, «Extraterritoriality», en R. WOLFRUM (ed.), *The Max Planck Encyclopedia...*, *op. cit.*, 2014, Rz. 3.

²³⁰ “*Under customary international law, inductively derived from the practice of States, sovereignty is usually linked to territoriality (‘territorial sovereignty’), with territorial jurisdiction being the fundamental rule of the international jurisdictional order.*”, en C. RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law – United States and European Perspectives...*, *op. cit.*, p. 39.

²³¹ “*International jurisdiction is an aspect or an ingredient or a consequence of sovereignty (...)*”, en F. A. MANN, «The Doctrine of Jurisdiction Revisited After Twenty Years», en *RDC*, 186 (1984), p. 20.

²³² Conforme a la interpretación más tradicional, “Soberanía en las relaciones entre Estados significa independencia. Independencia con respecto a una porción del globo es el derecho a ejercer en tal porción las funciones de un Estado con exclusión de los demás. El desarrollo de la organización nacional de los Estados

en el de los demás²³³. Esta prohibición de intervención en los asuntos de otros Estados es también una norma de Derecho internacional consuetudinario²³⁴ que asegura la igualdad entre soberanos²³⁵ y constituye un presupuesto para su coexistencia pacífica²³⁶.

Sin embargo, no obstante la preeminencia del carácter territorial de sus actuaciones, los Estados también desarrollan actividad con efectos extraterritoriales²³⁷. El contenido

durante los últimos siglos y, como su corolario, el desarrollo del Derecho internacional, han establecido este principio de la competencia exclusiva del Estado respecto de su propio territorio de un modo tal que lo han convertido el punto de partida a la hora de resolver la mayoría de cuestiones que conciernen a las relaciones internacionales.”, traducción propia de “*Sovereignty in the relations between States signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other State, the functions of a State. The development of the national organisation of States during the last few centuries and, as a corollary, the development of international law, have established this principle of the exclusive competence of the State in regard to its own territory in such a way as to make it the point of departure in settling most questions that concern international relations.*”, en el Laudo Arbitral del Tribunal Permanente de Arbitraje de 4 de abril de 1928 (*Reino de los Países Bajos contra los Estados Unidos de América*), recogido en las páginas 829 y siguientes de los “*Reports of International Arbitral Awards*” de 1928, p. 838; “El poder territorial de un Estado en concreto debe ser entendido como una competencia que excluye el poder de otros Estados. Además este poder es de hecho general u omnicompreensivo”, traducido de “*Die territorial bezogene Herrschaftsgewalt eines bestimmten Staates ist als eine die Staatsgewalt anderer Staaten ausschließende Zuständigkeit zu begreifen, zudem ist sie sachlich umfassend.*”, en J. DELBRÜCK y R. WOLFRUM, *Völkerrecht – Begründet von Georg Dahm...*, *op. cit.*, p. 318.

²³³ “Se sigue del principio de supremacía territorial que los Estados no deben ejecutar actos de poder público en el territorio de otros Estados.”, traducido de “*It follows from the principle of territorial supremacy that States must not perform acts of sovereignty within the territory of other States.*”, en L. OPPENHEIM, *International Law – a Treatise*, Vol. I. – Peace, New York y Toronto, Longmans, Green and Co., 1958, pp. 327–328, § 144 a. Desde la perspectiva contraria, “En su aspecto negativo soberanía estatal significa independencia respecto de interferencia externa”, traducido de “*In its negative aspect State sovereignty means independence from outside interference.*”, en G. SCHWARZENBERGER, *A Manual of International Law*, London, Stevens & Sons Limited, 1947, p. 38. En idéntico sentido, O. KIMMICH y S. HOBE, *Einführung in das Völkerrecht*, Tübingen y Basel, A. Francke, 2000, p. 98, Rz. 3.1.6.

²³⁴ *Vid.* la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 27 de junio de 1986 (*Nicaragua contra los Estados Unidos de América*), recogida en la página 14 y siguientes de los “*ICJ Reports*” de 1986, párrafo 205. *Vid.* también, R. WOLFRUM (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practices*, Volume 2, Dordrecht y otras ciudades, C. H. Beck y Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 807, Rz. 6.

²³⁵ Formulada en el artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945: “La Organización está basada en el principio de igualdad soberana de todos sus miembros”.

²³⁶ El vínculo entre el principio de no intervención y una convivencia pacífica consta en la Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas aprobada mediante la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas número 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970. Texto disponible en el siguiente enlace consultado el 24 de marzo de 2017: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/352/86/IMG/NR035286.pdf?OpenElement>; en particular el cuarto “Considerando” que formula los principios “(...) La obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta, (...)”. En el mismo sentido, *vid.* M. KMENT, *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2010, p. 54: “*Ein friedliches und dauerhaft funktionierendes Nebeneinander von unabhängigen Staaten, die in einer Rechtsgemeinschaft miteinander verbunden sein wollen, ist ohne die Geltung elementarer Grundprinzipien nicht möglich.*”, que se traduce aquí por “Una coexistencia pacífica y duraderamente funcional de Estados independientes que quieran asociarse entre sí en una comunidad de Derecho no es posible sin la vigencia de principios básicos elementales”. Una elaboración doctrinal del principio, en B. GRAF ZU DOHNA, *Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten*, Berlin, Duncker & Humblot, 1973, pp. 103–134.

²³⁷ Un informe completo y exhaustivo que recoge un amplio abanico de actividades extraterritoriales de cooperación judicial y administrativa lo presentó SCHLOSSER a la Academia de Derecho Internacional de la

concreto de las actuaciones que realiza un Estado no permanece inalterable en el tiempo. Las actividades que un Estado lleva a cabo son susceptibles de evolucionar y pueden devenir extraterritoriales²³⁸. Ello puede ser conforme a Derecho internacional cuando el punto de conexión que justifique dicha actuación sea razonable²³⁹.

Una prueba de la existencia de esta actividad de efectos extraterritoriales es el hecho de que hace siglos se trataba de explicar la aplicación que hacían tribunales y jueces de normas no dictadas en su territorio²⁴⁰. Un ejemplo más reciente son las leyes estadounidenses y europeas que sancionan prácticas colusorias llevadas a cabo fuera de su territorio que causen efectos negativos en sus mercados²⁴¹.

1.1.2 La jurisdicción sobre nacionales

La nacionalidad, en sentido formal, denota jurídicamente la pertenencia de una persona a un determinado Estado²⁴². Esta cualidad se define por los ordenamientos

Haya; informe publicado en P. SCHLOSSER, «Jurisdiction and International Judicial and Administrative Cooperation», en *RDC*, 284 (2000).

²³⁸ Entre los factores por los cuales la jurisdicción de un Estado puede evolucionar hacia un carácter extraterritorial están los movimientos migratorios, las operaciones transnacionales de las empresas multinacionales, la degradación medioambiental, la necesidad de llevar a cabo misiones de mantenimiento de paz o “*peacekeeping*”, el crimen y terrorismo transnacional, o el uso ilegal de internet. *Vid.* M. T. KAMMINGA, «Extraterritoriality...», *op. cit.*, Rz. 4.

²³⁹ *Vid.* J. DELBRÜCK y R. WOLFRÜM, *Völkerrecht – Begründet von Georg Dahm...*, *op. cit.*, pp. 320–321.

²⁴⁰ AKEHURST señala que los juristas P. VOET (1619–1677) y U. HUBER (1636–1694) trataban de responder a la pregunta de por qué los tribunales de una nación soberana aplicaban leyes extranjeras en su territorio. *Vid.* M. AKEHURST, «Jurisdiction in International Law...», *op. cit.*, p. 217. En el mismo sentido H. G. MAIER, «Jurisdiction Rules in Customary International Law...», *op. cit.*, p. 69, y; C. RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law – United States and European Perspectives...*, *op. cit.*, p. 142. La doctrina de estos juristas del S. XVII está en el origen de la doctrina americana del “*Comity*” (literalmente traducido como cortesía, respeto, consideración), en virtud de la cual los tribunales americanos se han abstenido de conocer de asuntos sobre los cuales podían hacerlo, pero en los que era razonable no hacerlo por la fuerte vinculación del asunto con otro foro. Una síntesis de esta doctrina en THE AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law Third...*, *op. cit.*, p. 244, § 403.

²⁴¹ *Vid.*, entre otros, G. W. HAIGHT, «International Law and Extraterritorial Application of Antitrust Laws», en *YLJ*, 63 (1953–1954), pp. 639–654; D. H. W. HENRY, «The United States Antitrust Laws: A Canadian Viewpoint», en *Can. Y. B. Int. L.*, 8 (1970), pp. 249–283; W. MENG, «Neuere Entwicklungen im Streit...», *op. cit.*; K. M. MEESEN, «Antitrust Jurisdiction under Customary International Law», en *AJIL*, 78 (1984), pp. 783–810; W. MENG, «Völkerrechtliche Zulässigkeit und Grenzen wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Hoheitsakte mit Auslandswirkung», en *ZaöRV*, 44 (1984), pp. 675–783; A. VAUGHAN LOWE, «Extraterritorial Jurisdiction – The British Practice», en *RebelsZ*, 52 (1988), pp. 157–204, y; W. MENG, *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht...*, *op. cit.*

²⁴² “*Die Staatsangehörigkeit drückt rechtlich die Zugehörigkeit eines Menschen zu einem bestimmten Staat aus.*”, en A. KIEBLING, «Die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit», en *Der Staat*, 1/2015, p. 1. En el mismo sentido, “*(...) the quality of belonging to a particular State.*”, en H. F. VAN PANHUY, *The Role of Nationality in International Law – an Outline*, Leyden, A. W. Sythof, 1959, p. 20. Por contraposición nacionalidad en sentido material la define este autor como el conjunto de normas de Derecho sustantivo que dota de significado a la nacionalidad en su sentido formal, “*(...) the body of rules of substantive law which attach significance to nationality in its formal sense.*”

nacionales, tiene relevancia internacional²⁴³, y es la expresión jurídica del hecho de que el nacional de un país guarda una relación más cercana con la población de ese país que con la de cualquier otro²⁴⁴.

La nacionalidad se puede concebir como el estatus concedido por el Derecho nacional a sus nacionales, o como la relación jurídica entre el Estado²⁴⁵ y sus nacionales. La nacionalidad está relacionada con otro de los elementos esenciales del Estado: su sustrato personal o “*Staatsvolk*”, que es el conjunto de personas vinculadas con carácter duradero bajo el mismo gobierno y ordenamiento jurídico²⁴⁶.

La nacionalidad es vínculo válido sobre el cual un Estado puede justificar su jurisdicción. Si bien, en casos de jurisdicción concurrente la obligación de ejercer con moderación la propia jurisdicción puede demandar que el Estado del nacional ceda su jurisdicción a favor de un Estado con un vínculo más cercano al asunto en cuestión²⁴⁷.

²⁴³ Vid. E. FRIPP, *Nationality and Statelessness in the International Law of Refugee Status*, Oxford y Portland, Hart, 2016, p. 9, Rz. 1.12.

²⁴⁴ “It may be said to constitute [nationality] the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as a result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State.”, en la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 6 de abril de 1955 (*Liechtenstein contra Guatemala*), recogida en la página 4 y siguientes de los “*ICJ Reports*” de 1955, p. 23.

²⁴⁵ La conceptualización dogmática de la nacionalidad no es unívoca. Se discute, por ejemplo en la doctrina alemana, si la nacionalidad es un estatus concedido por el Derecho (“*rechtliche Eigenschaft*”), o una relación jurídica (“*Rechtsverhältnis*”) entre nacional y Estado. Sobre las posturas en esta discusión, vid. W. HANNAPPEL, *Staatsangehörigkeit und Völkerrecht – Die Einwirkung des Völkerrechts auf das Staatsangehörigkeitsrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main, Verlag für Landesamtswesen, 1986, pp. 12–13, y; M. DEINHARD, *Das Recht der Staatsangehörigkeit unter dem Einfluss globaler Migrationserscheinungen*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2015, pp. 48–50. Un listado de diferentes posturas dogmáticas sobre la nacionalidad, en M. LICHTER, *Die Staatsangehörigkeit nach deutschem und ausländischem Recht*, Berlin y Köln, Carl Heymanns, 1955, pp. 3–8, y; S. WIESSNER, *Die Funktion der Staatsangehörigkeit*, Tübingen, Attempto, 1989, pp. 1–2.

²⁴⁶ Esta definición está extraída de M. HERDEGEN, *Völkerrecht*, München, C. H. Beck, 2017, p. 80, Rz. 6. Vid. también L. WALDECKER, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin–Grunewald, Walther Rotschild, 1927, pp. 210–211; A. N. MAKAROV, *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*, Stuttgart, Kohlhammer, 1947, p. 17, y; H. NAWIASKY, *Allgemeine Staatslehre*, 1. Band, Einsiedeln y otras ciudades, Benzinger & Co., 1952, p. 28. Este elemento personal (“*Staatsvolk*”), junto con el territorio del Estado (“*Staatsgebiet*”), y el poder público estatal (“*Staatsgewalt*”) son los tres elementos esenciales del Estado según la teoría clásica formulada por G. JELLINEK (“*Drei-Elemente-Lehre*”), teoría reflejada en Derecho internacional público en el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, “El Estado como persona de Derecho internacional debe reunir los siguientes requisitos, (1) Población permanente. (2) Territorio determinado. (3) Gobierno. (4) Capacidad de entablar relaciones con los demás Estados”.

²⁴⁷ “Es cierto que en las condiciones presentes el Derecho internacional no impone reglas vinculantes y firmes a los Estados a la hora de delimitar esferas de jurisdicción nacional en tales materias (...) Si que, sin embargo, (...) implica para cada Estado una obligación de mostrar moderación y control en cuanto a la medida de la jurisdicción asumida por sus tribunales en casos con un elemento extranjero, y de evitar entrometerse indebidamente en una jurisdicción que más apropiadamente pertenezca a, o más apropiadamente sea ejercitable por otro Estado.”, traducido de “*It is true that, under present conditions, international law does not impose hard and fast rules on States delimiting spheres of national jurisdiction in such matters (...) It does however (...) involve for every State an obligation to exercise moderation and restraint as to the extent of the jurisdiction assumed by its courts in cases having a foreign element, , and to avoid undue encroachment on a jurisdiction more properly appertaining to, or*

1.2. Aplicación a los procedimientos cooperativos

Lo anterior se concreta en que los órganos judiciales de un Estado no pueden invocar una base de jurisdicción válida para conocer y pronunciarse sobre la actividad de la Administración de otro Estado²⁴⁸. Con arreglo a Derecho internacional, con carácter general los órganos judiciales de un Estado no tienen jurisdicción sobre la actividad de la Administración de otro Estado.

Las leyes nacionales se dictan sobre esta premisa. Así, por ejemplo, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa española son competentes para conocer pretensiones que se refieran a “(...) disposiciones de carácter general o a actos de las *Administraciones Públicas españolas* (...)”²⁴⁹.

En el caso de Alemania, los órganos de su jurisdicción contencioso-administrativa tienen jurisdicción sobre toda disputa de Derecho público en la cual intervenga el poder público alemán y que no sea de carácter constitucional. El poder público alemán se identifica en función del territorio (principio de territorialidad) y de la nacionalidad de la autoridad (principio de nacionalidad). Los órganos alemanes ejercitan esta jurisdicción independientemente de la nacionalidad de los particulares en la disputa, excepción hecha de los miembros de las misiones diplomáticas extranjeras y oficinas consulares en los términos de las § 18–20 de la ley constitutiva de los tribunales o “*GVG*”²⁵⁰.

more appropriately exercisable by, another State.”, en el párrafo 70 del voto particular del juez FITZMAURICE a la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 5 de febrero de 1970 (*Bélgica contra España*), recogida en la página 3 y siguientes de los “*ICJ Reports*” de 1970. El voto particular está recogido en la página 64 y siguientes de los “*ICJ Reports*” de 1970.

²⁴⁸ L. VAN PRAAG, *Jurisdiction et Droit international public – La juridiction nationale d’après le droit international public coutumier en temps de paix*, La Haye, Belinfante Frères, 1915, p. 319, Rz. 119, “(...) plusieurs tiennent pour interdite toute appréciation judiciaire d’actes se rattachant à un service public étranger ou du moins d’actes de puissance publique étrangers (...)”.

²⁴⁹ Artículo 24 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (texto consolidado de 28 de octubre de 2015) (énfasis añadido). Qué ha de entenderse por Administraciones públicas a los efectos de delimitar la jurisdicción contencioso-administrativa figura en el artículo 1.2 de la LJCA.

²⁵⁰ En la legislación alemana no existe un equivalente al artículo 24 LOPJ que delimite el aspecto internacional de la jurisdicción contencioso-administrativa. Los comentarios a la VwGO definen el aspecto internacional de la jurisdicción contencioso-administrativa de los tribunales alemanes en función del territorio, la nacionalidad de la autoridad y las excepciones previstas en la GVG tal y como se ha explicado. *Vid.* K. RENNERT, «Vor §§ 40–53», en *Eyermann Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar...*, *op. cit.*, pp. 125–126, Rz. 2–4; J. v. ALBEDYLL, «Vor §§ 40 ff», en J. BADER, M. FUNKE-KAISER, T. STUHLFAUTH, y J. v. ALBEDYLL, *Verwaltungsgerichtsordnung...*, *op. cit.*, pp. 102–103, Rz. 2–10; E. REIMER, «§ 40», en H. POSSER y H. A. WOLFF (Hrsg.), *VwGO-Kommentar...*, *op. cit.*, pp. 91–92, Rz. 12–21; P. WYSK, «Vorbemerkungen zu §§ 40 bis 53», en *Verwaltungsgerichtsordnung*, München, C. H. Beck, 2016, pp. 75–76, Rz. 20–21, y; W. R. SCHENKE y J. RUTHIG, «§ 40», en W. R. SCHENKE (Hrsg.), *Kopp / Schenke VwGO Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar*, München, C. H. Beck, 2016, pp. 185–186, Rz. 37 f.

Se admite, sin embargo, que un órgano judicial lleve a cabo una prueba incidental de legalidad respecto de aquellas actuaciones administrativas extranjeras que desplieguen efectos en el territorio de dichos órganos jurisdiccionales con ocasión del examen de un asunto sobre el cual tengan jurisdicción²⁵¹. Esta prueba incidental de legalidad *tiene sólo efectos en el país del órgano que la lleva a cabo*.

En el caso de actuaciones transnacionales como lo son las reguladas en la normativa aduanera, cuando incidentalmente se cuestionara la legalidad de la actuación de otra Administración de la UE, el órgano jurisdiccional debería reconocerla válida en virtud del deber de reconocimiento del artículo 26 CAU²⁵² salvo que ese reconocimiento implicara una vulneración de carácter constitucional²⁵³.

Este deber de reconocimiento automático de un acto transnacional se predica respecto de las decisiones o resoluciones de otra Administración expresamente declaradas transnacionales por la normativa secundaria y no respecto de las actuaciones materiales. Se entiende que estas últimas son susceptibles del poder de jurisdicción del órgano que resuelve sobre la decisión final en aplicación de la regla explicada en virtud de la cual el tribunal del foro puede extender su jurisdicción a una cuestión incidental de legalidad²⁵⁴.

Se señala como un ejemplo de esto último la decisión del Consejo de Estado francés de anular la decisión del cónsul general de Francia en Argel de denegar un visado de corta estancia por un aviso de denegación introducido erróneamente en el Sistema de Información de Schengen por las autoridades alemanas. En el supuesto, el Consejo de

²⁵¹ “Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Inzidentprüfung der Rechtmäßigkeit (...) fremder Verwaltungsakte wird auch nicht bezweifelt, wenn diese Akte im Inland vollstreckt werden oder sonstige rechtliche Nachwirkungen auslösen sollen.”, en W. WENGLER, *Völkerrecht*, Band II, Berlin y otras ciudades, Springer, 1964, p 954. Vid. J. HOFMANN, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, p. 175, y; del mismo autor, «Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund...», *op. cit.*, p. 361.

²⁵² “A menos que el efecto de una decisión se limite a uno o varios Estados miembros, las decisiones relacionadas con la aplicación de la legislación aduanera serán válidas en todo el territorio aduanero de la Unión”.

²⁵³ Con carácter excepcional un tribunal nacional no seguiría el deber de reconocimiento automático de una decisión transnacional en caso de que ello planteara una vulneración de tipo constitucional. Como se ha explicado para España y Alemania, sus tribunales constitucionales no han renunciado a la posibilidad de no aplicar una norma de Derecho de la UE inconciliable con su Constitución. Vid. el apartado 1.1.3.3 de la sección II. del Capítulo segundo (*La normativa aduanera europea*); S. BURBAUM, *Rechtsschutz gegen transnationale Verwaltungshandeln*, Baden–Baden, Nomos, 2003, pp. 166–167, y; J. HOFMANN, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, pp. 180–181.

²⁵⁴ Vid. J. HOFMANN, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, p. 181.

Estado francés, antes de fallar, preguntó a las autoridades alemanas sobre los motivos del aviso que había causado la denegación del visado por las autoridades francesas²⁵⁵.

La duda que se plantea es en qué medida cabe subsumir el acto de trámite de un procedimiento cooperativo que finaliza en decisión transnacional en la regla de Derecho internacional según la cual un órgano jurisdiccional puede conocer como cuestión incidental una actuación de una Administración extranjera que tenga efecto en su territorio y resolver sólo con eficacia para su territorio.

La duda radica en el hecho de que la decisión del órgano jurisdiccional de no tener por válido un trámite ejecutado en un procedimiento cooperativo que finaliza con una decisión transnacional tiene efecto en toda la Unión. También en el Estado de la Administración que ejecutó dicho trámite. Por el contrario, la decisión de tener por inaplicable un trámite ejecutado por otra Administración en el marco de un procedimiento que no finaliza con una resolución transnacional tiene efecto *sólo* en el Estado del órgano jurisdiccional que adopta dicha decisión.

En el primer caso –acto de trámite transnacional– cabe argumentar que la consulta del órgano judicial al Estado ejecutor del trámite no es sólo recomendable, sino que debería ser obligada. Puede razonarse que en ejemplos como el explicado debería consultarse preceptivamente a un órgano jurisdiccional del Estado que ha ejecutado el trámite puesto que el fallo afecta a este último Estado, al igual que al resto de Estados miembros.

Por el contrario, en el supuesto en el cual el Derecho internacional admite la jurisdicción de un Estado sobre una actuación administrativa de otro Estado, la decisión del órgano jurisdiccional de no reconocer la validez de dicha actuación sólo tiene efecto en el Estado que no reconoce la validez. En este supuesto es más fácil entender que el órgano jurisdiccional que decide no deba consultar al Estado que ha ejecutado el trámite.

1.3. Alternativa

En este marco, tendría sentido habilitar un canal de comunicación entre órganos jurisdiccionales nacionales para los casos de procedimientos cooperativos como los aquí estudiados²⁵⁶. De este modo cuando los órganos jurisdiccionales se pronunciaran sobre

²⁵⁵ El ejemplo, en J. HOFMANN, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, p. 181.

²⁵⁶ Se reproduce aquí la nota a pie de página número 60 del Capítulo primero (*Introducción*): *vid.* J. HOFMANN, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund...*, *op. cit.*, pp. 290–291, y; del mismo autor, «Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund...», *op. cit.*, p. 368. *Vid.* también H. C. H.

una actuación de un procedimiento cooperativo con efectos transnacionales podrían y deberían incorporar el interés del Estado cuya actuación se cuestiona.

Esto casaría bien con la primera regla de impugnación sugerida en el apartado 2.1 de la sección I. anterior. En virtud de este mecanismo, idealmente, el tribunal del Estado que resolviera sobre el procedimiento debería preguntar a la autoridad judicial del Estado en el cual se ha ejecutado una actuación de trámite cuestionada. La autoridad judicial del Estado en el cual se hubiera ejecutado el trámite, debería, (i) abstenerse de conocer de una reclamación que tuviera por objeto dicho trámite en favor de la autoridad judicial del Estado que ejecuta el acto final del procedimiento, e (ii) informar a la autoridad judicial de dicho Estado cuando este último le planteara una pregunta sobre la legalidad de dicho trámite.

El interesado acudiría, por regla, al tribunal que resolviera el procedimiento en los términos ya explicados y el Tribunal en cuestión resolvería sobre la totalidad del procedimiento, para lo cual debería plantear una suerte de cuestión prejudicial ante los tribunales de los Estados en los cuales se hubieran llevado a cabo trámites relevantes.

Por ejemplo, en caso de que la Administración española denegara una autorización de despacho centralizado²⁵⁷ y el interesado quisiera cuestionar la denegación sobre la base de un vicio en el informe emitido por la Administración italiana, el interesado acudiría a la jurisdicción española y el juez español resolvería sobre la totalidad del procedimiento previa pregunta a su homólogo italiano sobre la legalidad del informe emitido por la Administración de su país. El órgano jurisdiccional italiano debería declinar su jurisdicción a favor del español en caso de que se presentara en su jurisdicción una reclamación contra ese informe.

Ello equivaldría, de hecho, a convertir el espacio de la Unión en una sola jurisdicción o en una jurisdicción de jurisdicciones.

HOFMANN, «Decision Making in EU Administrative Law – The Problem of Composite Procedures», en *ALR*, 61 (2009), p. 214; W. WEIB, *Der Europäische Verwaltungsverbund – Grundfragen, Kennzeichen, Herausforderungen*, Berlin, Duncker & Humblot, 2010, p. 162, y; L. DE LUCIA, «Amministrazione europea e tutela giurisdizionale», en M. P. CHITI y A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo—Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 381. En un sentido similar se pronunciaba WINTER que reclamaba que los órganos judiciales implicados actuaran de modo coordinado de manera que no se tomara ninguna decisión sobre la resolución final sin que se hubiera concluido un procedimiento abierto en otra jurisdicción en relación con el mismo procedimiento. *Vid.*, G. WINTER, *Subsidiarität und Legitimation in der Europäischen Mehrebenenverwaltung*, TranState working paper n° 6, University of Bremen, 2004, pp. 29–30.

²⁵⁷ *Vid.* el procedimiento número 30 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

Esta propuesta tiene sentido desde el punto de vista del interesado, desde la consideración del procedimiento cooperativo como un procedimiento, y también desde el punto de vista del modo en el cual se impugnan los actos de un procedimiento en algunos Derechos nacionales y en el de la UE, tal como se ha argumentado en la sección I. anterior.

1.4. Las dificultades y posibles soluciones para la alternativa propuesta

La propuesta formulada no puede llevarse a cabo salvo que los Estados miembros lo acordaran por medio de un tratado²⁵⁸ que superara el contenido de los dos tratados ya en vigor sobre asistencia judicial en asuntos administrativos²⁵⁹, o atribuyeran la competencia para llevarla a cabo a la UE en una nueva versión del TFUE, puesto que a día de hoy la UE no tiene competencia para hacerlo²⁶⁰.

Tampoco se conoce en Derecho internacional un mecanismo tal. De entre todos los supuestos de cooperación administrativa y judicial extraterritorial recopilados por SCHLOSSER en su exhaustivo informe entregado a la Academia de Derecho Internacional, ninguno es equiparable²⁶¹.

Procede plantear, sin embargo, la cuestión de si la UE podría regular dicho modo de proceder para alguna de las materias que ya son de su competencia. Por ejemplo, para la unión aduanera. Planteada así la propuesta, la negativa no es tan clara.

La normativa secundaria de la UE ya contiene disposiciones que regulan el acceso del interesado a un tribunal para asegurar la tutela de sus derechos.

²⁵⁸ *Vid.* F. A. MANN, «The Doctrine of Jurisdiction in International Law», en *RDC*, 111 (1964), p. 10.

²⁵⁹ En el marco del Consejo de Europa se han firmado dos tratados internacionales que tienen por objeto la asistencia entre autoridades judiciales en asuntos administrativos: (i) el Convenio europeo sobre envío al extranjero de documentos que tengan por objeto asuntos administrativos, firmado en Estrasburgo el 24 de noviembre de 1977, registrado en el Consejo de Europa con el número de referencia ETS N° 94, y (ii) el Convenio europeo sobre la obtención en el extranjero de información y pruebas en asuntos administrativos, firmado en Estrasburgo el 15 de marzo de 1978, registrado en el Consejo de Europa con el número de referencia ETS N° 100. Nótese que, (i) el primer tratado rige para 8 Estados: Austria, Bélgica, Estonia, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, y España, y que (ii) el segundo tratado rige para 6 Estados, uno de los cuales no es miembro de la UE: Azerbaiyán, Bélgica, Alemania, Italia, Luxemburgo, y Portugal. Ambos tratados analizados en detalle en M. SÖHNE, *Die Rechtshilfe in der Europäischen Union – eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Verwaltungssachen*, Baden–Baden, Nomos, 2012, pp. 77–87.

²⁶⁰ A la luz del catálogo de competencias de los artículos 2 a 6 del TFUE no cabría subsumir una competencia tal en ninguna de las competencias atribuidas a la UE.

²⁶¹ El ejemplo más similar de los recopilados es el que se refiere a la comunicación que se dio entre un juez de Maine y otro de California a fin de determinar cuál de los dos foros sería el más apropiado para discutir sobre la custodia de los hijos de un matrimonio que se divorciaba. En el ejemplo, el juez competente –el de Maine– y el de California decidieron que el asunto debería ser tratado ante el juez Californiano, lo que llevó al juez de Maine a abstenerse a favor del de California. *Vid.* P. SCHLOSSER, «Jurisdiction and International Judicial and Administrative Cooperation...», *op. cit.*, p. 417.

Como ya se ha explicado en el Capítulo primero (*Introducción*)²⁶², ocurre así en la normativa aduanera. En relación con los datos personales introducidos por la autoridad aduanera en el Sistema de Información Aduanera (“SIA”) el artículo 36.5 del Reglamento (CE) número 515/97²⁶³ prevé que toda persona pueda interponer recurso o presentar demanda ante los tribunales del Estado miembro cuya autoridad haya introducido los datos.

En idéntico sentido pero en la normativa que regula el espacio Schengen el artículo 43.1 del Reglamento (CE) número 1987/2006²⁶⁴ prevé en relación con los datos personales introducidos en el Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II) que toda persona pueda interponer recurso o presentar demanda ante los tribunales del Estado miembro cuya autoridad haya introducido los datos.

La normativa secundaria también regula el reparto entre jurisdicciones de reclamaciones que puedan plantearse en el curso de la ejecución de un crédito correspondiente a impuestos –incluidos aduaneros– en la cual una Administración requiere asistencia en el cobro a otra Administración²⁶⁵.

El artículo 14 (*Litigios*) de la Directiva 2010/24/UE²⁶⁶ fija que las reclamaciones judiciales que se refieren al título de cobro y a las notificaciones de la autoridad requirente se deben ventilar en el país de la Administración requirente, mientras que las reclamaciones judiciales sobre las medidas de ejecución adoptadas por la Administración requerida o la validez de sus notificaciones se deben ventilar en el país de ésta última. Dada la conexión entre el procedimiento tramitado por la Administración requirente y el procedimiento tramitado por la Administración requerida, la presentación de acción judicial ante el país de la Administración requirente supone la suspensión del procedimiento de ejecución por la Administración requerida respecto de aquella parte del crédito objeto de impugnación.

Una disposición en la regulación aduanera en el sentido que se ha sugerido es asimilable a estas disposiciones que hacen referencia al foro ante el cual el interesado debe

²⁶² *Vid.* la nota a pie de página número 68 del Capítulo primero (*Introducción*).

²⁶³ Reglamento (CE) número 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

²⁶⁴ Reglamento (CE) número 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II).

²⁶⁵ Explicado también en el procedimiento número 4 del Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*).

²⁶⁶ Directiva número 2010/24/UE del Consejo de 16 de marzo de 2010 sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas.

presentar su reclamación. Tal disposición complementaría las disposiciones de la normativa aduanera que regulan las garantías procedimentales del interesado²⁶⁷, si bien el contenido sería novedoso.

Hay que añadir que frente a una objeción que planteara que una norma como la que se propone excede la competencia sobre la unión aduanera del artículo 3.1 a) TFUE se podría contestar que, de acuerdo con un análisis de la *razón de ser* y *el contenido* de la disposición, su *objetivo principal*²⁶⁸ sería el de proporcionar la mejor tutela posible al interesado en un procedimiento aduanero. Se puede argumentar que una mejor tutela del interesado es parte del contenido de las disposiciones no arancelarias de la unión aduanera que hacen posible su implantación. A día de hoy ya forman parte de ese contenido las garantías procedimentales del interesado en un procedimiento aduanero²⁶⁹.

Frente a una objeción que argumentara que el Derecho internacional público no contempla un mecanismo como el que se plantea, cabría contestar que el consentimiento que prestaron los Estados miembros con la firma de los Tratados incluye el consentimiento a que la Unión pueda ejercer las competencias que le fueron atribuidas.

En Derecho internacional público se admite que un Estado ceda el ejercicio de su jurisdicción²⁷⁰. Como se ha razonado, se puede entender que ese consentimiento está incluido en el consentimiento que los Estados prestaron con la firma de los Tratados

²⁶⁷ En la normativa aduanera son varias las disposiciones que regulan las garantías procedimentales de los interesados, en particular del derecho a ser oído. *Vid.*, (i) en el Reglamento (UE) 952/2013, el artículo 22.6 y .7 (trámite de presentar alegaciones y deber de motivación de las decisiones), el artículo 28.3 (notificación de revocación y modificación de una decisión favorable), el artículo 44 (derecho a presentar recurso contra una decisión), y el artículo 102 (notificación de la deuda aduanera); (ii) en el Reglamento (UE) 2015/2446, los artículos 8 a 10 (derecho a ser oído), el artículo 99 (derecho a ser oído antes de que la Comisión adopte una decisión desfavorable), y el artículo 102 (silencio de la Comisión ante una solicitud de devolución o condonación), y; (iii) en el Reglamento (UE) 2015/2447, los artículos 8 y 9 (procedimiento para ejercitar el derecho a ser oído).

²⁶⁸ Se recurre a la *razón de ser*, al *contenido* y al *propósito de la disposición* como criterio para discriminar si una competencia de la Unión excede de las atribuidas por los Tratados. Este criterio lo facilita VON DANWITZ. El criterio en virtud del cual hay que estar al objetivo principal (“*Hauptziel*”), al contenido (“*Inhalt*”) y a la razón de ser (“*raison d’être*”) de la disposición en cuestión se identifica como la regla del aspecto central o “*Schwerpunktregel*”. La regla la ha elaborado VON DANWITZ a partir del criterio que el TJUE ha aplicado en supuestos de conflicto de competencia entre instituciones de la UE y está relacionada con el método de “*path and substance*” del Tribunal Supremo de Canadá. *Vid.* T. VON DANWITZ, «Vertikale Kompetenzkontrolle in föderalen Systemen – Rechtsvergleichende und rechtsdogmatische Überlegungen zur vertikalen Abgrenzung von Legislativkompetenzen in der Europäischen Union», en *AöR*, 131 (2006), pp. 564–565.

²⁶⁹ *Vid.* el intento por definir la anchura (“*Breite*”) de la competencia de la UE sobre la unión aduanera en el apartado 2.1.1.2 de la sección II. del Capítulo segundo (*La normativa aduanera europea*).

²⁷⁰ *Vid.* M. BOS, «The Extraterritorial Jurisdiction of States...», *op. cit.*, p. 35; J. DELBRÜCK y R. WOLFRÜM, *Völkerrecht – Begründet von Georg Dahm...*, *op. cit.*, pp. 318 y 326; M. KMENT, *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln...*, *op. cit.*, p. 76, y; I. BROWNIE, *Principles of International Law...*, *op. cit.*, p. 309.

respecto de las competencias transferidas a la Unión con carácter exclusivo, como es el caso de la competencia sobre la unión aduanera.

2. LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS EN LOS QUE UN ÓRGANO DE LA UE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE PARTICIPAN ADMINISTRACIONES NACIONALES

El segundo desfase entre las reglas propuestas en el apartado 2 de la sección I. anterior y las normas vigentes se debe a los límites de la jurisdicción del TJUE.

En los términos que se explican a continuación, con carácter general el TJUE no se pronuncia sobre la conformidad a Derecho de un acto ejecutado por una Administración nacional en el seno de un procedimiento cooperativo. Esto contrasta con la primera regla del marco propuesto en el apartado 2 de la sección I. anterior.

La delimitación de la jurisdicción del TJUE sigue a continuación.

2.1. Delimitación de la jurisdicción del TJUE

Los Tratados prevén que el Tribunal de Justicia de la UE es competente para conocer de los recursos que interpongan los particulares contra *actos de la Comisión y de los órganos y organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros* de los que sean destinatarios o que les afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que les afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución²⁷¹.

El TJUE no es competente para conocer de recursos contra actos que ejecuten las Administraciones de los Estados miembros aunque se ejecuten en cumplimiento de una norma de Derecho de la UE, sin perjuicio de que el juez nacional plantee cuestión prejudicial al TJUE²⁷².

²⁷¹ Artículo 263 párrafo cuarto en relación con el párrafo primero TFUE.

²⁷² *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de octubre de 1972, R. & V. *Haegeman contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 96/71 (recurso de anulación), párrafos 5–12; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 1979, *Simmenthal SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 92/78 (recurso de anulación), párrafos 27–30; el Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 17 de enero de 1980, *Fratelli Pardini S.p.A. contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 809/79 R, párrafo 4; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 1980, *Sucrimes S.A., Paris y Westzucker GmbH, Dortmund contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 133/79 (recurso de anulación y de indemnización), párrafo 24; el Auto del Tribunal de 11 de marzo de 1981, *Giorgio Benvenuto*, asunto 46/81 (acción de declaración), párrafo 4; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de junio de 1982, *Compagnie Interagra SA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 217/81 (recurso de indemnización), párrafo 10; la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, *Detlef Nölle contra el Consejo de la Unión Europea*, asunto T-167/94 (recurso de indemnización), párrafo 35; la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) de 21 de junio de 2006, *Manfred Danzger y Hannelore Danzger contra el Consejo de la Unión Europea*, asunto T-47/02

Cuando en lugar de un recurso de anulación al Tribunal de Justicia de la UE se le plantea una cuestión prejudicial, su pronunciamiento se circunscribe a, (i) la interpretación de los Tratados, y a; (ii) los *actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión*²⁷³.

Los Tratados no prevén, por tanto, que el TJUE pueda pronunciarse sobre la validez de un acto ejecutado por la Administración de un Estado.

La doctrina apunta, además, que al Tribunal de Justicia de la UE le es aplicable el principio de atribución de competencias reflejado en el artículo 5.1 TUE²⁷⁴. Este principio equivale a un principio de legalidad positiva, en virtud del cual todo el poder que ejercite una institución de la Unión ha de estar previsto por una norma previa que sea reconducible a los tratados constitutivos²⁷⁵.

(recurso de indemnización), párrafo 19, y; el Auto del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) de 5 de febrero de 2007, *Sinara Handel GmbH contra el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-91/05 (recurso de indemnización), párrafo 29.

²⁷³ Artículo 267 TFUE.

²⁷⁴ “La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución (...)”. Se señala que la primera expresión de este principio es la que consta en las Conclusiones del Abogado General Sr. M. LAGRANGE presentadas el 14 de junio de 1957 en los asuntos 7/56, y 3 a 7/57, *Dineke Algera y otros contra la Asamblea General*, p. 82 de la versión en inglés. En sus conclusiones el abogado general defendía que es un aspecto fundamental de los Tratados (entonces, el Tratado Constitutivo de la CECA) el que las instituciones no puedan ejercitar otros poderes que los concedidos por el tratado. A este principio lo denominó principio de autoridad limitada o principio de autoridad atribuida y lo relacionó con el principio de especialidad, en virtud del cual un órgano goza de la capacidad legal necesaria para cumplir sus funciones. En los años que siguieron la doctrina se hizo eco del principio; *vid.*, entre otros, M. LAGRANGE, «Les pouvoirs de la Haute Autorité et la application du Traité de Paris», en *RDP*, 77 (1961), pp. 40–58; P. PESCATORE, «La Cour en tant que juridiction fédérale et constitutionnelle», en *Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften – Europäische Arbeitstagung Köln vom 24. bis 26 April 1963*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 1965, p. 532; G. NICOLAYSEN, «Zur Theorie von den implied powers in den europäischen Gemeinschaften», en *EuR*, 2/1966, p. 129; K. ST. C. BRADLEY, «The European Court and the Legal Basis of Community Legislation», en *ELR*, 13 (1988), p. 400, y; H. P. KRAUBER, *Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrages*, Berlin, Duncker & Humblot, 1991. En 1992 el Tratado de Maastricht incorporó en el artículo 3 B primer párrafo del TUE la previsión de que “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna”. El tratado de Lisboa modificó esta redacción e incorporó por primera vez en el TUE la locución “principio de atribución”. En la jurisprudencia reciente, *vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2000, *República Federal de Alemania contra el Parlamento Europeo*, asunto C-376/98 (recurso de anulación), párrafo 83, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 3 de septiembre de 2008, *Yassin Abdullah Kadi y Al Barakat International Foundation contra el Consejo de la Unión Europea*, asunto C-402 y 415/05 P (recurso de casación), párrafo 203. Varios autores señalan que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como institución de la UE que es, también se rige por este principio. *Vid.*, entre otros, M. LAGRANGE, «Les pouvoirs de la Haute Autorité et la application du Traité de Paris...», *op. cit.*, p. 45; H. P. KRAUBER, *Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht...*, *op. cit.*, p. 58; S. SEYR, *Der effet utile in der Rechtsprechung des EuGH*, Berlin, Duncker & Humblot, 2008, p. 338; K. WALTER, *Rechtsfortbildung durch den EuGH*, Berlin, Duncker & Humblot, 2009, pp. 229–230, y; F. ROSENKRANZ, *Die Beschränkung der Rückwirkung von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2015, p. 17.

²⁷⁵ La equiparación entre el principio de atribución de competencias y el principio de legalidad positiva (“Prinzip der positiven Legalität”) está traída de VON BOGDANDY: “La Unión Europea es una autoridad pública puesto que tiene el poder de ordenar con carácter unilateral. Este poder enuncia ya en su origen el principio de legalidad positiva, también conocido como reserva de norma de competencia, reserva de los Tratados o

En el caso del ordenamiento de la UE no existe una previsión que atribuya un poder general comprensivo a la Unión o a sus instituciones porque la UE está constituida sobre la integración *parcial y no total* de sus componentes (principio de integración parcial o “*Prinzip der Teilintegration*”)²⁷⁶. El TJUE ha de respetar, por tanto, la función que le corresponde en el equilibrio de poder (“*Machtbalance*”) que existe en el sistema político multi-escalonado que se deduce de esta transferencia parcial de poderes a la Unión²⁷⁷.

En sentido inverso los órganos jurisdiccionales nacionales *pueden examinar la validez* de un acto de la Unión *pero no pueden declarar ellos mismos su invalidez*²⁷⁸.

Un reflejo de esta regla en la normativa española es la delimitación de la jurisdicción contencioso-administrativa en materia aduanera que hace la disposición adicional novena de la LJCA:

(...) cuando el recurso contencioso-administrativo tenga por objeto un acto administrativo que, relativo a una deuda aduanera, esté vinculado a una decisión adoptada por las instituciones de la Unión Europea, *la revisión no podrá extenderse al contenido de dicha decisión* (...) ²⁷⁹.

2.2. La interpretación del TJUE del alcance de su jurisdicción sobre actuaciones ejecutadas en procedimientos cooperativos

Se desarrolla a continuación la aplicación que ha hecho el TJUE del criterio explicado en procedimientos cooperativos en los cuales participan la UE y una Administración nacional y que finalizan por acto de la UE.

principio de atribución de competencias. Todo acto de Derecho derivado de la Unión debe tener un fundamento legal, el cual debe poder reconducirse a los tratados constitutivos.”, traducido de “*Die Europäische Union ist ein Hoheitssträger, weil sie über die Macht verfügt, einseitig zu verpflichten. Diese Macht verfasst bereits and ihrer Quelle das Prinzip der positiven Legalität, das auch als Vorbehalt einer kompetenzbegründenden Norm, Vorbehalt der Verträge oder Prinzip der beschränkten Einzelermächtigung bezeichnet wird. Jeder Akt des abgeleiteten Unionsrechts muss eine Rechtsgrundlage besitzen, die sich auf die Gründungsverträge zurückführen lässt.*”, en A. VON BOGDANDY, «Grundprinzipien», en A. VON BOGDANDY y J. BAST (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht...*, *op. cit.*, p. 46.

²⁷⁶ Vid. H. P. KRAUBER, *Das Prinzip begrenzter...*, *op. cit.*, p. 16.

²⁷⁷ “*Der Gerichtshof braucht somit bei seiner Tätigkeit Gespür für die „Machtbalance“ in dem mehrstufigen politischen System der Gemeinschaft*”, en S. SEYR, *Der effet utile in der Rechtsprechung des EuGH...*, *op. cit.*, p. 338.

²⁷⁸ Vid., entre otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1987, *Foto-Frost NV contra Hauptzollamt Lübeck-Ost*, asunto 314/85 (cuestión prejudicial), párrafos 12–16; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 10 de enero de 2006, *International Air Transport Association contra Department of Transport*, asunto C-344/04 (cuestión prejudicial), párrafo 27; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros contra Secretary of State for Energy and Climate Change*, asunto C-366/10 (cuestión prejudicial), párrafo 48; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 11 de septiembre de 2014, *A contra B y otros*, asunto C-112/13 (cuestión prejudicial), párrafo 41, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de octubre de 2015, *Maximillian Schrems contra Data Protection Commissioner*, asunto C-362/14 (cuestión prejudicial), párrafo 62.

²⁷⁹ Disposición adicional novena .1 de la LJCA (énfasis añadido).

2.2.1 El caso *Borelli*

La regla para este tipo de procedimientos la fijó el Tribunal de Justicia en los párrafos 9 y 10 de la sentencia del caso *Borelli*:

Debe recordarse que, en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 173 del Tratado, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre la conformidad a Derecho de un acto adoptado por una autoridad nacional²⁸⁰.

Esta afirmación no puede verse afectada por la circunstancia de que el acto de que se trata se integre en el marco de un proceso de decisión comunitaria (...)²⁸¹

En este caso se trataba de un recurso de anulación interpuesto por una sociedad italiana contra la decisión de la Comisión²⁸² de desestimar su solicitud al FEOGA²⁸³ de una contribución para la construcción de una fábrica de aceite. La decisión de la Comisión era una decisión que ponía fin al procedimiento cooperativo de examen de proyectos susceptibles de beneficiarse de una contribución del FEOGA²⁸⁴.

La Comisión denegó los fondos porque el dictamen que emitió el Consejo regional del lugar en el cual debía construirse la fábrica fue desfavorable²⁸⁵. De acuerdo con el procedimiento, para que la Comisión pudiera aprobar una contribución el dictamen de la autoridad regional debía ser favorable²⁸⁶ y en este caso no lo era.

Al resolver el recurso de anulación contra la decisión denegatoria de la Comisión el Tribunal de Justicia se negó a admitir la pretensión de la demandante de que se enjuiciara la legalidad del dictamen emitido por la Administración regional italiana²⁸⁷.

El Tribunal basó su argumentación sobre la nitidez del reparto de funciones entre Administraciones que el Reglamento (CEE) 355/77 fijaba²⁸⁸. En tanto que estaban

²⁸⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-97/91 (recurso de anulación y de indemnización), párrafo 9.

²⁸¹ *Ibid.*, párrafo 10.

²⁸² Nota de la Comisión número 69915 de 21 de diciembre de 1990.

²⁸³ Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

²⁸⁴ El procedimiento de examen de proyectos estaba regulado en los artículos 13–15 del Reglamento (CEE) número 355/77 del Consejo de 15 de febrero de 1977 relativo a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas.

²⁸⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-97/91 (recurso de anulación y de indemnización), párrafos 3 y 4.

²⁸⁶ Con arreglo al artículo 13.3 del Reglamento (CEE) 355/77, “Para poder beneficiarse de la contribución del Fondo, los proyectos deberán haber sido objeto de un dictamen favorable del Estado miembro en cuyo territorio deban ejecutarse”.

²⁸⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-97/91 (recurso de anulación y de indemnización), párrafos 7 y 13.

claramente diferenciadas las funciones de Administración regional y de la Comisión, el Tribunal concibió cada una de las fases tramitada por cada Administración como compartimentos estancos: las irregularidades cometidas por una Administración no podían afectar a la actuación de la otra. Por eso el Tribunal sentenció que,

(...) los aspectos contrarios a Derecho en que, en su caso, haya podido incurrir dicho dictamen no pueden en ningún caso afectar a la validez de la Decisión por la que la Comisión deniega la contribución solicitada²⁸⁸.

Combinada esta diferenciación entre fases del procedimiento con el criterio de limitar su jurisdicción a actos de las Comunidades²⁹⁰, el Tribunal de Justicia concluyó que no tenía jurisdicción sobre el tramo del procedimiento ejecutado por la Administración regional.

Al respecto, se ha afirmado que contradecir este criterio sería “(...) muy imprudente y de ningún modo redundaría en beneficio del respeto del Estado de Derecho en el ordenamiento jurídico comunitario”²⁹¹. El TJUE lo ha seguido hasta la fecha²⁹².

²⁸⁸ “(...) no puede verse afectada por la circunstancia de que el acto de que se trata se integre en el marco de un proceso de decisión comunitaria, ya que resulta claramente de la distribución de competencias realizada en el ámbito considerado, entre las autoridades nacionales y las Instituciones comunitarias que el acto adoptado por la autoridad nacional vincula a la Institución comunitaria decisoria y determina, por consiguiente, los términos de la decisión comunitaria que se haya de tomar (...)”, en Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-97/91 (recurso de anulación y de indemnización), párrafo 10.

²⁸⁹ *Ibid.*, párrafo 12.

²⁹⁰ *Vid.* el apartado 2.1 anterior, en especial la nota a pie de página número 272.

²⁹¹ Conclusiones del Abogado General Sr. J. MISCHO presentadas el 25 de noviembre de 1999 en el asunto C-6/99, *Association Greenpeace France y otros contra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche y otros* (cuestión prejudicial), párrafo 99.

²⁹² *Vid.* el Auto del Tribunal de Primera Instancia de 9 de noviembre de 1999, *CSR Pampryl SA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-114/99 (recurso de anulación), párrafo 57; la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 15 de diciembre de 1999, *Kesko Oy contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-22/97 (recurso de anulación), párrafo 83; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2000, *Association Greenpeace France y otros contra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche y otros*, asunto C-6/99 (cuestión prejudicial), párrafos 53-54; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 6 de diciembre de 2001, *Carl Kühne GmbH & Co. KG y otros contra Jütro Konservenfabrik GmbH & Co. KG*, asunto C-269/99 (cuestión prejudicial), párrafos 52-53, y 58; la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta ampliada) de 17 de septiembre de 2003, *Mara Messina contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-76/02 (recurso de anulación), párrafo 47; la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta Ampliada) de 30 de noviembre de 2004, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-168/02 (recurso de anulación), párrafo 61; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 25 de enero de 2007, *Dalmine SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-407/04 P (recurso de casación), párrafo 62; el Auto del Tribunal de Primera Instancia de 21 de mayo de 2008, *Hans Kronberger contra el Parlamento Europeo*, asunto T-18/07 R, párrafo 37; el Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2009, *Achille Occhetto y Parlamento Europeo recurrentes, Beniamino Donnici demandante en primera instancia y República Italiana parte coadyuvante en primera instancia*, asuntos acumulados C-512/07 P(R) y C-15/08 P(R), párrafo 51; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 30 de abril de 2009, *República Italiana contra el Parlamento Europeo*, asuntos acumulados C-393/07 y C-9/08 (recurso de anulación), párrafo 74; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 2 de julio de 2009, *Bavaria NV y Bavaria Italia Srl contra Bayerischer Brauerbund eV*, asunto C-343/07, párrafo 57; el Auto del Tribunal General (Sala Tercera) de 16 de abril de 2012, *F91 Diddeléng y otros contra la Comisión Europea*, asunto

Para corregir el hecho de que la jurisdicción contencioso-administrativa italiana no se extendía a actos de trámite como era el caso del dictamen del Consejo regional, el Tribunal recordó que toda decisión de una autoridad nacional ha de ser objeto de control jurisdiccional, incluidos los actos de trámite²⁹³. Señaló que en estos casos el juez nacional puede recurrir a la cuestión prejudicial para preguntar respecto al Derecho de la UE aplicable al supuesto²⁹⁴.

El Tribunal de Justicia excluía así la posibilidad de que un acto de trámite ejecutado por una Administración nacional en un procedimiento cooperativo europeo no fuera objeto de consideración ni por tribunales nacionales, ni por el propio TJUE²⁹⁵.

Este mandato del Tribunal de Justicia fue entendido como un modo extra-legal no previsto por los ordenamientos nacionales de extender la jurisdicción contencioso-administrativa de sus tribunales a actos de trámite que, con arreglo a legislación nacional, no eran admisibles como objeto de recurso²⁹⁶.

2.2.2 El caso *Reino de Suecia*

El caso *Reino de Suecia* tenía por objeto un recurso de casación interpuesto por el Reino de Suecia solicitando la anulación de una sentencia del Tribunal de Primera Instancia²⁹⁷. La sentencia de instancia había desestimado un recurso de anulación contra una decisión de la Comisión. La decisión de la Comisión había denegado a IFAW²⁹⁸ el acceso a determinados documentos que la Comisión conservaba²⁹⁹.

T-341/10 (recurso de anulación), párrafo 52, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 17 de septiembre de 2014, *MTÜ Liivimaa Lihaveis contra Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee*, asunto C-562/12 (cuestión prejudicial), párrafo 48.

²⁹³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-97/91 (recurso de anulación y de indemnización), párrafos 13-15.

²⁹⁴ *Ibid.*, párrafo 13.

²⁹⁵ *Ibid.*, párrafos 13-15.

²⁹⁶ Esta apreciación en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La ampliación de la competencia de las jurisdicciones contencioso-administrativas nacionales por obra del Derecho Comunitario: Sentencia Borelli de 3 de diciembre de 1992 del Tribunal de Justicia y el artículo 5 CEE», en *REDA*, 78 (1993), pp. 297-314, y; en la versión inglesa del artículo, «The Extension of the Jurisdiction of National Administrative Courts by Community Law: the Judgment of the Court of Justice in *Borelli* and Article 5 of the EC Treaty», en *YEL*, 13 (1993), pp. 19-37.

²⁹⁷ Se trataba de la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta Ampliada) de 30 de noviembre de 2004, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-168/02 (recurso de anulación).

²⁹⁸ Acrónimo para «*Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH*».

²⁹⁹ Los documentos eran escritos que la República Federal de Alemania, también el Canciller, y la ciudad de Hamburgo se habían intercambiado respecto al proyecto industrial en un lugar denominado Mühlenberger Loch, zona objeto de protección medioambiental con arreglo a la Directiva 92/43/CE del Consejo de 21 de

La Comisión fundó su negativa a proporcionar los documentos en el hecho de que la República Federal de Alemania había solicitado a la Comisión que no divulgara los documentos de conformidad con el apartado 5 del artículo 4 del Reglamento (CE) 1049/2001³⁰⁰. Según este artículo, un Estado miembro puede “(...) solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado”.

La discusión se centró en si con arreglo al artículo 4.5 del Reglamento (CE) 1049/2001 la solicitud de Alemania debía haber sido motivada.

El Tribunal de Justicia procedió a su interpretación sobre el presupuesto de que tal solicitud es objeto del Derecho de la UE³⁰¹.

En su análisis el Tribunal entendió que el Reglamento (CE) 1049/2001 tiene por finalidad mejorar la transparencia del proceso comunitario de toma de decisiones y que se extiende el derecho de acceso a los documentos que las instituciones europeas reciban de los Estados miembros³⁰². Según su interpretación, los límites a la transparencia que fija el reglamento (CE) 1049/2001 tienen sentido cuando existe un interés público o privado que los justifique³⁰³. Siguiendo esta línea argumental, el Tribunal no admitió que una institución europea pudiera limitar el acceso a un documento en su poder en base a una oposición de un Estado que careciera de motivación³⁰⁴.

Con esta interpretación el Tribunal de Justicia anuló la decisión de la Comisión³⁰⁵. El Tribunal anuló, por tanto, una decisión final de la Comisión por la falta de motivación de la notificación de la República Federal de Alemania. Formulado con las categorías elaboradas en este estudio, el Tribunal de Justicia anuló la resolución de la Comisión que ponía fin a un procedimiento cooperativo por la no conformidad a Derecho de un acto de trámite ejecutado por una Administración nacional.

mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. El proyecto consistía en la ampliación de la fábrica de Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH y en la recuperación de una parte del estuario del Elba para prolongar una pista de aterrizaje. *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, *Reino de Suecia contra la Comisión Europea*, asunto C-64/05 P (recurso de casación), párrafo 11.

³⁰⁰ Reglamento (CE) número 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.

³⁰¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, *Reino de Suecia contra la Comisión Europea*, asunto C-64/05 P (recurso de casación), párrafos 65–74.

³⁰² *Ibid.*, párrafos 54–55.

³⁰³ *Ibid.*, párrafo 52.

³⁰⁴ *Ibid.*, párrafos 75, 88, 89, y 99.

³⁰⁵ *Ibid.*, párrafo 100: “De ello se deduce que la Decisión controvertida debe ser anulada (...)”.

El Tribunal no siguió la apreciación de la sentencia *Borelli* de que los aspectos contrarios a Derecho de un trámite ejecutado por una Administración nacional en el marco de un procedimiento cooperativo no pueden afectar a la validez de la decisión final³⁰⁶. No consideró como compartimentos estancos al trámite nacional y la decisión final.

Si el Tribunal de Justicia hubiera seguido el criterio explicado en los apartados 2.1 y 2.2.1 anteriores, se habría abstenido de conocer la conformidad a Derecho de la notificación de la República Federal de Alemania y habría remitido a la demandante a la jurisdicción alemana. Habría recordado que la jurisdicción alemana, antes de decidir sobre la notificación controvertida, debería preguntar vía cuestión prejudicial sobre la interpretación del contenido del apartado 5 del artículo 4 del Reglamento (CE) 1049/2001³⁰⁷.

El Tribunal de Justicia salvó la adecuación de su fallo al criterio fijado en el caso *Borelli* señalando que el procedimiento en cuestión no tenía por objeto establecer un reparto de competencias tal y como se establecía en un procedimiento como el considerado en el caso *Borelli*³⁰⁸.

2.3. Valoración del criterio del TJUE

El primer rasgo reseñable de la jurisprudencia explicada es el hecho de que el TJUE emplea para su razonamiento conceptos de tradición en los ordenamientos nacionales como *expediente*³⁰⁹, *procedimiento*³¹⁰, *procedimiento comunitario*³¹¹, *procedimiento interno*³¹², *procedimiento*

³⁰⁶ “(...) los aspectos contrarios a Derecho en que, en su caso, haya podido incurrir dicho dictamen no pueden en ningún caso afectar a la validez de la Decisión por la que la Comisión deniega la contribución solicitada.”, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-97/91 (recurso de anulación y de indemnización), párrafo 12.

³⁰⁷ Vid. la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-97/91 (recurso de anulación y de indemnización), párrafo 13; el Auto del Tribunal de Primera Instancia de 9 de noviembre de 1999, *CSR Pampryl SA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-114/99 (recurso de anulación), párrafo 59, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2000, *Association Greenpeace France y otros contra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche y otros*, asunto C-6/99 (cuestión prejudicial), párrafos 54-57.

³⁰⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, *Reino de Suecia contra la Comisión Europea*, asunto C-64/05 P (recurso de casación), párrafo 93.

³⁰⁹ En la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2000, *Association Greenpeace France y otros contra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche y otros*, asunto C-6/99 (cuestión prejudicial), párrafo 20.

³¹⁰ Entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 15 de diciembre de 1999, *Kesko Oy contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-22/97 (recurso de anulación), párrafo 89.

³¹¹ En la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2000, *Association Greenpeace France y otros contra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche y otros*, asunto C-6/99 (cuestión prejudicial), párrafo 33.

³¹² En el Auto del Tribunal de Primera Instancia de 9 de noviembre de 1999, *CSR Pampryl SA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-114/99 (recurso de anulación), párrafo 28.

*principal*³¹³, *procedimiento irregular*³¹⁴, *dictamen*³¹⁵, *dictamen favorable*³¹⁶, *dictamen negativo*³¹⁷, *acto preparatorio*³¹⁸, *autorización*³¹⁹, o *decisión*³²⁰, pero cuando se trata de procedimientos cooperativos³²¹ no se aprovecha de la doctrina del procedimiento desde hace tiempo elaborada en normativas, jurisprudencias y literaturas nacionales.

Quizá –se puede especular– porque hacerlo le exigiría la difícil tarea de poner en relación y tratar de conciliar el contenido de su jurisdicción tal como se regula en los Tratados con un criterio tan asentado como es el de que las cuestiones acerca de las actuaciones a lo largo de un procedimiento se ventilan con ocasión de la consideración de la resolución final.

El segundo rasgo a reseñar es que el TJUE ha fijado como criterio para determinar si puede extender su jurisdicción a un acto de trámite que en un procedimiento cooperativo ejecute una Administración nacional, la *claridad de la distribución de competencias entre las autoridades participantes en el procedimiento cooperativo*. El criterio lo ha invocado el TJUE en el caso *Borelli*³²², en el caso *Reino de Suecia*³²³, y en otros pronunciamientos³²⁴.

³¹³ En la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2000, *Association Greenpeace France y otros contra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche y otros*, asunto C-6/99 (cuestión prejudicial), párrafo 22.

³¹⁴ En la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2000, *Association Greenpeace France y otros contra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche y otros*, asunto C-6/99 (cuestión prejudicial), párrafo 19.

³¹⁵ En la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, *Reino de Suecia contra la Comisión Europea*, asunto C-64/05 P (recurso de casación), párrafo 11, y; en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-97/91 (recurso de anulación y de indemnización), párrafos 2, 4, 8, y 15.

³¹⁶ En la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta Ampliada) de 30 de noviembre de 2004, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-168/02 (recurso de anulación), párrafos 8 y 116.

³¹⁷ En la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-97/91 (recurso de anulación y de indemnización), párrafos 3 y 7, y; en el Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2009, *Achille Occhetto y Parlamento Europeo recurrentes, Beniamino Donnici demandante en primera instancia y República Italiana parte coadyuvante en primera instancia*, asuntos acumulados C-512/07 P(R) y C-15/08 P(R), párrafo 50.

³¹⁸ Sin perjuicio del empleo que se haga en las doctrinas nacionales, en el caso del concepto decisión el Tribunal recurre a él porque es una de las formas típicas de actuación de las Comunidades desde su inclusión en el artículo 189.4 del Tratado Constitutivo de la CEE. *Vid.* el apartado 3.2 de la sección II. del Capítulo cuarto (*La actividad aduanera: su carácter polifacético y análisis a la luz de la doctrina de las formas jurídicas*), y el apartado 1.3.4 de la sección I. de este capítulo.

³¹⁹ En la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2000, *Association Greenpeace France y otros contra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche y otros*, asunto C-6/99 (cuestión prejudicial).

³²⁰ En la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, *Reino de Suecia contra la Comisión Europea*, asunto C-64/05 P (recurso de casación), párrafo 92.

³²¹ No así cuando se trata de procedimientos en los que interviene una institución de la UE, en cuyo caso la doctrina del TJUE se asemeja a las nacionales, tal y como se ha explicado en el apartado 1.3 de la sección I. anterior.

³²² *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli SpA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-97/91 (recurso de anulación y de indemnización), párrafo 10.

El TJUE vincula este criterio de claridad en la distribución de competencias a si existe o no un proceso decisorio único de nivel europeo³²⁵. Se deduce de los pronunciamientos que en un proceso decisorio único europeo el reparto de competencias no es claro, y que en caso contrario sí lo es.

Siguiendo el razonamiento, cuando se puede diferenciar en el procedimiento principal la función de cada una de las Administraciones, cabe considerar aisladamente la actuación de cada una y distinguir claramente qué tramo del procedimiento le corresponde enjuiciar a cada autoridad judicial. Si se pueden diferenciar las funciones o competencias, se pueden diferenciar también las secciones o sub-fases del procedimiento³²⁶.

Tras analizar el criterio y la aplicación que de él ha hecho el TJUE, se argumenta aquí que éste es un criterio menos fiable de lo que deja entrever la asertividad con que lo ha hecho valer el Tribunal.

Se justifica esta afirmación a continuación.

En primer lugar, se aprecia que no existe una marcada diferencia, en cuanto a la claridad del reparto de funciones o competencias entre Administraciones se refiere, entre el caso *Borelli* y el caso *Reino de Suecia*. En este último supuesto la regulación del procedimiento es clara: el Estado miembro interesado en la no divulgación de un

³²³ Vid. la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, *Reino de Suecia contra la Comisión Europea*, asunto C-64/05 P (recurso de casación), párrafo 93.

³²⁴ Vid. el Auto del Tribunal de Primera Instancia de 9 de noviembre de 1999, *CSR Pampryl SA contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-114/99 (recurso de anulación), párrafo 57; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 6 de diciembre de 2001, *Carl Kühne GmbH & Co. KG y otros contra Jütro Konservenfabrik GmbH & Co. KG*, asunto C-269/99 (cuestión prejudicial), párrafos 48–53; el Auto del Tribunal de Primera Instancia de 21 de mayo de 2008, *Hans Kronberger contra el Parlamento Europeo*, asunto T-18/07 R, párrafo 38; el Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2009, *Achille Occhetto y Parlamento Europeo recurrentes, Beniamino Donnici demandante en primera instancia y República Italiana parte coadyuvante en primera instancia*, asuntos acumulados C-512/07 P(R) y C-15/08 P(R), párrafos 51–53, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 30 de abril de 2009, *República Italiana contra el Parlamento Europeo*, asuntos acumulados C-393/07 y C-9/08 (recurso de anulación), párrafo 74.

³²⁵ Vid. la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, *Reino de Suecia contra la Comisión Europea*, asunto C-64/05 P (recurso de casación), párrafo 93, y; el Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2009, *Achille Occhetto y Parlamento Europeo recurrentes, Beniamino Donnici demandante en primera instancia y República Italiana parte coadyuvante en primera instancia*, asuntos acumulados C-512/07 P(R) y C-15/08 P(R), párrafo 52.

³²⁶ Vid. el Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2009, *Achille Occhetto y Parlamento Europeo recurrentes, Beniamino Donnici demandante en primera instancia y República Italiana parte coadyuvante en primera instancia*, asuntos acumulados C-512/07 P(R) y C-15/08 P(R), párrafo 53.

documento puede intervenir el procedimiento mediante notificación que, cuando es motivada, es vinculante³²⁷.

No se aprecia una diferencia significativa entre esta disposición y la disposición que regula en el procedimiento objeto del caso *Borelli* que es el Estado quien debe emitir dictamen vinculante³²⁸. En ambos casos la normativa fija con claridad cómo y en qué momento puede intervenir una Administración nacional. Afirmar lo contrario –se entiende aquí– es crear confusión donde no la hay.

Está pendiente de explicación cómo es un procedimiento en el cual el reparto de competencias no es claro. El caso *Reino de Suecia* no aparenta ser ese supuesto. Como justificación de esta postura se remite a la propia regulación del procedimiento³²⁹.

En segundo lugar, en cuanto a la apreciación de la existencia de una unidad de proceso, se defiende aquí que tanto el procedimiento del *Borelli* como el del caso *Reino de Suecia* son *un* proceso dirigido a la adopción de una decisión de nivel europeo.

Tan *un proceso europeo* es el procedimiento que culmina la Comisión mediante una decisión respecto a la divulgación de documentos en su poder (caso *Reino de Suecia*), como lo era el procedimiento que culminaba con una decisión de la Comisión respecto a una solicitud de contribución del FEOGA (caso *Borelli*).

Ambos procesos se dirigen a la consecución de un interés europeo y, por tanto, ambos procedimientos están regulados en normativa europea como sucesión de tiempos y trámites en la cual participan varias Administraciones.

No se aprecia diferencia significativa a este respecto entre los procedimientos. Ambos se inician por solicitud del interesado y culminan con decisión de la Comisión. Ambos procedimientos están abiertos a la participación de una Administración nacional. En el procedimiento del caso *Borelli* la Administración nacional intervenía mediante la evacuación de dictamen preceptivo vinculante³³⁰. En el procedimiento del caso *Reino de*

³²⁷ Esta sección del procedimiento está regulada en el artículo 4.5 del Reglamento: “Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado”.

³²⁸ Esta sección del procedimiento está regulada en el artículo 13.3 del Reglamento (CEE) número 355/77: “Para poder beneficiarse de la contribución de los fondos, los proyectos deberán haber sido objeto de un dictamen favorable del Estado miembro en cuyo territorio deban ejecutarse”.

³²⁹ *Vid.* el Reglamento (CE) 1049/2001.

³³⁰ Artículo 13.3 Reglamento (CEE) 355/77.

Suecia la Administración nacional podía intervenir mediante una declaración de voluntad vinculante que debía estar motivada³³¹.

En ambos casos se trata de un procedimiento cooperativo del cual son predicables las características elaboradas en el apartado 3 de la sección I. del Capítulo quinto³³².

Se considera también que la diferente sustantividad de las sub-fases del procedimiento no altera esta conclusión. El hecho de que en un caso una sección del procedimiento consista en la elaboración de un dictamen vinculante por una Administración nacional, y en otro consista en la elaboración de una notificación motivada y vinculante *es una diferencia de grado* que no desdibuja el análisis: no afecta a la claridad con la cual la normativa regula qué Administración hace qué a lo largo del procedimiento; tampoco afecta a la apreciación de que las Administraciones nacionales contribuyen a un procedimiento europeo.

Se concluye aquí, por tanto, que, *la contraposición entre, (i) procedimientos en los cuales es clara la atribución de competencias y en los cuales son diferenciables las sub-fases del procedimiento, y (ii) procedimientos en los cuales la atribución de competencias no es clara y se aprecia un proceso único encaminado hacia una decisión de nivel europeo en el cual no son apreciables sub-procedimientos; es forzada. Ello porque, (i) de la regulación de todos los procedimientos analizados por el TJUE se puede deducir la distribución de competencias o tareas a realizar por cada Administración en el seno del procedimiento, (ii) todos los procedimientos cooperativos analizados por el TJUE se corresponden con un proceso unitario dirigido a la consecución de un interés europeo, y (iii) porque la diferenciación entre procedimientos con sub-fases diferenciables y procedimientos con sub-fases no diferenciables se corresponde más bien con una gradación que evoluciona de procedimientos con sub-fases que implican menos tramitación por la Administración nacional que coopera al procedimiento, a procedimientos con sub-fases que implican más tramitación por la Administración nacional que coopera al procedimiento. Esta última observación no afecta a las dos anteriores.*

³³¹ Artículo 4.5 Reglamento (CE) 1049/2001.

³³² Compárese los artículos 13–15 del Reglamento (CEE) 355/77 con el conjunto del Reglamento (CE) 1049/2001.

2.4. Alternativa

2.4.1 La necesidad de proponer al TJUE un razonamiento alternativo

Lo anterior pone de manifiesto la dificultad a la que se enfrenta el TJUE al ejercitar su jurisdicción en un procedimiento cooperativo.

Salvo excepciones³³³, la normativa no tiene en cuenta el hecho de que un procedimiento cooperativo está sujeto a tantas jurisdicciones como Administraciones estén involucradas en el mismo. Esto puede ser problemático cuando el TJUE necesite pronunciarse sobre un acto de trámite ejecutado por una Administración nacional.

A esto se añade el hecho de que los actos de trámite ejecutados por las Administraciones nacionales están regulados simultáneamente por Derecho nacional y por Derecho de la UE. Como se ha explicado en el Capítulo segundo respecto de la normativa aduanera, cada actuación de una Administración nacional está regulada por un conjunto indisoluble de normas de Derecho de la UE y nacionales³³⁴.

Aunque el TJUE no lo explicitó, el dictamen emitido por la Administración nacional en el caso *Borelli* estaba regulado no sólo por normativa nacional, sino también por el reglamento europeo que lo alumbraba como trámite de un procedimiento comunitario.

En el caso *Reino de Suecia*, aunque el TJUE no lo explicitó, la notificación que Alemania cursó estaba regulada por el reglamento europeo, pero también por las disposiciones de Derecho administrativo alemán.

En este segundo caso se puso de manifiesto como el Tribunal de Justicia no pudo ignorar la dimensión europea de la notificación. Por encima del hecho de que la notificación era adecuada conforme a Derecho alemán, el Tribunal hizo prevalecer el hecho de que la notificación traía causa en un reglamento europeo a cuyo fin tenía que servir³³⁵.

³³³ *Vid.* la explicación del contenido del artículo 14 (*Litigios*) Directiva 2010/24/UE del apartado 1.3 anterior.

³³⁴ *Vid.* el apartado 3 de la sección II. del Capítulo segundo (*La normativa aduanera europea*).

³³⁵ El TJUE explicó en su argumentación como la notificación en cuestión debía ante todo servir al propósito que la Unión había diseñado para el procedimiento regulado en el Reglamento (CE) 1049/2001. Afirmó respecto de la disposición que regulaba la notificación, “Así, tanto la ubicación de este apartado 5 en el artículo del que forma parte, como su contenido, permiten considerar, a la luz de los objetivos perseguidos por el Reglamento nº 1049/2001, que su artículo 4, apartado 5 es una disposición consagrada al proceso de adopción de la decisión comunitaria.”, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, *Reino de Suecia contra la Comisión Europea*, asunto C-64/05 P (recurso de casación), párrafo 81.

Como ya adelantó la doctrina para el ordenamiento español, para un adecuado ejercicio de la jurisdicción es más conveniente que las cuestiones que se susciten entre la Administración y el particular sean ventiladas en un solo pleito³³⁶.

Esto no sólo es más conveniente para el órgano jurisdiccional, sino también para el interesado, el cual se beneficia de una mejor apreciación de dicho órgano jurisdiccional, y disfruta del beneficio de una regla inequívoca que le señala en qué momento y ante que órgano impugnar.

El caso *Reino de Suecia* pone de manifiesto cómo este ejercicio de la jurisdicción sobre todo el procedimiento no es sólo adecuado, sino inevitable. El caso refleja de modo paradigmático la indisociable relación que existe entre acto de trámite y resolución del procedimiento³³⁷.

Para corregir el hecho de que el TJUE no tiene jurisdicción sobre actos de trámite que ejecuten los Estados en un procedimiento cooperativo cuando ello sea necesario, la primera solución imaginable es ajustar la regulación de la jurisdicción del TJUE en los Tratados. Para los casos en los cuales se le planteara al TJUE una cuestión de Derecho nacional se podría prever una cuestión prejudicial inversa, de modo que el TJUE planteara sus dudas a la autoridad judicial de la Administración que ha ejecutado el trámite.

Pero mientras los Estados miembros no lo acuerden así, el TJUE necesita una argumentación alternativa para justificar la extensión de su jurisdicción a trámites ejecutados por una Administración nacional cuando así lo requiera el caso.

Como se ha argumentado, el criterio de la claridad–borrosidad de la división de competencias en el seno del procedimiento es equívoco. Con arreglo a este criterio no se puede entender bien ni predecir en qué supuestos el TJUE va a extender su jurisdicción a los actos de trámite ejecutados por una Administración nacional.

En el siguiente apartado se propone un razonamiento alternativo; una línea argumental que el TJUE podría usar para aquellos supuestos en los cuales tenga que entrar a conocer de un acto de trámite ejecutado por una Administración nacional, tal como ocurrió en el caso *Reino de Suecia*.

³³⁶ *Vid.* el apartado 1.1.3.2 de la sección I. anterior, en especial la nota a pie de página número 32.

³³⁷ *Vid.* el apartado 1.1.3.2 de la sección I. anterior.

2.4.2 Razonamiento alternativo

Lo que se sugiere es que el TJUE actualice su interpretación del artículo 263 TFUE a la realidad de que los procedimientos cooperativos de la normativa secundaria combinan la actividad de varias Administraciones en un proceso en el cual todas las actuaciones están en muy estrecha relación³³⁸.

Se propone que el TJUE, cuando conozca de actos de la UE que ponen fin a un procedimiento cooperativo en el cual intervengan Administraciones nacionales, interprete teleológicamente los límites de su jurisdicción y la extienda a aquellos actos de trámite ejecutados por una Administración nacional si ello es *inevitablemente necesario* para poder pronunciarse sobre el acto final del procedimiento.

Si en estos casos el TJUE debiera conocer del Derecho nacional aplicable al acto de trámite, debería habilitar una vía para consultar a la autoridad judicial nacional.

Este razonamiento no es novedoso pues está vinculado a la doctrina constitucional de Estados federales como los Estados Unidos de América o la República Federal de Alemania. La extensión de la jurisdicción por implicación que se plantea comparte rasgos de conceptos alumbrados en estas doctrinas, como lo son los poderes por implicación

³³⁸ OPHÜLS ponía de manifiesto que la interpretación de los Tratados debe ser *dinámica* en tanto que la Unión y sus Estados están inmersos en un proceso en marcha. En apoyo de esta afirmación argumenta que, a diferencia de lo que ocurre con otros tratados internacionales, la voluntad de los firmantes es, como reza hoy el preámbulo del TUE, “(...) continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa (...)”. *Vid.* C. F. OPHÜLS, «Über die Auslegung der Europäischen Gemeinschaftsverträge», en F. GREIB y F. W. MEYER, *Wirtschaft Gesellschaft und Kultur – Festgabe für Alfred Müller-Armack*, Berlin, Duncker & Humblot, 1961, pp. 288–290; del mismo autor, «Quellen und Aufbau des Europäischen Gemeinschaftsrechts», en *NJW*, 38/1963, p. 1699; A. BLECKMANN, «Zu den Auslegungsmethoden des Europäischen Gerichtshofs», en *NJW*, 22/1982, pp. 1180–1181; J. ANWEILER, *Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1997, pp. 238–246, y; C. BUCK, *Über Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1998, pp. 213–216. El TJUE admite emplear este criterio de interpretación dinámica, si bien en ocasiones no estima que la nueva interpretación sugerida por los demandantes sea la adecuada. *Vid.* el Dictamen del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 1979, asunto 1/78, párrafo 44; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982, *Srl CILFIT –en liquidación– y otros contra el Ministero della sanità*, asunto 283/81 (cuestión prejudicial), párrafo 20; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de abril de 1986, *Estado neerlandés contra Ann Florence Reed*, asunto 59/85 (cuestión prejudicial), párrafos 10–16; la Sentencia del Tribunal de la Función Pública de la UE de 14 de octubre de 2010, *W contra la Comisión Europea*, asunto F–86/09, párrafo 46, y; la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 21 de febrero de 2013, *RVS Levensverzekeringen NV contra Belgische Staat*, asunto C–243/11 (cuestión prejudicial), párrafos 59 y 68. Se recurre a la interpretación dinámica también en el ámbito del Derecho internacional público y, en particular, en la interpretación de la Convención Europea de Derechos Humanos. *Vid.* K. BÖTH, *Evolutive Auslegung völkerrechtlicher Verträge*, Berlin, Duncker & Humblot, 2013, y; D. M. KLOCKE, «Die dynamische Auslegung der EMRK im Lichte der Dokumente des Europarats», en *EuR*, 2/2015, pp. 148–168.

(“*Gewalten by implication*”) ³³⁹, las competencias federales implícitas (“*stillschweigende Bundeszuständigkeiten*”) ³⁴⁰, las competencias federales no escritas (“*ungeschriebene Bundeszuständigkeiten*”) ³⁴¹, las competencias federales derivadas del contexto (“*Bundeszuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs*”) ³⁴², o los poderes implícitos (“*implied powers*”) ³⁴³.

La línea argumental que se defiende es que es lógico ³⁴⁴ y necesario en términos jurídicos el que, en determinadas circunstancias, el TJUE tenga que conocer también de los actos de trámite ejecutados por una Administración al conocer de la resolución del procedimiento.

En el ámbito nacional se acepta como evidencia de por sí (“*Selbstverständlichkeit*”) ³⁴⁵ de carácter jurídico el que el órgano jurisdiccional que conoce de la resolución del procedimiento conoce también de los actos de trámite.

En el ámbito europeo ya se ha puesto de manifiesto en el caso *Reino de Suecia* como el TJUE debía extender su jurisdicción a un acto de trámite ejecutado por una Administración nacional. Tal y como puede ocurrir en un procedimiento de ámbito nacional, en el caso *Reino de Suecia* la calificación del acto de trámite objeto de disputa era indisociable de la

³³⁹ Vid. H. TRIEPEL, «Die Kompetenzen des Bundesstaats und die ungeschriebene Verfassung», en AUTORES VARIOS, *Staatsrechtliche Abhandlungen – Festgabe für Paul Laband zum fünfzigsten Jahrestage der Doktor-Promotion*, Zweiter Band, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1908, p. 256.

³⁴⁰ Vid. E. KÜCHENHOFF, «Ausdrückliches stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung», en *AöR*, 82 (1957), p. 412.

³⁴¹ Vid. E. KÜCHENHOFF, «Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten und Verfassungsauslegung», en *DVBl*, 19/1951, pp. 585–591.

³⁴² Vid. N. ACHTERBERG, «Zulässigkeit und Schranken stillschweigender Bundeszuständigkeiten im gegenwärtigen deutschen Verfassungsrecht», en *AöR*, 86 (1961), p. 65.

³⁴³ Vid. H. KRUSE, «Implied powers and implied limitations», en *AVR*, 4 (1953), pp. 169–182; H. J. RABE, *Das Verordnungsrecht der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Hamburg, Ludwig Appel, 1963; G. NICOLAYSEN, «Zur Theorie von den implied powers in den europäischen Gemeinschaften...», *op. cit.*; H. F. KÖCK, «Die »implied powers« der Europäischen Gemeinschaften als Anwendungsfall der »implied powers« internationaler Organisationen überhaupt», en K. H. BÖCKSTIEGEL, H. E. FOLZ, J. M. MÖSSNER, y K. ZEMANEK (Hrsg.), *Völkerrecht–Recht der Internationalen Organisationen–Weltwirtschaftsrecht–Festschrift für Ignaz Seidl–Hobenveldern*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 1988, p. 280, y; I. JOSWIG, *Die implied powers–Lehre in amerikanischen Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1996. Nótese que la relación que se propone aquí es con el concepto “*implied powers*” y no con los “*resulting powers*” o “*Bundeszuständigkeiten kraft Natur der Sache*”. Este último se refiere a aquellas competencias que resultan, se deducen, del conjunto de poderes del gobierno y de la naturaleza de la sociedad a gobernar. Sin perjuicio de que ello sea oportuno respecto a las competencias de un gobierno federal, no lo es respecto a la UE puesto que la UE gobierna sólo respecto a aquellas competencias que le han sido transferidas.

³⁴⁴ La sugerencia de que una competencia que se deriva de una competencia explícita es el resultado de un proceso lógico, en H. J. RABE, *Das Verordnungsrecht der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft...*, *op. cit.*, p. 144.

³⁴⁵ La sugerencia de que una competencia que se deriva de una competencia explícita es una evidencia de por sí (“*Selbstverständlichkeit*”), en G. NICOLAYSEN, «Zur Theorie von den implied powers in den europäischen Gemeinschaften...», *op. cit.*, p. 134.

calificación de la resolución, ya que si el TJUE hubiera considerado separadamente el acto de trámite ejecutado por Alemania de la decisión de la Comisión que ponía fin al procedimiento, no podría haberse pronunciado sobre la decisión de la Comisión.

No parece desatinado sugerir que, cuando el caso lo requiera, y dentro de los límites que el caso requiera, el TJUE le gane³⁴⁶ –extraiga– a la competencia que expresamente le reconoce el TFUE la jurisdicción para conocer de un acto de trámite ejecutado por una Administración nacional que requiere de su consideración para resolver el recurso de anulación³⁴⁷.

En estos casos se puede entender que lo exige el mismo concepto de jurisdicción (“*begriffsnotwendig*”)³⁴⁸. El TJUE puede trasladar y hacer valer la regla de Derecho inglés, en virtud de la cual, “cuando la ley concede algo a alguien, concede en consecuencia aquello sin lo cual la cosa misma no puede ser” (“*Quando lex aliquid alicui concedit conceditur et id sine quo res ipsa esse non potest*”)³⁴⁹.

El razonamiento que se propone es teleológico, vincula la interpretación del contenido de la jurisdicción del TJUE al fin fijado en el TFUE. Para poder ejercer su jurisdicción sobre los actos de la UE que pongan fin a un procedimiento cooperativo, el TJUE necesita en ocasiones poder ejercer su jurisdicción sobre los actos de trámite de ese procedimiento que ejecutan las Administraciones nacionales.

³⁴⁶ La sugerencia de que una competencia se puede “ganar” o “extraer” de una competencia explícitamente reconocida, en N. ACHTERBERG, «Zulässigkeit und Schranken stillschweigender Bundeszuständigkeiten...», *op. cit.*, pp. 64–65, y 67.

³⁴⁷ Refuerza este argumento la afirmación de que “(...) la interpretación de las normas atributivas de competencias del Tratado no debe limitarse a la literalidad de los textos, sino apuntar al cumplimiento real y eficaz de los objetivos asignados por los creadores de la Comunidad.”, traducido de “(...) *l'interprétation des normes attributives de pouvoirs dans le Traité ne doit pas s'arrêter à la lettre des textes, mais viser à l'accomplissement réel et efficace des missions assignées par les créateurs de la Communauté.*”, en P. PESCATORE, «La Cour en tant que juridiction fédérale et constitutionnelle...», *op. cit.*, p. 532.

³⁴⁸ Este adjetivo que se refiere a que “el concepto mismo exige que así sea” está extraído de los requisitos que el BVerfG exige para que se pueda reconocer a la Federación una competencia derivada de la naturaleza de las cosas (“*Kompetenz aus der Natur der Sache*”). *Vid.* la Sentencia del BVerfG del 28 de febrero de 1961, referencia 2 BvF, 3–8/62, Rz. 6 b y 6 d , y; la Sentencia del BVerfG del 18 de julio de 1967, referencias 2 BvG, 1–2/60 y 2 BvR 139, 140, 334, 335/62, Rz. 3.

³⁴⁹ Esta regla de Derecho inglés la extrae SAWER de los “*Reports of Sir Edward Coke*”. SAWER utiliza esta regla como ejemplo de que una argumentación semejante a la que se empleaba en la doctrina de los “*implied powers*” norteamericana se podía encontrar también en las reglas del “*common law*” inglés. *Vid.* G. SAWER, «„Implied powers” in bundesstaatlichen Verfassungen des britischen Commonwealth», en *ZaöRV*, 20 (1959–60), p. 563. La traducción al inglés de la regla está en J. A. BALLENTINE, *Law Dictionary of Words, Terms, Abbreviations and Phrases which are Peculiar to the Law and of those which have a Peculiar Meaning in the Law*, Clark, The Lawbook Exchange, 2005, p. 406: “*When the law bestows anything upon any one, it is deemed to bestow also that without which the thing cannot be*”. Nótese que no se ha seguido fielmente la traducción de BALLENTINE y se ha traducido “*conceditur et id*” por “por concede en consecuencia”.

Se puede justificar esta argumentación en que, “No hay axioma más claramente establecido en el Derecho, o en la razón, que allá donde se exige el fin, se autoriza el medio”³⁵⁰.

Si bien, se debe entender que *el fin en el caso del TJUE es únicamente el que el TFUE expresamente atribuye y no otro*. Los fines a los que puede dirigirse la actividad de la UE son los fijados en las competencias transferidas en los Tratados³⁵¹. Como ya ha puesto de manifiesto la literatura, la doctrina de “*implied powers*” a la cual aquí se recurre se ha de trasladar a la interpretación de las competencias de la UE con cautela³⁵².

La extensión de la jurisdicción del TJUE propuesta es por *razonable*³⁵³, *necesaria*³⁵⁴, e *inevitable implicación*³⁵⁵. Esta extensión se deriva de la jurisdicción que los Tratados ya le atribuyen expresamente. Esta extensión a actos de trámite ejecutados por una

³⁵⁰ “No axiom is more clearly established in law, or in reason, than that wherever the end is required, the means are authorized;”, en J. MADISON, «Federalist N° 44 – Restrictions on the Authority of the Several States», en A. HAMILTON, J. JAY, y J. MADISON, *The Federalist Papers*, Champaign, Project Gutenberg, libro electrónico accedido vía EBSCOhost el 4 de abril de 2017, p. 289.

³⁵¹ Recordaba OPHÜLS que la autoridad del ordenamiento comunitario era una autoridad atribuida: “*Ihre Hoheit ist nur Attributionshoheit;*”, en C. F. OPHÜLS, «Die Europäischen Gemeinschaftsverträge als Planungsverfassungen», en J. H. KAISER (Hrsg.), *Planung I – Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft*, Baden–Baden, Nomos, 1965, p. 232; “(...) *als einziges Ziel, an das stillschweigende Befugnisse jeweils geknüpft werden können, verbleibt die Durchführung der im Vertrag ausdrücklich gewährten Kompetenzen (...)*”, en G. NICOLAYSEN, «Zur Theorie von den implied powers in den europäischen Gemeinschaften...», *op. cit.*, p. 135; “(...) *daß die Gemeinschaft keine Allzuständigkeit besitzt und daß eine globale Übertragung staatlicher Befugnisse sowie eine Selbstermächtigung der Gemeinschaft ausgeschlossen sind.*”, en U. EVERLING, «Richterliche Rechtsfortbildung in der Europäischen Gemeinschaft», en *JZ*, 5/2000, p. 226. La lógica del traslado de competencias en materias específicas de los Estados a la Unión, o de la limitación parcial de los derechos de soberanía de los Estados se refleja en la jurisprudencia del TJUE. *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, *NV (Sociedad Anónima) Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contra Nederlandse administratie der belastingen (Administración Tributaria neerlandesa)*, asunto 26/62 (cuestión prejudicial), p. 340; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, *Flaminio Costa contra ENEL*, asunto 6/64 (cuestión prejudicial), página 105; la Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 9 de diciembre de 2014, *Lucchini S.p.A. contra la Comisión Europea*, asunto T-91/10 (recurso de anulación), párrafo 124; la Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda) de 9 de diciembre de 2014, *Industrie Riunite Odolesi SpA contra la Comisión Europea*, asunto T-69/10 (recurso de anulación), párrafo 93; la Sentencia del Tribunal General (Octava) de 9 de diciembre de 2014, *Ferriera Valsabbia SpA y Valsabbia Investimenti SpA contra la Comisión Europea*, asunto T-92/10 (recurso de anulación), párrafo 91, y; el Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia (Pleno) de 18 de diciembre de 2014, párrafo 157.

³⁵² *Vid.* H. P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1972, pp. 436–437, Rz. 43–46; H. F. KÖCK, «Die »implied powers« der Europäischen Gemeinschaften...», *op. cit.*, p. 283; L. SLOOT, *Die Lehre von den implied powers im Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Aachen, Shaker, 2005, pp. 61–81, y; C. CALLIESS, «Art. 5 EUV», en C. CALLIESS y M. RUFFERT (Hrsg.), *EUV/AEUV...*, *op. cit.*, p. 133, Rz. 16.

³⁵³ “*vernünftige Folgerung*”, en E. KÜCHENHOFF, «Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten und Verfassungsauslegung...», *op. cit.*, p. 586.

³⁵⁴ Informa SAWER de que la referencia a “*necessary implication*” de la doctrina norteamericana ya se recogía en los “*Commentaries on the Laws of England*” de BLACKSTONE en referencia a la servidumbre de paso para acceder a un predio. Esta servidumbre de paso debía entenderse existente, por implicación necesaria, pues de no existir no se podría disfrutar del predio. También se refería BLACKSTONE a “*implicación necesaria*” para derivar poderes a favor de una persona jurídica. *Vid.* G. SAWER, «„Implied powers” in bundesstaatlichen Verfassungen...», *op. cit.*, p. 564.

³⁵⁵ El concepto de implicación inevitable está traído de J. MADISON, «Federalist N° 44...», *op. cit.*, p. 289.

Administración nacional debería ser invocada, por tanto, sólo cuando el TJUE tenga que hacerlo para poder ejercitar su jurisdicción.

Un razonamiento del todo similar al propuesto lo usó el Tribunal de Justicia para reconocerle a la Alta Autoridad la competencia de fijar un precio del carbón en el sistema de compensación diseñado para el período transitorio de incorporación de Bélgica al mercado único³⁵⁶.

El Tribunal de Justicia reconoció dicha competencia porque se trataba de una facultad “(...) sin la cual, (...), la compensación [el mecanismo acordado por los Estados] no puede funcionar (...)”³⁵⁷. Justificó su interpretación en que,

(...) se permite aplicar una norma de interpretación generalmente admitida tanto en Derecho internacional como en Derecho nacional y según la cual las normas establecidas por un Tratado internacional o por una Ley implican las normas sin las cuales las primeras no tendrían sentido o no permitirían una aplicación razonable y eficaz³⁵⁸.

El Tribunal de Justicia hizo uso del mismo razonamiento cuando se cuestionó una decisión de la Comisión que exigía a los Estados miembros seguir un procedimiento de notificación previa y concertación en materia de política migratoria³⁵⁹. El Tribunal apreció que,

(...) cuando un artículo del Tratado, en este caso, el artículo 118, confía a la Comisión una misión concreta, hay que admitir, so pena de restar todo efecto útil a esa disposición, que, por ello, dicho artículo le otorga los poderes indispensables para hacer frente a esta misión³⁶⁰.

³⁵⁶ Vid. la Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de noviembre de 1956, *Fédération Charbonnière de Belgique contra la Alta Autoridad de la CEECA*, asunto 8/55 (recurso de anulación).

³⁵⁷ *Ibid.*, p. 65.

³⁵⁸ *Ibid.*, pp. 65–66. El Tribunal se hacía eco del fundamento de esta justificación también en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1960, *Gobierno de la República Italiana contra la Alta Autoridad de la CEECA*, asunto 20/59 (recurso de anulación), p. 358, “(...) en efecto, la doctrina y la jurisprudencia coinciden en que las reglas establecidas por un Tratado implican normas sin las cuales dichas reglas no pueden aplicarse eficaz o razonablemente”. Vid. también, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1971, *Comisión de las Comunidades Europeas contra el Consejo de las Comunidades Europeas*, asunto 22/70 (recurso de anulación), párrafos 28–30.

³⁵⁹ Decisión de la Comisión número 85/381/CEE de 8 de julio de 1985 por la que se establece un procedimiento de notificación previa y concertación sobre las políticas migratorias en relación con terceros Estados, publicada en el DOCE, serie L, número 217, de 14 de agosto de 1985, p. 12.

³⁶⁰ Vid. la Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de julio de 1987, *República Federal de Alemania y otros contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados 281, 283 a 285, 287/85 (recurso de anulación), párrafo 28.

Este método de interpretación teleológico está en relación y es compatible con la doctrina del “*effet utile*”³⁶¹ y con la regla de interpretación de los tratados internacionales conforme a la cual éstos han de interpretarse en el sentido que les permita ser efectivos y no en el sentido que los frustre (“*ut res magis valiat quam pereat*”)³⁶².

La línea argumental que se sugiere coincide con el principio de interpretación del *effet utile* en tanto que se dirige a asegurar que la jurisdicción que el TFUE reconoce al Tribunal de Justicia de la UE sea efectiva y no quede inoperante en aquellos casos en los que un acto de trámite ejecutado por una Administración nacional en un procedimiento cooperativo condicione el pronunciamiento sobre la resolución que pone fin a dicho procedimiento³⁶³

³⁶⁴.

La interpretación que se propone es lógica no sólo desde la perspectiva del TJUE, sino que lo es también desde la perspectiva del interesado. Seguir este razonamiento mejoraría la tutela del interesado en un procedimiento cooperativo que finaliza por acto de la UE.

³⁶¹ Respecto a la relación entre la doctrina de los “*implied powers*” y la doctrina del “*effet utile*”, *vid.* R. BÖHM, *Kompetenzauslegung und Kompetenzlücken im Gemeinschaftsrecht*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1985, pp. 192–194; M. MOSIEK, *Effet utile und Rechtsgemeinschaft – Zugleich ein Beitrag zur Kompetenzordnung der Europäischen Gemeinschaft*, Münster, Lit, 2003, pp. 12–14; S. SEYR, *Der effet utile in der Rechtsprechung des EuGH...*, *op. cit.*, pp. 108–111, y; L. TOMASIC, *Effet utile – Die Relativität teleologischer Argumente im Unionsrecht*, München, C. H. Beck, 2013, pp. 57–59.

³⁶² *Vid.* H. TAKI, «Effectiveness», en R. WOLFRUM (ed.), *The Max Planck Encyclopedia...*, *op. cit.*, 2013, Rz. 1.

³⁶³ El principio de interpretación “*effet utile*” es polisémico puesto que acoge argumentos teleológicos, que tratan de procurar, (i) que la norma interpretada no quede reducida al absurdo; (ii) que la norma interpretada puedan desplegar un mínimo de eficacia, ó; (iii) que la norma interpretada despliegue toda su eficacia. A este respecto, *vid.* S. SEYR, *Der effet utile in der Rechtsprechung des EuGH...*, *op. cit.*, pp. 102–103; M. POTACS, «Effet utile als Auslegungsgrundsatz», en *EuR*, 4/2009, pp. 466–468, y; L. TOMASIC, *Effet utile...*, *op. cit.*, pp. 128–133.

³⁶⁴ La interpretación teleológica que se propone de actualizar la competencia del Tribunal de Justicia a la realidad de los procedimientos cooperativos guarda cierta relación con el razonamiento de SAUER. Tal y como se ha explicado en el apartado 2 de la Sección II. del Capítulo primero, la propuesta de este autor consiste en deducir, también a través de una interpretación teleológica, un deber de lealtad (“*Loyalitätsgebot*”) y un deber de evitar situaciones de conflicto (“*Konfliktvermeidungsgebot*”) que deben regir las relaciones de los varios órganos jurisdiccionales que actúen en un sistema multinivel o escalonado como es el caso de la UE. A partir de estos dos deberes este autor ha elaborado un sistema de resolución de conflictos de jurisdicción entre órganos judiciales de un sistema multinivel (“*Modell zur Lösung von Konflikten zwischen Gerichten unterschiedlicher Ebenen in vernetzten Rechtsordnungen*”). El razonamiento teleológico que usa para fijar el fundamento de su propuesta, en H. SAUER, *Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen – Die Entwicklung eines Modells zur Lösung von Konflikten zwischen Gerichten unterschiedlicher Ebenen in vernetzten Rechtsordnungen*, Berlin y otras ciudades, Springer, 2008, pp. 402–412.

III. SÍNTESIS

En este capítulo se han analizado las reglas de impugnación de los actos que transcurren en un procedimiento cooperativo. Estas reglas son la primera referencia para el interesado cuando quiere hacer valer sus intereses.

El modo de proceder elegido ha sido el de fijar un marco de referencia acorde con la naturaleza de los procedimientos cooperativos para después compararlo con el régimen vigente. Aprovechando la diferencia que existe entre ambos se ha sugerido cómo mejorar el régimen actual en beneficio del interesado.

Las reglas de impugnación que se han etiquetado de naturales se han deducido, (i) del carácter unitario de los procedimientos cooperativos y del marco que proporciona la relación jurídica que los engloba, y (ii) de un análisis de las reglas de impugnación de los actos de un procedimiento administrativo que se aplican en los ordenamientos español, alemán y europeo.

El marco de referencia de impugnación que se propone lo integran tres reglas.

Conforme a la primera regla, los actos de trámite acaecidos antes de la finalización del procedimiento deben, en principio impugnarse junto con el acto que ponga fin al procedimiento. Los ordenamientos español, alemán y de la UE coinciden en aplicar esta regla a sus procedimientos administrativos.

Conforme a la segunda regla, determinados actos que transcurren a lo largo del procedimiento deben ser susceptibles de impugnación autónoma antes de la finalización del procedimiento. En un procedimiento cooperativo, deberían ser las normas del ordenamiento conforme al cual se ha ejecutado dicho acto de trámite las que determinen si ese acto es o no susceptible de impugnación autónoma. Se ha explicado qué establecen los ordenamientos español, alemán y europeo a este respecto.

Conforme a la tercera regla, el principio de seguridad jurídica demanda que no debería haber lugar a una impugnación fuera de plazo de un acto no final del procedimiento cooperativo que tuviera la consideración de acto notificado, firme y manifiestamente impugnable. Estos actos deben impugnarse en el tiempo y forma que dicta el ordenamiento conforme al cual se han ejecutado.

La primera de las reglas no es compatible con el régimen legal vigente. Esto se debe a que la jurisdicción sobre cada rama o sección de un procedimiento cooperativo está repartida entre órganos jurisdiccionales en función del sujeto de Derecho internacional público que la ejecuta.

Este desfase entre la primera regla y la normativa vigente se da, (i) en los procedimientos cooperativos en los cuales participan varias Administraciones de Estados miembros, y (ii) en aquellos procedimientos cooperativos en los cuales un órgano de la UE resuelve un procedimiento en el que participan Administraciones nacionales. En los procedimientos en los que participa la UE pero resuelve un Estado miembro, la cuestión prejudicial permite incorporar la postura del TJUE respecto al acto de la UE.

En el caso de los procedimientos cooperativos en los que participan varias Administraciones nacionales, las normas de Derecho internacional público impiden a un órgano jurisdiccional de un Estado pronunciarse sobre la actividad Administrativa de otro. Se admite, sin embargo, que un órgano jurisdiccional conozca incidentalmente de los actos de trámite ejecutados por la Administración de otro Estado cuando tiene jurisdicción para conocer de la resolución que pone fin al procedimiento en cuestión.

Se ha argumentado que en este último tipo de supuestos, cuando esos actos de trámite son transnacionales, como es el caso de los ejecutados en los procedimientos de la muestra de este estudio, el órgano jurisdiccional que resuelve debería consultar a un órgano jurisdiccional del Estado en el cual el acto de trámite se ha ejecutado. El motivo es que ese acto de trámite tiene efectos para todos los Estados miembros, incluido el Estado del órgano jurisdiccional consultado.

Para estas situaciones, lo idóneo sería que existiera un mecanismo en virtud del cual el órgano jurisdiccional que conoce de la resolución que pone fin al procedimiento consultara a los órganos jurisdiccionales de los Estados en los cuales se hubiera ejecutado un acto de trámite del procedimiento, y en virtud del cual el órgano jurisdiccional competente para conocer del acto de trámite se abstuviera de conocer a favor del órgano jurisdiccional competente para conocer del acto que pone fin al procedimiento. Esta solución encajaría con la primera de las reglas del marco de reglas de impugnación propuesto.

Sin embargo un mecanismo tal no existe, y para que existiera requeriría que los Estados miembros prestaran su consentimiento a ello en un tratado internacional.

Como solución menos comprensiva pero más realizable se ha sugerido que la UE regule este mecanismo respecto de las materias sobre las que ya tiene competencia. Se entiende aquí que el consentimiento que prestaron los Estados miembros con la firma de los Tratados es también consentimiento a que la UE regule respecto de las materias que le han sido transferidas el régimen de impugnación de los actos de un procedimiento cooperativo.

En el caso de la unión aduanera, una disposición que previera el mecanismo sugerido coincidiría con otras disposiciones de la normativa secundaria que ya regulan el foro ante el cual tiene que acudir el interesado. Teniendo en cuenta la razón de ser y el contenido de una disposición de este tipo, se podría concluir que su objetivo principal sería el de proporcionar la mejor tutela posible al interesado en un procedimiento aduanero cooperativo. Se sostiene que una mejor tutela del interesado es parte del contenido de las disposiciones no arancelarias de la unión aduanera. A día de hoy ya forman parte de ese contenido las garantías procedimentales del interesado en un procedimiento aduanero.

En el caso de los procedimientos cooperativos que finalizan con un acto de la UE, los tratados no atribuyen jurisdicción al TJUE para conocer de los actos de trámite ejecutados por los Estados miembros. Además, el principio de atribución de competencias es aplicable también al TJUE, lo que significa que su actividad debe ceñirse a las competencias que le han sido transferidas en los tratados; el contenido de la jurisdicción del TJUE debe ser considerado a la luz de este presupuesto.

Esta regla la hizo valer el Tribunal de Justicia en el caso *Borelli* para un procedimiento cooperativo resuelto por la Comisión y la ha seguido en casos posteriores. El TJUE, por regla, se ha abstenido de extender su jurisdicción a actos de trámite ejecutados por Administraciones nacionales en el marco de un procedimiento cooperativo.

El Tribunal de Justicia ha apoyado su negativa en la claridad de la distribución de competencias entre las autoridades participantes a lo largo del procedimiento. Se deduce de los pronunciamientos del Tribunal que, en tanto que se puede entender con claridad el reparto de competencias entre las Administraciones que participan en el procedimiento, los defectos en la tramitación incurridos por una Administración no son trasladables al resto del procedimiento.

El caso *Reino de Suecia* demuestra que el Tribunal de Justicia ha extendido su jurisdicción a un acto de trámite ejecutado por una Administración nacional. El Tribunal

se apoyó en que, a diferencia de lo que ocurría en el caso *Borelli*, el reparto de competencias entre Administraciones en el seno del procedimiento no era claro.

Se ha razonado que el criterio del Tribunal es confuso. Lo que aquí se defiende es que, en tanto los Tratados permanezcan igual a este respecto, el Tribunal requiere de otra argumentación para cuando necesite extender su jurisdicción a actos de trámite de un procedimiento cooperativo ejecutados por una Administración nacional.

La línea argumental que se ha sugerido es que el TJUE adopte una nueva interpretación teleológica de su jurisdicción, actualizada a la realidad de que los procedimientos cooperativos entrelazan de tal modo la actuación de UE y Estados que para poder ejercer su jurisdicción el TJUE tiene que poder pronunciarse sobre un acto de trámite ejecutado por un Estado. Un ejemplo paradigmático de esta situación es el supuesto de hecho del propio caso *Reino de Suecia*.

Se considera que la doctrina de los “*implied powers*” puede ser particularmente útil a este respecto. Cabría entender que en determinados casos es lógico y necesario que el TJUE extienda su jurisdicción también a actos ejecutados por los Estados miembros, so pena de frustrar el ejercicio de la jurisdicción que los Tratados le encomiendan. El TJUE debería fundamentar la extensión de su jurisdicción en que ello es por razonable, necesaria e inevitable implicación.

Si bien, se ha advertido, una interpretación en este sentido debería siempre tener en cuenta la cautela de que la integración parcial sobre cual se funda la UE impide que el TJUE extendiera su jurisdicción para conseguir otros propósitos que no sean los que los Tratados le asignan.

La interpretación teleológica propuesta ya la ha empleado el TJUE a la hora de interpretar el contenido de determinadas competencias de la Comisión, y está en relación y es compatible con la doctrina del “*effet utile*” y con la regla de interpretación de los tratados internacionales conforme a la cual éstos han de interpretarse en el sentido que les permita ser efectivos y no en el sentido que los frustre (“*ut res magis valiat quam pereat*”).

CAPÍTULO SÉPTIMO – CONCLUSIONES

Este estudio se ha planteado como una investigación de los procedimientos administrativos cooperativos europeos dirigida a procurar una mejor protección para el interesado en estos procedimientos que la que ofrece el marco actual.

Para ello se ha empleado una muestra de aproximadamente 60 procedimientos cooperativos regulados en la normativa aduanera europea. El estudio se ha extendido más allá de los procedimientos de la muestra y ha comprendido otros aspectos del Derecho aduanero cooperativo.

A lo largo del estudio se ha analizado, primero, la normativa aduanera como marco de los procedimientos cooperativos aduaneros, y, segundo, la actividad aduanera a la luz de los patrones de que proporcionan la doctrina de las formas jurídicas, la doctrina del procedimiento, y la doctrina de la relación jurídica.

Sobre la base de esta aproximación y tras un análisis comparado de las reglas de impugnación de los actos que transcurren en un procedimiento administrativo en los ordenamientos español, alemán y de la UE se han deducido unas reglas de impugnación naturales o adecuadas. Se ha aprovechado el contraste que existe entre las reglas deducidas y las reglas vigentes como la explicación al hilo de la cual proponer un razonamiento que matice el marco vigente a favor del interesado.

Las conclusiones alcanzadas se sintetizan así:

I. PRIMERA PARTE – LA NORMATIVA ADUANERA

1. CAPÍTULO SEGUNDO – LA NORMATIVA ADUANERA EUROPEA

Sección I.

1. Primera conclusión

En la normativa aduanera europea cabe distinguir tres grupos de normas: (i) la norma de cabecera, que es el vigente código aduanero de la unión o CAU; (ii) las normas de desarrollo del CAU, y (iii) sus disposiciones complementarias.

2. Segunda conclusión

El CAU es la tercera versión del código aduanero comunitario, el primer texto comprensivo y unificador del conjunto de normativa aduanera dispersa hasta el 12 de octubre de 1992, fecha de aprobación de esta norma codificadora.

Entre otros, el CAU tiene por propósitos, (i) implantar un entorno electrónico aduanero en un plazo alcanzable, (ii) regular con arreglo al nuevo TFUE las facultades de desarrollo y ejecución de la Comisión, y (iii) adaptar algunas de las disposiciones que antes de su entrada en vigor eran de difícil realización, como era el caso de las disposiciones que regulaban el depósito temporal de mercancías.

Las principales normas de desarrollo del CAU son el Reglamento Delegado (UE) 2015/2446, el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447, el plan de trabajo de la Comisión para la implantación de los sistemas electrónicos y almacenamiento de información, y las medidas transitorias a aplicar durante el período de ejecución de dicho plan de trabajo.

Las disposiciones complementarias al CAU tratan aspectos aduaneros específicos no regulados en detalle por el CAU ni por sus reglamentos de desarrollo. En determinadas materias, como por ejemplo en el control del comercio de especies de fauna y flora silvestres, estas normas constituyen sub-conjuntos de normas integrados por su propia norma de base y uno o varias normas de aplicación.

3. Tercera conclusión

Además de estas normas, la UE ha dictado también disposiciones relevantes para la unión aduanera por medio de decisiones que tienen objetos y destinatarios diversos.

De las modalidades que la doctrina identifica dentro de la decisión del artículo 288 TFUE, las decisiones analizadas se corresponden con el tipo doctrinal de decisión atípica o “*Beschluss sui generis*”, y no con el tipo de decisión dirigida a un destinatario particular o “*Entscheidung*”.

4. Cuarta conclusión

La mayoría de los actos europeos aduaneros analizados han sido dictadas bajo la forma de reglamento. Tomando como referencia los 105 actos listados en la sección

“Normativa europea” del Anexo 2, aproximadamente el 81 % son reglamentos, el 15,2 % decisiones, y el 3,8 % directivas.

5. Quinta conclusión

La normativa europea analizada no existe en un vacío sino en relación de interdependencia con las normas de Derecho internacional aduanero.

El Derecho internacional aduanero está contenido sobre todo en tratados internacionales firmados en el marco de la OMC, la WCO, y la UNECE. Tanto la función de estas instituciones como los tratados de ellas emanados deben entenderse en relación los unos con los otros.

Además de los tratados internacionales son relevantes las resoluciones que adopte el Órgano de Solución de Diferencias en su función de administrador del sistema de solución de diferencias de la OMC y las opiniones de los comités técnicos encargados de la interpretación autorizada de los tratados aduaneros. En último lugar, son relevantes también para comprender la normativa aduanera internacional otros instrumentos no vinculantes como son las notas explicativas, las recomendaciones, declaraciones, resoluciones, estándares, guías y documentos de trabajo de la WCO.

6. Sexta conclusión

Las normas de Derecho internacional aduanero se hacen realidad en el Derecho aduanero de la UE a través de múltiples formas.

LUX las ha sistematizado y distingue, (i) tratados internacionales suscritos por la UE que se aplican en la UE sin transposición alguna, (ii) tratados internacionales suscritos por la UE que, a pesar de ser directamente aplicables en la UE sin necesidad de transposición, han sido transpuestos al ordenamiento de la UE, (iii) tratados internacionales para cuya ejecución se requiere acto de transposición y que han sido transpuestos literalmente o casi literalmente al ordenamiento de la UE, y (iv) tratados internacionales para cuya ejecución se requiere un acto de transposición y han sido transpuestos.

Sección II.

7. Séptima conclusión

La arquitectura institucional de la UE requiere que sean los Estados miembros los que por regla ejecuten la normativa secundaria de la UE, razón por la cual la materialización de la normativa de la UE se hace posible en relación con la normativa de los Estados miembros.

Esto ocurre también con los procedimientos de la muestra de este estudio. En estos procedimientos las normas nacionales proporcionan la infraestructura normativa que hace realidad la regulación europea del procedimiento.

8. Octava conclusión

Para entender cómo se relacionan normativa europea y nacional en los procedimientos de la muestra es necesario entender la relación entre ordenamiento de la UE y nacionales.

La literatura que tiene por objeto esta relación es inabarcable. Se puede recurrir a dos referencias fundamentales: (i) la primacía del Derecho de la UE sobre los nacionales, y (ii) el entrelazamiento o complementariedad recíproca entre ordenamientos, conceptualizado en los escritos de lengua alemana desde temprano con el término “*Verzahnung*”: engranaje, trabazón de piezas dentadas.

9. Novena conclusión

El principio de primacía del Derecho de la UE es respecto de los actos jurídicos de todas las autoridades de los Estados miembros y su contenido se refleja en supuestos de colisión directa y de colisión indirecta entre norma de Derecho de la UE y norma nacional. Esta primacía del Derecho de la UE está complementada por la eficacia directa de sus disposiciones.

Para resolver los supuestos de colisión directa, el principio de primacía actúa como norma de conflicto que desplaza puntualmente la disposición nacional.

La doctrina se divide a la hora de entender cómo deben solucionarse los supuestos de colisión indirecta. Parte entiende que se deben solucionar aplicando el principio de cooperación leal del artículo 4.3 TUE e interpretando teleológicamente la norma nacional disruptiva conforme al Derecho de la UE.

Otro sector recuerda que, sin perjuicio de que el TJUE se haya mostrado progresivamente retraído en este tipo de colisiones, el criterio del TJUE para estos supuestos es el de ponderar para el caso concreto la primacía como uno de varios principios de Derecho de la UE y decidir en función de esta ponderación, sin considerar la norma de Derecho nacional.

10. Décima conclusión

No sólo existe disparidad de criterio a la hora de solucionar supuestos de colisión indirecta entre norma de Derecho de la UE y norma de Derecho nacional. También existe disparidad de criterio entre el Tribunal de Justicia y algunos tribunales constitucionales respecto a cómo afrontar un posible conflicto entre una norma de Derecho de la UE y una norma de Derecho constitucional nacional. Las posturas del Tribunal Constitucional de España y el Tribunal Constitucional Federal de Alemania ejemplifican esta diferencia de criterio.

Esta constatación de que se invocan normas de conflicto distintas para solucionar supuestos de colisión entre el ordenamiento de la UE y los ordenamientos nacionales revela un rasgo del orden jurídico europeo: su pluralismo.

11. Undécima conclusión

Los dos rasgos fundamentales de la relación entre ordenamiento de la UE y nacionales –primacía del Derecho de la UE y complementariedad recíproca entre ordenamientos– tienen reflejo en la regulación aduanera.

La primacía del Derecho de la UE garantiza el carácter exclusivo de la competencia de la UE sobre la unión aduanera: las normas nacionales aduaneras adoptadas antes o después de la adhesión a la UE quedan desplazadas y no se aplican salvo que sean normas únicamente dirigidas a ejecutar las disposiciones aduaneras europeas (efecto barrera o “*Sperrwirkung*”).

La complementariedad entre ordenamiento de la UE y nacionales se materializa en los mandatos específicos de normar que la normativa aduanera europea dirige a los Estados miembros, y en el deber de los Estados miembros de adoptar las normas que aseguren el cumplimiento de la normativa aduanera europea en cumplimiento del artículo 291.1 TFUE.

12. Duodécima conclusión

Para delimitar la anchura de la competencia exclusiva de la UE en la unión aduanera se ha recurrido a una noción de unión aduanera europea.

Del artículo XXIV 8 a) GATT, la opinión consultiva de la Corte Permanente de Justicia Internacional de 5 de septiembre de 1931, y el propio código aduanero de la Unión se deduce que la unión aduanera europea es la que surge de la integración de los territorios aduaneros de los 28 Estados miembros de la UE.

En la esfera interna la unión aduanera implica el desarme arancelario, es decir, la eliminación de todo tributo que grave el intercambio de bienes entre los Estados miembros. En la esfera externa implica la uniformización del arancel y tributos a aplicar al intercambio de bienes entre los Estados miembros y terceros Estados.

La unión aduanera se realiza por medio de un complejo de normativa que incluye disposiciones de Derecho internacional público, normativa primaria y secundaria de la UE, y disposiciones nacionales. En el núcleo de este complejo residen disposiciones arancelarias y a su alrededor lo hacen otras de carácter sustantivo, procedimental y organizativo cuyo objeto se expande y tiende a abarcar la regulación del comercio de mercancías entre la UE y países o territorios fuera del territorio aduanero de la Unión.

La estructura jurídica y administrativa resultante de la normativa aduanera es instrumento que emplea la UE para la consecución de y apoyo a una pluralidad de fines.

13. Decimotercera conclusión

La perspectiva de los profesionales del Derecho aduanero revela un rasgo más de la relación entre norma aduanera de la UE y norma aduanera nacional.

Desde la práctica profesional en Alemania se ha manifestado que las normas aduaneras europeas y nacionales no se complementan con precisión. La relación entre norma aduanera europea y nacional también está caracterizada por la confusión que generan los solapamientos, discrepancias y colisiones que existen entre ambos grupos de normas.

Ello supone que el jurista que practica el Derecho aduanero se encuentra repetidamente ante la duda de qué disposición debe aplicar. Esto ocurre en particular con las normas de procedimiento.

14. Decimocuarta conclusión

Una forma de aliviar este problema es llevar a cabo una codificación paralela (“*Parallelkodifikation*”) y agrupar normativa nacional y europea en un solo texto que conjunte armónicamente las disposiciones europeas y nacionales aplicables. El borrador de código fiscal aduanero alemán de GELLERT materializa esta idea.

15. Decimoquinta conclusión

El hecho de que en el caso concreto se aplique simultáneamente normativa aduanera europea y nacional invita a describir el sistema normativo aduanero europeo como uno conformado por veintiocho ordenamientos entrecruzados, cada uno de los cuales resulta de la combinación de normas aduaneras europeas y nacionales.

En el mismo sentido, puede considerarse cada actuación pública ejecutada al amparo de cada uno de estos ordenamientos como el resultado de una aleación o mixtura indisoluble de disposiciones sustantivas, procedimentales y de organización con origen en el ordenamiento de la UE, nacional y en normas de Derecho internacional público.

2. CAPÍTULO TERCERO – LA NORMATIVA ADUANERA ESPAÑOLA Y LAS NORMAS DE ASISTENCIA MUTUA

Sección I.

1. Primera conclusión

Las siguientes normas aduaneras españolas vigentes antes de la adhesión de España a las Comunidades Europeas no han sido formalmente derogadas en su totalidad: (i) las Ordenanzas Generales de la Renta de Aduanas, (ii) el Texto Refundido de los impuestos integrantes de la renta de aduanas, y (iii) la Ley por la que se regulariza la situación de los vehículos automóviles que, importados en régimen temporal, se encuentren actualmente en la imposibilidad de cancelar sus obligaciones.

Los artículos de estas normas no derogados y que no sirvan únicamente para ejecutar lo dispuesto en las normas aduaneras europeas no se pueden aplicar, quedan apartados.

Sólo con un análisis individualizado puede determinarse qué artículos de las normas citadas, en su caso, permanecen aplicables.

2. Segunda conclusión

En España el Estado tiene competencia exclusiva sobre el régimen aduanero y arancelario (artículo 149.1 10ª CE). Este régimen es parte del núcleo irreductible e inderogable de competencias asignadas al nivel central.

3. Tercera conclusión

El TC ha invocado en varias ocasiones el carácter exclusivamente estatal de la competencia sobre el régimen aduanero. En la STC de 8 de mayo de 2014 el TC dio cobertura a la normativa estatal básica que regula la autorización de las personas que integran un panel de catadores de aceite de oliva virgen objeto de exportación e importación.

Como sugiere el voto particular a la sentencia, cabe cuestionar si no sería más conveniente diferenciar entre actividad aduanera nuclear subsumible en la competencia exclusiva del Estado y actividad periférica subsumible en otros títulos competenciales más acordes con su naturaleza. De lo contrario, existe el riesgo de que el Estado atraiga hacia sí como competencia exclusiva actividad sólo tangencialmente aduanera.

4. Cuarta conclusión

Toda actividad aduanera desempeñada por la Administración española es formalmente tributaria, sea actividad de contenido pecuniario o de otro tipo.

5. Quinta conclusión

La norma aduanera española de referencia es la LGT. Junto a la LGT son normas relevantes para la actividad aduanera, (i) los reglamentos de desarrollo de la LGT (reglamentos de gestión e inspección, de recaudación, de revisión, y de régimen sancionador), y; (ii) una serie de normas reglamentarias que tienen por objeto aspectos específicos de la actividad aduanera.

Estas normas están listadas en la sección “Normativa española” del Anexo 2.

6. Sexta conclusión

El tramo español de los procedimientos de la muestra está sujeto, según el caso, a las normas que regulan los procedimientos de gestión, inspección, recaudación, y a las normas de asistencia mutua.

7. Séptima conclusión

Como complemento al carácter formalmente tributario de la actividad aduanera, las normas de organización hacen responsable de la actividad aduanera a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT).

Esto es del todo esperable: el hecho de que toda la actividad aduanera quede bajo un único marco de normativa tributaria hace lógico el que sea una organización –la AEAT– la que aplique esta normativa, y; el hecho de que sea una sola organización la responsable de aplicar la normativa aduanera hace lógico el que las disposiciones a aplicar estén encuadradas en un marco único.

Sección II.

8. Octava conclusión

Las normas de asistencia mutua son de especial relevancia para el tipo de procedimientos de la muestra de este estudio. Cuando la Administración española participa en un procedimiento de los incluidos en la muestra se aplican las normas españolas de asistencia mutua puesto que en todos estos procedimientos interviene más de una Administración.

9. Novena conclusión

Aunque la norma europea transpuesta al ordenamiento español no incorporaba una definición de asistencia mutua, el artículo 1.2 LGT sí lo hace y define la asistencia mutua como

(...) el conjunto de acciones de asistencia, colaboración, cooperación y otras de naturaleza análoga que el Estado español preste, reciba o desarrolle con la Unión Europea y otras entidades internacionales o supranacionales, y con otros Estados en virtud de la normativa sobre asistencia mutua entre los Estados miembros de la Unión Europea o en el marco de los convenios para evitar la doble imposición o de otros convenios internacionales (...)

10. Décima conclusión

La actividad de asistencia mutua es, (i) actividad de intercambio de información, (ii) actividad de recaudación, y (iii) actividad dirigida a otros fines.

11. Undécima conclusión

No existe unanimidad a la hora de valorar qué tipo de actividad de la asistencia mutua es más relevante. Hay autores que recalcan la importancia que tiene el intercambio de información entre Administraciones que cooperan, hay autores que centran su estudio en el aspecto recaudatorio de la asistencia, y hay autores que se refieren a la subordinación del intercambio de información a la recuperación de ingresos.

Del examen de la muestra se concluye que la actividad principal de asistencia entre Administraciones es el intercambio de información, la comunicación.

En 23 de los procedimientos de la muestra, la asistencia entre Administraciones consiste principalmente en el intercambio de información y juicio. En el resto de procedimientos, la comunicación no es la actividad más característica, pero forma parte siempre y sin excepción de esta actividad de asistencia.

12. Duodécima conclusión

La transposición en España de las normas de asistencia mutua en materia de cobro de la Directiva 2010/24/UE ha introducido particularidades procedimentales que constituyen ejemplos concretos del fenómeno de europeización del Derecho del procedimiento de los Estados miembros.

La primera particularidad se refiere al hecho de que se inicie en España un procedimiento por solicitud de una Administración extranjera acompañada de título extranjero asimilado al español (artículo 177 nonies .2 LGT).

La segunda se refiere al hecho de que se finalice en España un procedimiento por modificación o retirada de una petición de cobro previa por parte de una Administración extranjera (artículo 177 quaterdecies LGT).

13. Decimotercera conclusión

La doctrina alemana que se ha fijado en la Directiva 2010/24/UE no ha prestado especial atención al hecho de que en Alemania se puede iniciar un procedimiento de cobro por solicitud de Administración extranjera acompañada de título extranjero.

El hecho de que el título extranjero de cobro se asimile a un acto administrativo interno en virtud de la § 9 (1) de la “*BeitrRLUmsG*” salva la apreciación doctrinal de que un

requerimiento de asistencia proveniente de una Administración extranjera no constituye un acto administrativo en el sentido de la § 118 de su ley tributaria o “*Abgabenordnung*”.

A pesar de que alguna voz haya cuestionado el modo de transposición elegido por el legislador, los escritos no han considerado la regulación europea de asistencia mutua en el cobro como una regulación que altere la norma interna de procedimiento.

II. SEGUNDA PARTE – LA ACTIVIDAD ADUANERA

1. CAPÍTULO CUARTO – LA ACTIVIDAD ADUANERA: SU CARÁCTER POLIFACÉTICO Y ANÁLISIS A LA LUZ DE LA DOCTRINA DE LAS FORMAS JURÍDICAS

Sección I.

1. Primera conclusión

La actividad aduanera es más que actividad recaudatoria y de protección comercial. La actividad aduanera es en gran medida actividad materialmente administrativa.

En España GALERA RODRIGO argumentó que en la normativa aduanera se dan demasiadas excepciones a los esquemas propiamente tributarios. Señalaba (i) la falta de identidad absoluta entre la relación aduanera y la relación tributaria; (ii) el hecho de que el procedimiento aduanero tiene un objeto que excede al del procedimiento tributario, y (iii) el caso de los regímenes aduaneros económicos, en los cuales el devengo de la obligación de satisfacer la deuda aduanera se produce sólo en caso de incumplimiento.

Fuera de España se ha apuntado que la normativa aduanera apoya objetivos diversos, como son la política comercial y agraria, la seguridad, y la competitividad de las empresas. En particular, se ha recordado que la situación que surge del 11 de septiembre de 2001 ha acentuado la función protectora de la aduana.

En este sentido, la Comisión también ha señalado que la recaudación de los derechos de importación no es la tarea más importante de la aduana de la UE.

El Considerando número 16 del CAU coincide en reconocer el carácter polifacético de la actividad aduanera.

Esto se constata en los procedimientos de la muestra. La mayor parte de los procedimientos analizados tiene fines distintos al de hacer posible el sostenimiento del gasto público. 36 de los procedimientos de la muestra son de contenido materialmente

administrativo, 8 lo son de contenido tributario en un sentido amplio, y 12 lo son de contenido tributario en un sentido estricto.

Sección II.

2. Segunda conclusión

La lógica de la teoría de las formas jurídicas del Derecho administrativo sirve para abstraer, ordenar y explicar la diversidad de la actividad material y jurídico-formal aduanera como la analizada en este estudio.

Los avances de la doctrina en esta dirección son el punto de partida para considerar la actividad aduanera cooperativa a la luz de esta doctrina.

3. Tercera conclusión

Un término adecuado para las formas jurídicas que explican la actividad administrativa cooperativa es el de formas jurídicas de Derecho cooperativo o formas de Derecho cooperativo.

Se renuncia al término formas de la unión administrativa europea porque es difícil deducir consecuencias jurídicas de un término metafórico como unión administrativa europea. Se renuncia al término formas de la administración cooperativa porque se quiere remarcar que las particularidades de esta actividad tiene su origen en disposiciones de Derecho cooperativo europeo.

4. Cuarta conclusión

Las formas de Derecho cooperativo comprenden la actividad que llevan a cabo las Administraciones europeas con efectos extraterritoriales, bien aisladamente, bien junto con otras Administraciones nacionales o la UE. Son formas de Derecho cooperativo la decisión transnacional, la decisión de referencia, y la actividad material, real, o técnica transnacional.

5. Quinta conclusión

Las formas de Derecho cooperativo son una derivación, desviación o mutación de la actividad administrativa nacional que tiene su origen en disposición de Derecho secundario de la UE. La novedad de esta actividad es que tiene efectos jurídicos extraterritoriales y puede aglutinar la actuación de varias Administraciones.

La distinción entre acto ejecutado por uno o varios órganos que subyace en los términos de Derecho nacional acto complejo, compuesto, acto procedimiento, acto cooperativo, o acto en varias fases, se puede trasladar a las formas de Derecho cooperativo y así distinguir entre formas de Derecho cooperativo simples y agregadas.

6. Sexta conclusión

Las formas de Derecho cooperativo agregadas tienen un perfil característico derivado del entrelazamiento funcional entre Administraciones del cual resultan: son estructuras dogmáticas cada vez menos abarcables, son deconstruibles en una combinación de formas jurídicas de las Administraciones nacionales y de la Administración de la UE, y son el resultado de un procedimiento administrativo cooperativo.

Estas formas desarrollan la función ordenadora y orientadora tradicionalmente atribuida a las formas jurídicas en las doctrinas nacionales.

7. Séptima conclusión

Todo acto de las Administraciones europeas relativo a la legislación aduanera mediante el cual éstas se pronuncian sobre un caso concreto con efectos jurídicos para el interesado es subsumible en la forma decisión transnacional. El funcionamiento normal de la unión aduanera depende de este carácter transnacional que garantiza el reconocimiento por anticipado entre Administraciones aduaneras de sus respectivas decisiones.

8. Octava conclusión

Toda decisión adoptada en el transcurso de los procedimientos de la muestra es una decisión transnacional (artículo 26 CAU). De entre los tipos de transnacionalidad identificados por RUFFERT, la transnacionalidad de estas decisiones es transnacionalidad ligada a los efectos de la decisión o "*wirkungsbezogene Transnationalität*".

9. Novena conclusión

La actividad material que llevan a cabo las autoridades aduaneras que precede o sigue a una decisión transnacional es actividad material mediatamente transnacional.

10. Décima conclusión

En algunos casos la actividad material de las autoridades aduaneras es inmediatamente transnacional por declaración expresa de la normativa. Por ejemplo, según el artículo 191.3 CAU, "Los resultados de las comprobaciones llevadas a cabo por las

autoridades aduaneras tendrán la misma fuerza probatoria en todo el territorio aduanero de la Unión”.

11. Undécima conclusión

La ejecución de la actividad material transnacional está condicionada por el principio de equivalencia y efectividad.

12. Duodécima conclusión

La actividad material ejecutada en los procedimientos de la muestra es también actividad material de carácter transnacional. En concreto, es de carácter transnacional mediato.

13. Decimotercera conclusión

La doctrina no le ha dedicado especial atención a la actividad material de carácter transnacional.

14. Decimocuarta conclusión

La actividad aduanera que lleva a cabo la Comisión también es susceptible de análisis mediante la doctrina de las formas puesto que el ordenamiento de la UE también recurre a formas jurídicas para hacer posible la materialización de sus disposiciones.

En los procedimientos de la muestra la actividad de la Comisión es casi toda ella encuadrable en la categoría “actos de ejecución” de la nueva tipología introducida por el Tratado de Lisboa. Excepcionalmente, sin embargo, en dos de los procedimientos analizados se prevé el que la Comisión adopte un reglamento delegado.

15. Decimoquinta conclusión

En nueve de los procedimientos de la muestra la Comisión interviene mediante reglamentos de ejecución dirigidos a la modificación del régimen de importación y exportación de determinados bienes para proteger un interés europeo como es el de los productores o agricultores de la Unión.

La Comisión también interviene también, (i) adoptando decisiones dirigidas a los Estados (“*staatengerichtete Entscheidung*”), como por ejemplo la decisión de devolución y condonación de deuda aduanera; (ii) llevando a cabo actos atípicos como pueda ser la

elaboración de comunicaciones, informes, listas o directrices, y; (iii) desarrollando actividad material, real, o técnica que consiste, sobre todo, en el intercambio de información.

2. CAPÍTULO QUINTO – LA ACTIVIDAD ADUANERA: ANÁLISIS A LA LUZ DE LAS DOCTRINAS DEL PROCEDIMIENTO Y DE LA RELACIÓN JURÍDICA

Sección I.

1. Primera conclusión

Como procedimientos aduaneros, los procedimientos de la muestra tienen por objetivo el que la unión aduanera sirva de órgano mediador entre el mercado común y el exterior.

2. Segunda conclusión

Como procedimientos administrativos, los procedimientos de la muestra son instrumento para concretizar formalmente el poder público europeo.

3. Tercera conclusión

En tanto que procedimientos administrativos, sus dos funciones principales son las de servir de garantía al interesado y procurar la realización eficaz de las tareas administrativas.

4. Cuarta conclusión

Las doctrinas española y alemana coinciden en reconocer la función de protección del interesado del procedimiento administrativo. Ambas doctrinas reconocen que la formalidad no puede estar sólo al servicio de los criterios de practicidad y efectividad. También la jurisprudencia en ambos países reconoce la función de protección del procedimiento administrativo, si bien la jurisprudencia española manifiesta con más rotundidad que la alemana el que el procedimiento es importante en cuanto garantía para el administrado.

La protección que dispensa el procedimiento administrativo es protección en la realización de las tareas administrativas. Al procedimiento administrativo le corresponde también el procurar que la actividad administrativa sea acertada o adecuada en términos materiales o fácticos (“*sachrichtig*” o “*sachlich angemessen*”), que la actividad administrativa se materialice del mejor modo posible.

No existe una definición cerrada de qué es “del mejor modo posible”, pero sí que se indican algunos de sus rasgos: que la actuación cumpla el cometido al cual se dirige, que se lleve a cabo empleando una relación óptima entre medios y fines (eficiente), en un plazo aceptable, y de modo cercano al ciudadano; ello en el marco de una estructura racional que reduzca la complejidad y alivie la tarea de la Administración.

5. Quinta conclusión

Además de estas dos funciones, los procedimientos de la muestra, como procedimientos administrativos, son esquema ordenador y contribuyen a la legitimación de la actividad cooperativa articulada a través de los mismos. Respecto a esta última función, los procedimientos refuerzan la legitimación de la administración cooperativa europea en tanto que posibilitan la participación del interesado y las Administraciones europeas interesadas.

6. Sexta conclusión

Como procedimientos cooperativos, los procedimientos de la muestra hacen posible el modo de ejecución cooperativa del Derecho de la UE.

7. Séptima conclusión

Este modo de ejecución entre varias Administraciones está conectado al federalismo de ejecución hoy codificado en el artículo 291.1 TFUE.

El federalismo de ejecución está a su vez enraizado en el principio de subsidiariedad, en virtud de la cual en un sistema escalonado de gobierno ha de actuar preferentemente la entidad política más cercana al ciudadano o de ámbito menor, y se debe restringir a lo estrictamente necesario las tareas a ejecutar por las entidades políticas más lejanas al ciudadano o de ámbito mayor.

8. Octava conclusión

Desde otra perspectiva, los procedimientos cooperativos como los de la muestra del estudio son pieza clave en el entramado de procesos en que consiste el entrelazamiento de instituciones al cual se refiere la literatura extra-jurídica que se ocupa de la integración europea.

9. Novena conclusión

Como procedimientos cooperativos, los procedimientos de la muestra son tanto objeto como instrumento de integración. Constituyen procesos poliédricos que involucran a varias partes y son de una complejidad considerable. Esta complejidad los aleja del esquema tradicional Administración–interesado, razón por la cual los identifica BARNÉS como procedimientos administrativos de tercera generación.

10. Décima conclusión

Los procedimientos de la muestra tienen por función proteger una pluralidad de intereses. Estos intereses pueden ser de ámbito europeo (por ejemplo, el sector agrícola europeo), de varios Estados, de un particular, y también de terceros Estados de fuera de la UE.

11. Undécima conclusión

Los procedimientos cooperativos europeos, también los de la muestra, aúnan en un proceso la participación de varias Administraciones. La normativa europea dirige la sucesión de tiempos y trámites de varias Administraciones hacia un resultado que dota de unidad al procedimiento conceptualizado como procedimiento cooperativo. Los procedimientos cooperativos son, por tanto, un proceso unitario en virtud de una norma de Derecho secundario de la UE que así lo dispone.

12. Duodécima conclusión

La doctrina reconoce implícita o explícitamente esta unidad de los procedimientos cooperativos. También la jurisprudencia del TJUE los aborda como un proceso unitario. Dos términos que reflejan con particular precisión y plasticidad esta característica pueden usarse para etiquetar procedimientos cooperativos como los de la muestra. El primero es procedimiento de procedimientos, el segundo es procedimiento coral.

13. Decimotercera conclusión

Autores italianos, españoles y alemanes han propuesto varias clasificaciones para los procedimientos cooperativos europeos. Estas clasificaciones se refieren principalmente a las Administraciones que intervienen en los procedimientos y al tipo de actividad desarrollada en los mismos. Estas clasificaciones se detallan en los apartados 4.1 y 4.2 de la sección I. del Capítulo quinto.

14. Decimocuarta conclusión

Con la finalidad de explorar el régimen de impugnación de los actos de los procedimientos de la muestra analizada es útil clasificar los procedimientos en función del tipo de actuación que llevan a cabo las Administraciones que contribuyen al procedimiento pero que no son responsables de finalizarlo, y de la relación que guardan estas actuaciones con el tramo principal del procedimiento.

15. Decimoquinta conclusión

Con este criterio se han clasificado y ordenado los procedimientos de la muestra. Las diferentes secciones que se suceden en el Anexo 1 responden a esta clasificación.

La clasificación propuesta descansa en el par acto de trámite–acto final y no emplea categorías excluyentes. Se dan solapamientos entre los epígrafes de la clasificación para poder dedicar tratamiento específico a supuestos que conforman sub–grupos y por el hecho de que en los procedimientos se da más de un tipo de actuación.

16. Decimosexta conclusión

Los dos aspectos del régimen jurídico de los procedimientos cooperativos más tratados por la doctrina pueden sistematizarse por medio de un modelo alternativo más preciso que los disponibles hasta ahora. Estos dos aspectos son, (i) el ámbito territorial del efecto jurídico del acto que pone fin al procedimiento, y (ii) el número y tipo de Administraciones participantes.

17. Decimoséptima conclusión

El modelo de sistematización que se propone en este estudio parte del modelo de ejecución y cooperación de SYDOW pero traza una distinción clara de las variables efecto jurídico, y número y tipo de Administraciones. Así es más sencillo sistematizar la actividad administrativa de ejecución del Derecho de la UE.

18. Decimoctava conclusión

La primera variable del modelo (efecto jurídico) se divide en los distintos efectos jurídicos identificados por SYDOW: (i) efectos limitados al territorio de un Estado, (ii) efectos limitados a un Estado que adopta una decisión de referencia y a los Estados que reconocen dicha decisión, y (iii) efecto en toda la UE.

La segunda variable se divide en tres grupos de supuestos: (i) actuaciones que ejecuta una sola Administración, (ii) actuaciones que ejecutan cooperativamente la UE y uno o varios Estados, y (iii) actuaciones que ejecutan cooperativamente varios Estados miembros.

En cada uno de estos tres grupos de supuestos de la segunda variable hay distintos valores o expresiones en función de la Administración y el número de Administraciones que efectivamente ejecutan la actuación. El primer grupo comprende ejecución por una Administración nacional o por la UE; el segundo grupo comprende supuestos de ejecución que evolucionan desde ejecución por la UE y un Estado miembro hasta ejecución por la UE y todos los Estados miembros, y; el tercer grupo comprende supuestos de ejecución que evolucionan desde ejecución por dos Estados miembros hasta ejecución por todos los Estados miembros.

19. Decimonovena conclusión

El modelo tiene la vocación de servir para sistematizar todo tipo de ejecución de Derecho de la UE en función de las dos variables de sistematización, incluidas actuaciones ejecutadas en el seno de procedimientos disociados de o independientes de una resolución o *“anlassunabhängige Verfahren”*.

20. Vigésima conclusión

Cabe representar gráficamente el modelo en un sistema de coordenadas, tal como se ha hecho en el apartado 5.2.2 de la sección I. del Capítulo quinto.

Cabe sistematizar los procedimientos de la muestra con el modelo desarrollado y representarlos gráficamente como puntos en el sistema de coordenadas del modelo, tal como se ha hecho en el apartado 5.3.2 de la sección I. del Capítulo quinto.

21. Vigésimoprimera conclusión

La sistematización propuesta no descansa en la dicotomía ejecución directa – ejecución indirecta, ni en una triple división ejecución directa – indirecta – mixta.

Sin perjuicio de su valor como primera referencia explicativa, se ha renunciado a esta triple división porque no es del todo adecuada para sistematizar la realidad de la normativa analizada.

La división ejecución directa, indirecta, y mixta no es fácilmente conciliable con el hecho de que los supuestos de ejecución directa son prácticamente inexistentes, ni con el

hecho de que bajo la categoría ejecución mixta cabe englobar estructuras de ejecución notablemente dispares entre sí, como por ejemplo, ejecución llevada a cabo por la Comisión y un Estado; por la Comisión y un número mayor de Estados; sistemas electrónicos de intercambio de información; bases de datos; ejecución llevada a cabo por dos Estados; por un número significativo de Estados, o; ejecución en la cual participa un Estado de fuera de la UE.

22. Vigésimosegunda conclusión

La sistematización propuesta ha de considerarse como sistematización de dos notas del régimen jurídico de los supuestos de ejecución pero no como una descripción completa de su régimen jurídico. Si se toma la sistematización propuesta como única referencia para entender el régimen jurídico de las actuaciones sistematizadas se arriesga tomar la parte por el todo y obviar las similitudes y diferencias de otros aspectos del régimen jurídico de las actuaciones.

23. Vigésimotercera conclusión

El modelo diseñado puede resultar de provecho para otras ciencias sociales interesadas en la ejecución administrativa del Derecho de la UE. En tanto que el modelo permite codificar numéricamente información de las actuaciones sistematizadas, el modelo posibilita emplear el método estadístico para el análisis de los modos de ejecución del Derecho de la UE.

Sección II.

24. Vigésimocuarta conclusión

La aplicación de la doctrina de la relación jurídica en el Derecho administrativo ha sido objeto de crítica y discusión pero también se le ha reconocido a esta doctrina una función complementaria a la que desempeña la teoría de las formas jurídicas.

25. Vigésimoquinta conclusión

En este estudio el concepto de relación jurídica sirve de noción auxiliar para entender la unidad y continuidad en el tiempo al vínculo entre interesado y Administración con ocasión del asunto que tienen entre sí.

La noción de procedimiento abarca el proceso de formación de las formas jurídicas, pero la noción de relación es más amplia y es capaz de englobar el conjunto de todas las

interacciones que integran el vínculo entre interesado y Administración a lo largo del lapso que transcurre entre el inicio y el final de dicho vínculo.

26. Vigésimosexta conclusión

La unidad de propósito o fin del Estado (“*Zweckseinheit*”) se corresponde con su capacidad de mantener una relación jurídica como sujeto individual susceptible de aunar los procesos internos que desarrollen sus órganos (“*Einzelpersönlichkeit*”). La UE también puede actuar como personalidad individual en una relación (artículo 47 TUE).

De ello se deduce que la relación del interesado con el Estado o con la UE es una y la misma cuando los elementos definitorios de la relación jurídica no varían (vínculo legal y posiciones de la relación encarnadas por sus sujetos). Esto es así con independencia de los procesos a través de los cuales la actuación del Estado o de la UE se conduzca. Esto es así también en los casos en los que el Estado haga cumplir una norma de Derecho de la UE puesto que en este último caso el poder para hacerla valer es el mismo.

27. Vigésimoséptima conclusión

En los procedimientos de la muestra la relación entre el interesado y una Administración nacional, o entre el interesado y la UE es una. En ambos casos se trata de una relación jurídico–administrativa de subordinación del tipo identificado por ACHTERBERG como relación organización–miembro (“*Organisation–Organisationsmitglied–Verhältnis*”). Esta relación comprende el conjunto de interacciones entre ambos que la normativa regula para el caso.

28. Vigésimoctava conclusión

En los procedimientos de la muestra intervienen terceras Administraciones que cooperan con la Administración que instruye el tramo principal del procedimiento. Entre Administración principal y estas Administraciones cooperadoras surge una relación distinta a la que mantienen interesado y Administración principal pero conectada en tanto que ambas relaciones comparten un sujeto (la Administración principal) y el mismo fin.

Este segundo tipo de relaciones son del tipo organización–organización (“*Organisation–Organisation–Verhältnis*”) y, por tanto, inter–orgánicas de tipo inter–organizatorio (“*interorganisatorisches Organ–Organ–Verhältnis*”).

Además, en caso de que la actuación de una de estas Administraciones cooperadoras incida negativamente en la esfera del interesado, puede originarse una nueva relación jurídica entre el interesado y la tercera Administración cooperadora si el efecto negativo fuera suficiente como para merecer la atención del Derecho.

III. TERCERA PARTE – LA TUTELA DEL INTERESADO

1. CAPÍTULO SEXTO – LA TUTELA PRIMARIA DEL INTERESADO EN LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS

Sección I.

1. Primera conclusión

La primera referencia para el interesado a la hora de reaccionar frente a una vulneración de sus derechos en un procedimiento es el régimen de impugnación de cada una de las actuaciones del procedimiento.

2. Segunda conclusión

Sobre el presupuesto, (i) del carácter unitario de los procedimientos cooperativos y del marco que proporciona la relación que los engloba, y (ii) de un estudio comparado de este régimen de impugnación en los ordenamientos español, alemán y de la UE se puede deducir un régimen adecuado para la impugnación de los actos de un procedimiento cooperativo europeo.

3. Tercera conclusión

En el ordenamiento español el régimen de impugnación se basa en la diferenciación acto de trámite–acto final. Doctrina y jurisprudencia identifican los actos de trámite por su carácter instrumental respecto a la resolución final del procedimiento, razón por la cual se han caracterizado como actos de trámite actuaciones de contenido diverso.

4. Cuarta conclusión

La regla general en el ordenamiento español es que los actos de trámite no son susceptibles de impugnación separada de la del acto que pone fin al procedimiento; las actuaciones de trámite no son recurribles autónomamente.

5. Quinta conclusión

Esta regla se justifica por la relación entre acto de trámite y final, y por una cuestión de orden: para no paralizar ni distorsionar la actividad de la Administración se deben plantear las cuestiones que afecten a los trámites del procedimiento con ocasión de su resolución.

6. Sexta conclusión

Podría fortalecerse esta argumentación sobre la consideración de que un acto de trámite es una actuación que sólo puede ser en relación al resto de actuaciones.

7. Séptima conclusión

Junto a la regla general existen las excepciones reflejadas en los artículos 112.1 LPAC, 25.1 LJCA, y 227.1 b LGT.

Empezando desde la Ley Camacho se admite asimilación de actos de trámite a actos finales cuando éstos deciden directa o indirectamente el fondo del procedimiento o imposibilitan su continuación. Desde la aprobación de la LPA se asimilan también a actos finales aquellas actuaciones de trámite que producen indefensión o perjuicio irreparable a los derechos e intereses legítimos de los interesados.

8. Octava conclusión

La jurisprudencia española ha aclarado que cuando la actuación en cuestión es un acto comunicado e impugnabile que pone fin a un procedimiento pero que cabría considerar también como un acto de trámite de una secuencia procedimental por estar encadenado a otras actuaciones, este acto debe ser impugnado en su plazo y no indirectamente con la resolución que ponga fin a toda la secuencia procedimental.

9. Novena conclusión

Cabría suplementar este razonamiento jurisprudencial con el principio de Derecho procesal romano "*vigilantibus et non dormientibus iura subveniunt*".

10. Décima conclusión

En el ordenamiento alemán la forma de la actuación decide la vía de impugnación.

11. Undécima conclusión

En el ordenamiento alemán la problemática sobre la impugnabilidad de las actuaciones que equivalen a los actos de trámite de Derecho español consiste casi siempre en responder a la pregunta de si la actuación constituye o no un acto administrativo o “*Verwaltungsakt*” (“VA”).

La pregunta se responde con el análisis de si concurren en la actuación las características enumeradas en la § 35 de la VwVfG. Este análisis se lleva a cabo desde la posición de un tercer observador objetivo.

12. Duodécima conclusión

Cuando los trámites de un procedimiento no son un VA es, generalmente, porque no constituyen una reglamentación y/o no producen efecto jurídico inmediato externo.

13. Decimotercera conclusión

En caso de que la actuación revista todas las características enumeradas en la § 35 de la VwVfG, esta actuación es un VA susceptible de impugnación autónoma, independientemente de si el VA forma parte de una secuencia procedimental que finalice mediante otro acto posterior.

14. Decimocuarta conclusión

En caso de que la actuación ejecutada en el procedimiento constituya un VA ha de impugnarse a través de la pretensión de impugnación o “*Anfechtungsklage*” de la § 42 (1) VwGO dentro del plazo de un mes de la § 74 (1) VwGO. La acción de impugnación debe estar precedida por un procedimiento administrativo de revisión (“*Widerspruchverfahren*”) en los casos previstos por Ley.

15. Decimoquinta conclusión

En caso de que la actuación no constituya un VA, debe ser impugnada junto con el VA que ponga fin al procedimiento en virtud de la § 44 a VwGO.

16. Decimosexta conclusión

En el ordenamiento alemán se justifica esta regla de inimpugnabilidad autónoma de las actuaciones ejecutadas en un procedimiento que no constituyan un VA en la necesidad de evitar ralentizar o entorpecer el procedimiento con impugnaciones; también en que de

este modo se economiza el proceso judicial de impugnación, y; en lo adecuado de tener que dejar transcurrir el procedimiento administrativo antes de poder valorar su efecto en el interesado.

17. Decimoséptima conclusión

La jurisprudencia alemana que tiene por objeto asuntos en los cuales se plantea la admisibilidad de impugnaciones contra actuaciones en un procedimiento que no son un VA es rica. Entre otras razones esto se debe a que se recurre cada vez más a fórmulas de colaboración entre órganos para la ejecución de las tareas administrativas.

18. Decimoctava conclusión

Existe consenso respecto a la consideración de que determinadas actuaciones son un VA y, por tanto son impugnables autónomamente (por ejemplo la autorización parcial o “*Teilgenehmigung*”).

También existe consenso respecto a la consideración de que determinadas actuaciones no son un VA y, por tanto, no son impugnables autónomamente (por ejemplo, la aprobación de la autoridad supervisora de obras en carreteras del “*Land*” para la concesión de permiso para la ejecución de obras a realizar cerca de una carretera federal de larga distancia).

Respecto de otras actuaciones como el examen psico-técnico obligatorio para conductores, parte de la doctrina discrepa del criterio jurisprudencial.

19. Decimonovena conclusión

En el Derecho de la UE se deducen las reglas de impugnación de una actuación de un procedimiento de la jurisprudencia del TJUE.

20. Vigésima conclusión

Al igual que en los ordenamientos español y alemán, en el ordenamiento de la UE, por regla, los actos de trámite de un procedimiento no son susceptibles de impugnación autónoma. Se debe cuestionar la validez de los actos de trámite con ocasión del recurso de anulación contra el acto final o definitivo. Este criterio fijado en el caso *IBM* ha sido seguido por una larga lista de resoluciones.

21. Vigésimoprimera conclusión

La justificación del Tribunal de Justicia de esta regla coincide parcialmente con el razonamiento que se emplea en los ordenamientos español y alemán.

El Tribunal de Justicia ha hecho mención a que enjuiciar un trámite antes de la finalización de un procedimiento plantea prematuramente una discusión sobre el fondo del procedimiento y constituye una intromisión judicial en un procedimiento que debe tramitar la Comisión hasta el final.

También ha apuntado el Tribunal de Justicia que la interdependencia que existe entre los actos de un procedimiento debe llevar a aceptar el que el interesado pueda impugnar trámites previos a la resolución con ocasión de la impugnación de ésta (caso *Ernest Ley*), y que es más conveniente considerar como una unidad los actos de un procedimiento (caso *Simef*).

22. Vigésimosegunda conclusión

La jurisprudencia del TJUE ha evolucionado hacia un sistema de regla–excepción y admite como excepción el que el interesado pueda impugnar actuaciones de trámite en un procedimiento si al exigirle posponer su acción a la finalización del procedimiento se arriesgara el situarle en indefensión.

23. Vigésimotercera conclusión

En su proceso de evolución el TJUE ha extendido la jurisdicción que los tratados constitutivos le atribuían sobre las decisiones de las Comunidades perfilando un concepto de decisión cada vez más flexible. En este proceso el Tribunal de Justicia ha asimilado actuaciones de trámite al concepto de decisión y de este modo ha admitido impugnaciones contra este tipo de actos.

En un número de supuestos el Tribunal de Justicia ha asimilado a una decisión determinados actos de trámite por razón del efecto que tenían en la esfera del interesado. En otros supuestos, el Tribunal de Justicia ha operado esta asimilación por medio de un razonamiento que combina una consideración sobre los efectos jurídicos del acto con una consideración sobre si dicho acto merece el apelativo de definitivo.

Al margen de estos dos grupos de supuestos, el Tribunal también ha admitido la impugnación de decisiones de la Comisión que, aún no siendo el acto final de un

procedimiento por el hecho de que deben ser ejecutadas posteriormente con carácter automático por una Administración nacional, despliegan sus efectos con carácter directo antes de ser ejecutadas por las Administraciones nacionales. La muestra de procedimientos del Anexo 1 recoge varios ejemplos subsumibles en este grupo.

24. Vigésimocuarta conclusión

De modo comparable a como ocurre en el ordenamiento español, por un motivo de seguridad jurídica el Tribunal de Justicia no admite la impugnación indirecta de determinados actos de la Comisión con ocasión de la impugnación del acto de ejecución de una Administración nacional (jurisprudencia Deggendorf).

25. Vigésimoquinta conclusión

El Tribunal de Justicia ha aplicado esta regla a,

- decisiones de la Comisión dirigidas a Estados miembros que perjudicaban a un interesado y respecto de las cuales, (i) el interesado tenía pleno conocimiento por haber recibido comunicación informativa, y (ii) era manifiesto que podían ser impugnadas por el interesado;
- a decisiones de la Comisión dirigidas directamente al interesado en supuestos en los cuales no había duda alguna sobre la posibilidad que tenía el interesado para plantear el recurso de anulación, y;
- a reglamentos antidumping de la Comisión dirigidos contra un competidor del interesado cuando tal reglamento afectaba directa e individualmente al interesado como si de una decisión dirigida a él se tratara y era manifiesto que el interesado estaba legitimado a su impugnación.

26. Vigésimosexta conclusión

El Tratado de Lisboa ha introducido dos modificaciones a tener en cuenta. La jurisdicción del Tribunal de Justicia se extiende ahora no sólo a decisiones, sino a todos los actos de las instituciones de la Unión que afecten a una persona física o jurídica. El Tribunal está ahora en disposición de librarse de la artificiosidad que implica equiparar actos que son de trámite o preparatorios a decisiones.

En segundo lugar, el artículo 263 párrafo cuarto del TFUE prevé ahora que toda persona física o jurídica pueda impugnar directamente, sin necesidad de tener que hacerlo

indirectamente vía cuestión prejudicial, “(...) los actos reglamentarios que le afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución”.

27. Vigésimoséptima conclusión

Sobre el presupuesto del carácter unitario de los procedimientos cooperativos europeos y de la relación jurídica que los comprende, y sobre la comparación de las reglas de los ordenamientos español, alemán y de la UE se puede proponer un marco de reglas de impugnación de los actos de un procedimiento cooperativo. Estas reglas se podrían emplear como una primera guía sencilla y nada extraña a los ordenamientos europeos que serviría para aclarar al particular como actuar en defensa de sus intereses.

28. Vigésimoctava conclusión

Conforme a la primera regla deducida, los actos de trámite acaecidos antes de la finalización del procedimiento deben, en principio impugnarse junto con el acto que ponga fin al procedimiento. Los ordenamientos español, alemán y de la UE coinciden en aplicar esta regla a sus procedimientos administrativos.

Trasladada la regla a la realidad de los procedimientos cooperativos, (i) se evitaría que el órgano jurisdiccional del Estado ante el cual se ha ejecutado un acto de trámite se tuviera que pronunciar sobre un trámite de un procedimiento todavía en curso, y (ii) se evitaría la posibilidad de que el pronunciamiento sobre el acto que pone fin al procedimiento se contradijera con uno previo sobre alguno de los trámites en otra jurisdicción.

29. Vigésimonovena conclusión

Conforme a la segunda regla deducida, determinados actos que transcurren a lo largo del procedimiento deben ser susceptibles de impugnación autónoma antes de la finalización del procedimiento.

En un procedimiento cooperativo europeo, deberían ser las normas del ordenamiento conforme al cual se ha ejecutado dicho acto de trámite las que determinen si ese acto es o no susceptible de impugnación autónoma. Estas normas del ordenamiento en cuestión deberían aplicarse teniendo en cuenta que el trámite no es un trámite aislado, sino un trámite parte de un procedimiento cooperativo. La impugnación debería plantearse ante los tribunales que interpreten y apliquen dicho ordenamiento.

30. Trigésima conclusión

Conforme a la tercera regla deducida, el principio de seguridad jurídica demanda que no debe haber lugar a una impugnación fuera de plazo de un acto no final del procedimiento cooperativo que tuviera la consideración de acto notificado, firme y manifiestamente impugnable. Estos actos deben impugnarse en el tiempo y forma que dicta el ordenamiento conforme al cual se han ejecutado.

Sección II.

31. Trigésimo primera conclusión

Las reglas deducidas coinciden parcialmente con el régimen de impugnación de los actos de un procedimiento cooperativo europeo.

La primera regla (impugnación de los trámites del procedimiento con ocasión de la finalización del mismo) no tiene cabida en el régimen legal actual pero la segunda y la tercera regla sí que concuerdan con el sistema vigente.

32. Trigésimo segunda conclusión

Este desfase entre reglas deducidas y reglas aplicables se detecta, (i) en los procedimientos cooperativos en los que participan varias Administraciones de distintos Estados miembros, y (ii) en los procedimientos cooperativos en los que un órgano de la UE resuelve un procedimiento en el que participan Administraciones nacionales.

En el caso de procedimientos en los que participa un órgano de la UE pero que resuelve una Administración nacional, la cuestión prejudicial permite al órgano jurisdiccional nacional incorporar la postura del TJUE respecto al acto del órgano de la UE. A pesar de que la cuestión prejudicial la acciona el órgano judicial y no el interesado, y de que el TJUE no oye a las partes sino que contesta a la cuestión planteada, el mecanismo permite incorporar en un fallo el conjunto del procedimiento.

33. Trigésimo tercera conclusión

Con carácter general las normas de Derecho internacional público impiden a un tribunal de un Estado miembro extender su jurisdicción a una actuación administrativa de otro Estado miembro.

Legalmente los Estados no pueden ejercer su jurisdicción si no existe un vínculo entre el Estado y el objeto de su jurisdicción que justifique su actuación. Los dos

principales vínculos son el territorio y la nacionalidad. Con carácter general, por tanto, los tribunales de un Estado pueden hacer valer su jurisdicción sobre actos de las Administraciones de sus Estados y no sobre los de otras.

34. Trigésimo cuarta conclusión

Se admite, sin embargo, que un órgano jurisdiccional conozca incidentalmente de una actuación ejecutada por una Administración extranjera pero siempre con efectos limitados al territorio de su jurisdicción.

En supuestos de actuaciones transnacionales, la lógica del reconocimiento uniforme en toda la Unión de un acto transnacional impide que un órgano jurisdiccional pueda por vía de este conocimiento incidental desvirtuar su efecto, salvo que la ejecución de la resolución transnacional suponga una vulneración de tipo constitucional.

35. Trigésimo quinta conclusión

Por lo anterior, las leyes nacionales que definen la jurisdicción contencioso-administrativa extienden ésta a las actuaciones de su respectiva Administración pero no a Administraciones extranjeras.

Así lo refleja el artículo 24 LOPJ. En el caso de Alemania la jurisdicción contencioso-administrativa se extiende a disputas de Derecho público en las cuales intervenga el poder público alemán y que no sean de carácter constitucional. El poder público alemán se identifica en función del territorio y de la nacionalidad.

36. Trigésimo sexta conclusión

En este marco no es posible aplicar una regla en virtud de la cual un órgano jurisdiccional debiera conocer de la totalidad de un procedimiento cooperativo, incluidos los actos de trámite ejecutados por una Administración distinta a la de su jurisdicción, y pronunciarse con efectos en toda la Unión.

37. Trigésimo séptima conclusión

Sin embargo, desde el punto de vista del interesado y de la consideración de los procedimientos cooperativos como unidad de proceso, en los procedimientos cooperativos en los que intervienen varios Estados miembros tendría sentido remitir al interesado al órgano jurisdiccional del Estado que finaliza el procedimiento en los términos de la primera de las reglas de impugnación deducidas.

Para ello sería apropiado implantar un mecanismo en virtud del cual cuando se planteara la impugnación de un acto de trámite del procedimiento, (i) la autoridad judicial del Estado en el cual se hubiera ejecutado el trámite se abstuviera de conocer de una reclamación que tuviera por objeto dicho trámite a favor del órgano jurisdiccional donde se finalizara el procedimiento, y (ii) una autoridad judicial del Estado que ha ejecutado el trámite respondiera a las dudas que le pudiera plantear respecto al trámite en cuestión el órgano jurisdiccional que conociera de la resolución que pone fin al procedimiento (una cuestión prejudicial entre Estados).

38. Trigésimo octava conclusión

Esta propuesta no puede hacerse realidad si los Estados miembros no lo acuerdan en tratado internacional o modifican el TFUE para que la UE pueda implantar dicho sistema.

El Derecho internacional público no conoce un mecanismo tal. De los ejemplos analizados el que más se acerca es uno de los supuestos de jurisdicción extraterritorial recogidos por SCHLOSSER: la comunicación que se dio entre un juez de Maine y otro de California antes de decidir cual de los dos órganos debía conocer de una disputa sobre custodia.

39. Trigésimo novena conclusión

Una alternativa para hacer realidad el mecanismo sugerido es que la UE lo regulara respecto de las competencias que ya le atribuyen los tratados, por ejemplo en la unión aduanera.

La regulación del órgano jurisdiccional que deba conocer de los actos de un procedimiento cooperativo se asimilaría a la regulación aduanera actual de determinadas garantías procedimentales de los interesados y a las disposiciones de normativa secundaria europea que ya regulan el tribunal competente para conocer de determinados litigios.

Ejemplo de este último tipo de disposiciones son las que hacen referencia al foro competente en litigios por actuaciones en un procedimiento de cobro ejecutado por más de una Administración europea (artículo 14 Directiva 2010/24/UE), o las que hacen referencia a litigios que tengan por objeto el uso que se haya hecho de datos personales incluidos en el Sistema de Información Aduanera (artículo 36.5 Reglamento (CE) 515/97).

40. Cuadragésima conclusión

Frente a una objeción que planteara que una regulación como la que se sugiere excedería de la competencia de la UE sobre la unión aduanera, cabría argumentar que de acuerdo con un análisis de la razón de ser y el contenido de dicha regulación, su sentido sería el de proporcionar la mejor tutela posible al interesado en un procedimiento aduanero. La tutela del interesado ya es a día de hoy parte del contenido de las disposiciones no arancelarias de la normativa aduanera.

41. Cuadragésimoprimer conclusión

Frente a una objeción que planteara que el Derecho internacional público no contempla un mecanismo como el propuesto, cabría responder que un Estado puede ceder consentidamente el ejercicio de su jurisdicción. Se puede entender que ese consentimiento se prestó, respecto de las competencias atribuidas a la UE, con la firma y ratificación de los tratados constitutivos.

42. Cuadragésimosegunda conclusión

Los tratados no prevén que el TJUE pueda pronunciarse sobre la conformidad a Derecho de un acto ejecutado por la Administración de un Estado.

La doctrina apunta que la acción del TJUE está condicionada también por el principio de atribución de competencias, que es principio de legalidad en virtud del cual el TJUE ha de actuar sólo cuando exista norma que le habilite al efecto.

En consecuencia, en un procedimiento cooperativo finalizado por la UE, el TJUE no puede pronunciarse sobre la conformidad a Derecho de un acto de trámite de la secuencia procedimental ejecutado por una Administración nacional.

43. Cuadragésimotercera conclusión

El TJUE hizo valer este criterio en el caso *Borelli*, en un supuesto en el cual se planteó la admisibilidad de un recurso de anulación dirigido contra una decisión denegatoria de la Comisión y también contra el dictamen emitido por una Administración regional italiana que causó la decisión denegatoria de la Comisión.

El TJUE dictó que no es competente para pronunciarse sobre la conformidad a Derecho de un acto adoptado por una autoridad nacional. Recordó que se debe plantear la conformidad a Derecho del acto nacional ante el órgano jurisdiccional nacional y cuando

este último dude respecto a la aplicación del Derecho de la UE al caso, debe plantear la cuestión prejudicial al TJUE.

44. Cuadragésimocuarta conclusión

Sin embargo, en el caso *Reino de Suecia* el Tribunal de Justicia anuló una decisión de la Comisión por la falta de motivación de una notificación de la República Federal de Alemania que requería de la Comisión que no diera a conocer determinados documentos.

El Tribunal de Justicia anuló así una resolución a un procedimiento cooperativo por la no adecuación a Derecho de un acto de trámite ejecutado por una Administración nacional.

El TJUE concilió el pronunciamiento de esta última sentencia con la sentencia del caso *Borelli* argumentando que, mientras que en el procedimiento del caso *Borelli* el reparto de competencias entre las Administraciones participantes era claro, en el caso *Reino de Suecia* el procedimiento en cuestión no tenía por objeto establecer un reparto de competencias.

45. Cuadragésimoquinta conclusión

El TJUE ha fijado, por tanto, como criterio para determinar si puede extender su jurisdicción a un acto de trámite que en un procedimiento cooperativo realice una Administración nacional, la claridad de la distribución de competencias entre las autoridades participantes en el procedimiento cooperativo.

Se deduce de los pronunciamientos del Tribunal que en un proceso decisorio único europeo el reparto de competencias no es claro, y que en caso contrario sí lo es.

Siguiendo el razonamiento, cuando se puede diferenciar en el procedimiento principal la función de cada una de las Administraciones, cabe considerar aisladamente la actuación de cada una y distinguir claramente qué tramo del procedimiento le corresponde enjuiciar a cada autoridad judicial. Si se pueden diferenciar las funciones o competencias, se pueden diferenciar también las secciones o sub-fases del procedimiento y la jurisdicción sobre las mismas.

46. Cuadragésimosexta conclusión

Tras analizar el criterio, se considera que la contraposición a la que recurre el TJUE entre, (i) procedimientos en los cuales es clara la atribución de competencias y en los cuales son diferenciables las sub-fases del procedimiento, y (ii) procedimientos en los cuales la

atribución de competencias no es clara y se aprecia un proceso único encaminado hacia una decisión de nivel europeo en el cual no son apreciables sub–procedimientos, es forzada.

Ello porque, (i) de la regulación de todos los procedimientos analizados por el TJUE se puede deducir la distribución de competencias o tareas a realizar por cada Administración en el seno del procedimiento, (ii) todos los procedimientos cooperativos analizados por el TJUE se corresponden con un proceso unitario dirigido a la consecución de un interés europeo, y (iii) porque la diferenciación entre procedimientos con sub–fases diferenciadas y procedimientos con sub–fases no diferenciadas se corresponde más bien con una gradación que evoluciona de procedimientos con sub–fases que implican menos tramitación por la Administración nacional que coopera al procedimiento, a procedimientos con sub–fases que implican más tramitación por la Administración nacional que coopera al procedimiento. Esta última observación no afecta a las dos anteriores.

47. Cuadragésimoséptima conclusión

En los procedimientos cooperativos finalizados por la UE también sería adecuado desde el punto de vista del interesado el que el TJUE pudiera conocer de los actos de trámite de las Administraciones nacionales que han participado en el procedimiento con ocasión de la impugnación de la resolución que les pone fin. El caso *Reino de Suecia* pone de manifiesto que en ocasiones esto es inevitable.

Mientras que los Estados no modifiquen la actual regulación de la jurisdicción del TJUE, el Tribunal necesita recurrir a un criterio menos equívoco que el de la claridad del reparto de competencias entre Administraciones participantes para poder extender su jurisdicción a los actos de trámite ejecutados por una Administración nacional en un procedimiento cooperativo en el cual participa y resuelve la UE.

48. Cuadragésimoctava conclusión

Se sugiere que el TJUE actualice su interpretación del artículo 263 TFUE a la realidad de que los procedimientos cooperativos de la normativa secundaria combinan la actividad de varias Administraciones en un proceso en el cual todas las actuaciones están en muy estrecha relación.

Se propone que el TJUE lleve a cabo una interpretación teleológica de los límites de su jurisdicción y la extienda a actos de las Administraciones nacionales cuando ello sea

necesario para poder ejercitar la jurisdicción que los Tratados ya le atribuyen, tal como se requería en el caso *Reino de Suecia*.

La extensión de jurisdicción que se propone es por razonable, necesaria e inevitable implicación: deriva del hecho de que para poder ejercer la jurisdicción que los Tratados ya le atribuyen expresamente, es lógico y evidente en términos jurídicos que en ocasiones el TJUE debe conocer de los actos de trámite ejecutados por una Administración nacional en el procedimiento.

Esta línea argumental sugiere una aplicación de la doctrina de los “*implied powers*” con la prudencia que requiere la aplicación de tal teoría en el ámbito de la UE.

El TJUE ya ha empleado este argumento para interpretar las competencias de la Comisión (caso *Fédération Charbonnière de Belgique* y caso *República Federal de Alemania y otros*).

El razonamiento propuesto está conectado a la doctrina del “*effet utile*” en tanto que impide que la jurisdicción que los Tratados atribuyen al TJUE quede inoperante en los casos en los cuales el acto de trámite ejecutado por una Administración nacional condicione el fallo. También está conectado a la regla de interpretación de los tratados internacionales conforme a la cual éstos han de interpretarse en el sentido que les permita ser efectivos y no en el sentido que los frustre (“*ut res magis valiat quam pereat*”).

Listado de referencias bibliográficas

ABAD CARRASCO, M. V., «La asistencia mutua y el intercambio de información entre administraciones aduaneras», ponencia presentada al VI Curso de Alta Especialización en Fiscalidad Internacional celebrado en la Escuela de Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales, 2006, disponible en el siguiente enlace consultado el 14 de julio de 2016: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cuadernos_formacion/03_2007/01_07.pdf;

ABERASTURY, P. y BLANKE, H. J. (coords.), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa – Presentación de la traducción de la Ley alemana de la ley de procedimiento administrativo*, Buenos Aires y México D. F., Universidad de Buenos Aires y Fundación Konrad Adenauer, 2011.

ACHTERBERG, N.,

- «Zulässigkeit und Schranken stillschweigender Bundeszuständigkeiten im gegenwärtigen deutschen Verfassungsrecht», en *AöR*, 86 (1961), pp. 63–94.
- «Rechtsverhältnisse als Strukturelemente der Rechtsordnung», en *Rechtstheorie*, 4/1978, pp. 385–410.
- *Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1982.
- *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg, C. F. Müller, 1986.

AGUDO GONZÁLEZ, J.,

- «Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la Administración», en *RAAP*, 41–42 (2013), pp. 123–172.
- «La administración del espacio administrativo europeo», en *RVAP*, 99–100 (2014), pp. 111–159.

AIGNER, S., «International Security Initiatives and their Development», en L. GELLERT (Hrsg.), *Sicherheit und Freiheit – Tagungsband des 23. Europäischen Zollrechtstags des EFA am 30. Juni/1. Juli 2011 in Schaffhausen*, Witten, Mendel, 2011.

AKEHURST, M., «Jurisdiction in International Law», en *Brit. Y. B. Int. L.*, 46 (1972–1973), pp. 145–257.

ALBERTI ROVIRA, E.,

- *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- «Algunas consideraciones sobre el federalismo de ejecución», en *RVAP*, 25 (1989), pp. 7–19.

ALEXY, R., «On the Structure of Legal Principles», en *Ratio Juris*, 13 (2000), pp. 294–304.

ALONSO GARCÍA, R.,

- *Derecho comunitario, derechos nacionales y derecho común europeo*, Madrid, Civitas, 1989.
- «La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento español», en *RAP*, 121 (1990), pp. 213–243.
- «The Spanish Constitution and the European Constitution: the Script for a Virtual Collision and Other Observations on the Principle of Primacy», en *GLJ*, 6 (2005), pp. 1001–1024.
- *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Cizur Menor, Civitas – Thomson Reuters, 2010.

ÁLVAREZ-GENDÍN, S., «Estudio de la nueva ley de procedimiento administrativo», en *RAP*, 26 (1958), pp. 175–206.

ANWEILER, J., *Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1997.

ARZOZ, X.,

- *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, Oñati, IVAP, 1998.
- «La autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros en la Unión Europea: mito y realidad», en *RAP*, 191 (2013), pp. 159–197.

BACH, M., «Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren—Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft», en *ZfJ*, 1/1992, pp. 16–30.

BACHOF, O., «Verwaltungsakt und innendienstliche Weisung», en AUTORES VARIOS, *Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit – Festschrift für Herrn Professor Dr. Wilhelm Laforet anlässlich seines 75. Geburtstages*, München, Isar, 1952, pp. 285–316.

BADER, J., FUNKE-KAISER, M., STUHLFAUTH, T., y v. ALBEDYLL, J., *Verwaltungsgerichtsordnung*, Heidelberg, C. F. Müller, 2014.

BADER, J. y RONNELLENFITSCH, R. (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*, München, C. H. Beck, 2010.

BADURA, P., «Aussprache und Schlußworte», en *VVDStRL*, 41 (1983) – Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension. Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, pp. 232–234.

BAHLA, R.,

- *International Trade Law: Theory and Practice*, New York, Lexis-Nexis y otras, 2001.
- *Modern GATT Law – A Treatise on the Law and Political Economy of the General Agreement on Tariffs and Trade and other World Trade Organisation Agreements*, Volume I, London, Sweet & Maxwell, 2013.

BALLBÉ, M., «Actos administrativos», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Volumen II, Barcelona, Seix, 1950.

BALLENTINE, J. A., *Law Dictionary of Words, Terms, Abbreviations and Phrases which are Peculiar to the Law and of those which have a Peculiar Meaning in the Law*, Clark, The Lawbook Exchange, 2005.

BALLESTEROS MOFFA, L. A., «La europeización de los procedimientos administrativos nacionales», en *REDUE*, 19 (2010), pp. 177–217.

BARNES VÁZQUEZ, J.,

- «Tres generaciones del procedimiento administrativo», en *Derecho PUCP*, 67 (2011), pp. 77–108.
- «Towards a Third Generation of Administrative Procedures», Yale School, Comparative Administrative Law Conference, 29–30 April 2016. Documento disponible en el siguiente enlace consultado el 16 de diciembre de 2016: https://www.law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16_barne_s_towards.pdf

BARNES VÁZQUEZ, J. (coord.), *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid, Civitas, 1993.

BARRACHINA JUAN, E., *Curso de Derecho Administrativo*, Barcelona, Promociones Publicaciones Universitarias, 1986.

BAST, J.,

- *Grundbegriffe der Handlungsformen der EU entwickelt am Beschluss als praxisgenerierter Handlungsform des Unions- und Gemeinschaftsrechts*, Berlin–Heidelberg, Springer, 2006.
- «Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums», en *Der Staat*, 1/2007, pp. 1–32.
- «Handlungsformen und Rechtsschutz», en VON BOGDANDY, A. y BAST, J. (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin, Springer, 2009, pp. 489–557.
- «New Categories of Acts After the Lisbon Reform», en *CMLR*, 49 (2012), pp. 885–927.

BAUER, H.,

- «Verwaltungsrechtslehre im Umbruch?», en *Die Verwaltung*, 25 (1992), pp. 301–326.
- «¿Transformación radical en la doctrina del Derecho administrativo?», en *DA*, 234 (1993), pp. 133–160.

BEALE, J. H., «The Jurisdiction of a Sovereign State», en *Harv. L. Rev.*, 36 (1923), pp. 241–262.

BEBR, G.,

- «The Relation of the European Coal and Steel Community to the Law of the Member States: a peculiar legal symbiosis», en *Col. LR*, (58) 1958, pp. 767–797.
- *Judicial Control of the European Communities*, London, Stevens & Sons, 1962.

BECKER, F., *Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung – Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Stuttgart y Bruxelles, Kohlhammer y Librairie Encyclopédique, 1960.

BENNOUNA, M., «Atlantic Charter», en WOLFRUM, R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

BENZ, A., «Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union», en JACHTENFUCHS, M. y KOHLER–KOCH, B. (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, Leske+Budrich, 2003, pp. 317–351.

BERBER, F., *Lehrbuch des Völkerrechts – I. Band – Allgemeines Friedensrecht*, München, C. H. Beck, 1975.

BERGMANN, J. (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*, Baden–Baden, Nomos, 2012.

BERMANN, G. A., «Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States», en *Col. LR*, 94 (1994), pp. 331–456.

BERR, C. J. y TRÉMEAU, H.,

- *Introduction au droit douanier*, Paris, Dalloz, 1997.
- *Le droit douanier – Communautaire et national*, Paris, Economica, 1997.

BETTERMANN, K. A., «Das Verwaltungsverfahren», en *VVDStRL*, 17 (1959) – Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat – Das Verwaltungsverfahren, pp. 118–175.

BIEBER, R., EPINEY, A., y HAAG, M., *Die Europäische Union*, Baden–Baden, Nomos, 2013.

BIERI, A., *Vollzugsföderalismus – Probleme – Ursachen – Lösungen*, Luzern, S. Lötscher, 1979, tesis doctoral admitida en la Universidad de Freiburg in der Schweiz el 12 de junio de 1979.

BIERVERT, B., *Der Mißbrauch von Handlungsformen im Gemeinschaftsrecht – Eine Untersuchung des gemeinschaftsrechtlichen Handlungsformensystems unter Einbeziehung der Rechtsordnungen Deutschlands, Frankreichs und Englands*, Baden–Baden, Nomos, 1999.

BIGNAMI, F., «Mixed Administration in the European Data Protection Directive: the Regulation of International Data Transfers», en *Riv. trim. dir. pubb.*, 54 (2004), pp. 31–57.

BLANCHET, T., «Les instruments juridiques de l'Union et la rédaction des bases juridiques: situation actuelle et rationalisation dans la Constitution», en *RTDE*, 41 (2005), pp. 319–344.

BLANKE, H. J., «La función del procedimiento administrativo para el cumplimiento del mandato de ejecución, protección y concretización del derecho administrativo – Márgenes de discrecionalidad y de apreciación», en ABERASTURY, P. y BLANKE, H. J. (coords.), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa – Presentación de la traducción de la Ley alemana de la ley de procedimiento administrativo*, Buenos Aires y México D. F., Universidad de Buenos Aires y Fundación Konrad Adenauer, 2011, pp. 21–51.

BLECKMANN, A.,

- «Zu den Auslegungsmethoden des Europäischen Gerichtshofs», en *NJW*, 22/1982, pp. 1177–1182.
- «Zur Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte im Europäischen Gemeinschaftsrecht», en *JZ*, 23/1985, pp. 1072–1077.

BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, Madrid, Thomson–Reuters–Civitas, 2012.

BÖHM, R., *Kompetenzauslegung und Kompetenzlücken im Gemeinschaftsrecht*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1985.

BOIXAREU CARRERA, A., «El principio de subsidiariedad», en *RIE*, 21 (1994), pp. 771–808.

BOLHÖFER, C. E., *Trade Facilitation – WTO-Recht und dessen Reform zur Erleichterung des internationalen Warenhandels*, Witten, Mendel, 2006.

BOLKESTEIN, F., «Foreword», en LUX, M., *Guide to Community Customs Legislation*, Brussels, Bruylant, 2002, pp. V–VII.

BOQUERA OLIVER, J. M^a., *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1993.

BORCHARDT, K. D., *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, utb, Wien, 2015.

BORJA SANCHIS, A., *La asistencia administrativa en materia de liquidación tributaria en la Unión Europea*, Valencia, Diálogo, 2005.

BOS, M., «The Extraterritorial Jurisdiction of States», en *AnnIDI*, 65 (1993), pp. 13–44.

BÖTH, K., *Evolutive Auslegung völkerrechtlicher Verträge*, Berlin, Duncker & Humblot, 2013.

BRADLEY, K. ST. C., «The European Court and the Legal Basis of Community Legislation», en *ELR*, 13 (1988), pp. 379–402.

BRENNER, M.,

- *Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1996.
- «Der Rechtsstaat und die MPU», en *ZRP*, 7/2006, pp. 223–229.

BRETON, A., CASSONE, A., y FRASCHINI, A., «Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation», en *U. Pa. J. Int'l. Econ. L.*, 19 (1998), pp. 21–51.

BRITZ, G., «Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? – Europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzzugangsregulierung bei Telekommunikation, Energie und Bahn», en *EuR*, 1/2006, pp. 46–77.

BROHM, W., «Mitbericht – Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor dem Gegenwartsaufgaben der Verwaltung», en *VVDStRL*, 30 (1972) – Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor dem Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, pp. 245–306.

BROWNLIE, I., *Principles of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

BUCHOLD, F., *Die ausschließlichen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft nach dem EGV*, Berlin, Tenea, 2003.

BUCK, C., *Über Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1998.

BULLINGER, M., «Zu den Handlungsformen und Handlungsprinzipien hoheitlicher und nichthoheitlicher Verwaltung», en *DÖV*, 19/1960, pp. 746–748.

BUMKE, C., «Verwaltungsakte», en HOFFMANN–RIEM, W., SCHMIDT–ABMANN, E., y VOßKUHLE, A. (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, München, C. H. Beck, 2012, pp. 1127–1254.

BURBAUM, S., *Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln*, Baden–Baden, Nomos, 2003.

BURGI, M., *Verwaltungsprozeß und Europarecht*, München, Vahlen, 1996.

CALDERÓN CARRERO, J. M.,

- «Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre administraciones tributarias», en *Crónica Tributaria*, 99 (2001), pp. 25–40.
- «El intercambio de información entre administraciones tributarias como instrumento de control fiscal en una economía globalizada», en RODRÍGUEZ ONDARZA, A. y FERNÁNDEZ PRIETO, Á., *Fiscalidad y planificación fiscal internacional*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 2003.
- «La asistencia mutua e intercambio de información en materia tributaria», en CARMONA FERNÁNDEZ, N., *Convenios Fiscales Internacionales y Fiscalidad de la Unión Europea*, Valencia, CISS – Wolters Kluwer, 2013, pp. 1369–1423.

CALLIESS, C., *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2010.

CALLIESS, C. y RUFFERT, M. (Hrsg.), *EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta – Kommentar*, München, C. H. Beck, 2016.

CANNIZZARO, E.,

- «A Pluralist Constitution for a Pluralist Legal Order», en HADLEY, S. OF y ANDENAS, M. (eds.), *FIDE–XX Congress–London*, vol. I. National Reports, 2002 pp. 267 y ss.
- «Il pluralismo dell'ordinamento giuridico europeo e la questione della sovranità», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 31 (2002) L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive, Tomo I, pp. 245–271.

CAPPELLETTI, M., SECCOMBE, M., y WEILER, J. H. H. (eds.), *Integration Through Law – Europe and the American Federal Experience*, Book 1 – A Political, Legal and Economic Overview, Berlin y New York, Walter de Gruyter, 1986.

CARR, I., *International Trade Law*, Portland, Cavendish Publishing, 2005.

CASPAR, J., «Zur Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel von Gentechnik- und reformierten Lebensmittelrecht», en *DVBZ*, 21/2002, pp. 1437–1446.

CASSESE, A., *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

CASSESE, S.,

- «Der Einfluß des gemeinschaftsrechtlichen Verwaltungsrecht auf die nationalen Verwaltungsrechtssysteme», en *Der Staat*, 1/1994, pp. 25–38.
- «Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali», en *Riv. trim. dir. pubb.*, 53 (2003), pp. 35–52.
- «European Administrative Proceedings», en *Law and Contemporary Problems*, 68 (2004), pp. 21–36.

- «Il procedimento amministrativo europeo», en BIGNAMI, F. y CASSESE, S. (a cura di), *Il Procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Quaderno 1 de la *Riv. trim. dir. pubb.*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 31–51.
 - «Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali», en CHITI, M. P. y GRECO, G. (dirs.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 3–14.
- CHALMERS, D., DAVIES, G., y MONTI, G., *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- CHALMERS, D., HADJIEMMANUIL, C., MONTI, G., y TOMKINS, A., *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- CHITI, E.,
- «Administrative Proceedings Involving European Agencies», en *Law and Contemporary Problems*, 68 (2004), pp. 219–236.
 - «La costruzione del sistema amministrativo europeo», en CHITI, M. P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 45–88.
- CHITI, M. P.,
- «I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto interno», en AUTORES VARIOS, *Attività amministrativa e tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario. A cura dell'Ufficio Studi e Documentazione del Consiglio di Stato*, Quaderni del Consiglio di Stato n° 1, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 55–70.
 - «Le forme di azione dell'amministrazione europea», en BIGNAMI, F. y CASSESE, S. (a cura di), *Il Procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Quaderno 1 de la *Riv. trim. dir. pubb.*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 53–85.
 - *Derecho Administrativo Europeo*, Madrid, Civitas, 2012.
- CHRISTIANSEN, R., «Gemeinschaftszollrecht und völkerrechtliches Zollrecht», en *ZfZ*, 8/1976, pp. 226–233.
- CIERCO SEIRA, C., *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España, 2002.
- CLASSEN, C. D.,
- «Effektive und kohärente Justizgewährleistung im europäischen Rechtsschutzverbund», en *JZ*, 4/2006, pp. 157–165.
 - *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union – Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtscharta*, Berlin, Duncker & Humblot, 2008.
- COLANGELO, A. J., «What is Extraterritorial Jurisdiction?», en *Cor. LR*, 99 (2013–2014), pp. 1303–1352.
- CONSTANTINESCO, L. J.,
- «La spécificité du droit communautaire», en *RTDE*, 2 (1966), pp. 1–30.
 - *Die unmittelbare Anwendbarkeit von Gemeinschaftsnormen und der Rechtsschutz von Einzelpersonen im Recht der EWG*, Baden–Baden, Nomos, 1969.
- CORRIENTE CÓRDOBA, J. A., «Modelo político y principio de subsidiariedad en la Unión Europea», en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria–Gasteiz*, Madrid, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco y Tecnos, 1995.
- CORTÉS DOMÍNGUEZ, M., «Introducción al Derecho Aduanero», en *Aduanas*, 161 (1967), pp. 5–12.

CRAIG, P.,

- *EU Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- «Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation», en *ELR*, (36) 2011, pp. 671–687.

CRAIG, P. y DE BÚRCA, G., *EU Law – Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

CREMER, W., «Zum Rechtsschutz des Einzelnen gegen abgeleitetes Unionsrecht nach dem Vertrag von Lissabon», en *DÖV*, 2/2010, pp. 58–65.

CZYŻOWICZ, W., «Customs Law in the System of Law—Methodological Approach», en CZYŻOWICZ, W. y MERSKI, J. (eds.), *Customs law in the system of law – International conference proceedings, Warsaw, 2005*, Warsaw, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, 2005, pp. 13–54.

DAHRENDORF, R. bajo el seudónimo “*Wieland Europa*”, «Ein neues Ziel für Europa», en *Zeit Online*, 16 de julio de 1971. Artículo disponible en el siguiente enlace consultado el 12 de diciembre de 2016: <http://www.zeit.de/1971/29/ein-neues-ziel-fuer-europa>.

DE ARCENEGUI Y CARMONA, I. E., «Modalidades del acto administrativo», en *RAP*, 84 (1977), pp. 3–25.

DE BÚRCA, G., «The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor», en *JCMS*, 36 (1998), pp. 217–235.

DE LUCIA, L., «Amministrazione europea e tutela giurisdizionale», en CHITI, M. P. y NATALINI, A. (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo—Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 355–386.

DEDERER, H. G., «Die Grenzen des Vorrangs des Unionsrechts – Zur Vereinheitlichung von Grundrechts-, Ultra-vires und Identitätskontrolle», en *JZ*, 7/2014, pp. 313–322.

DEHOUSSE, F., «Les États membres, le Conseil et la Commission», en INSTITUT D’ETUDES JURIDIQUES EUROPEENNES, *La Communauté et ses États Membres – Actes du sixième Colloque de l’I.E.J.E sur les Communautés européennes organisé à Liège les 10, 11 et 12 janvier 1973*, La Haye, Faculté de Droit de L’Université de Liège y Martinus Nijhoff, 1973, pp. 117–172.

DEINHARD, M., *Das Recht der Staatsangehörigkeit unter dem Einfluss globaler Migrationserscheinungen*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2015.

DELBRÜCK, J. y WOLFRÜM, R., *Völkerrecht – Begründet von Georg Dahm*, Band I/1 – Die Grundlagen. Die Völkerrechtssubjekte, Berlin y New York, Walter de Gruyter, 1988.

DELGADO PACHECO, A., «La asistencia mutua entre Administraciones tributaria», en *Impuestos*, 1 (1990), pp. 162–188.

DELLA CANANEA, G.,

- «I procedimenti amministrativi composti dell’Unione europea», en BIGNAMI, F. y CASSESE, S. (a cura di), *Il Procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Quaderno 1 de la *Riv. trim. dir. pubb.*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 307–333.
- «The European Union’s Mixed Administrative Proceedings», en *Law and Contemporary Problems*, 68 (2004), pp. 197–217.
- «I procedimenti amministrativi dell’Unione europea», en CHITI, M. P. y GRECO, G. (dirs.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 225–251.
- *Diritto amministrativo europeo – Principi e istituti*, Milano, Giuffrè, 2011.

DERVISOPOULOS, I., «Nichtigkeitsklagen», en RENGELING, H. W., MIDDEKE, A., y GELLERMANN, M., *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München, C. H. Beck, 2014, pp. 111–171.

DI FABIO, U., «Sistema de las formas de actuación y la teoría de las consecuencias de las irregularidades», en *DA*, 235–236 (1993), pp. 359–376.

DIERKSMEIER, M., *EG–Zollrecht im Konflikt mit dem Recht der WTO*, Witten, Mendel, 2007.

DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Madrid, Civitas – Universidad de Alicante, 1992.

DÍEZ SASTRE, S.,

– «Las relaciones administrativas del Estado con la Unión Europea y con los Estados miembros en la ejecución administrativa del Derecho europeo», en CANO CAMPOS, T. (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, Tomo II – La organización de las Administraciones públicas, Madrid, Iustel, 2009, pp. 461–487.

– «La formación de conceptos dogmáticos en el Derecho público», en *RJUAM*, 31 (2015), pp. 105–135.

DIBARS, U. C. *et al.*, *Schwarz/Pahlke –AO/FGO Kommentar – Abgabenordnung Finanzgerichtsordnung*, Band 2, Freiburg, Haufe, 2016.

DOEHRING, K., *Allgemeine Staatslehre*, Heidelberg, C. F. Müller, 2004.

DROEGE, M., «Subsidiarität (J)», en HEUN, W. *et al.*, *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart, Kohlhammer, 2006.

DUBEY, B., «Administration Indirecte et Fédéralisme d’Exécution en Europe», en *CDE*, 1–2 (2003), pp. 87–133.

DUFFY, P., «Quelles Réformes pour le Recours en Annulation», en *CDE*, 31 (1995), pp. 553–560.

DWORKIN, R., *Taking Rights Seriously*, London, Duckworth, 1977.

EHLE, D., «Die Zollunion der Europäischen Gemeinschaften», en *NJW*, 35/1969, pp. 1509–1514.

EHLERS, D.,

– «Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung», en *DVBZ*, 18/1986, pp. 912–922.

– «Das Verwaltungsverfahrensgesetz im Spiegel der Rechtsprechung», en *Die Verwaltung*, 31 (1998), pp. 53–80.

– *Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 1999.

– «Anforderungen an den Rechtsschutz nach dem Europäischen Unions– und Gemeinschaftsrecht», en EHLERS, D. y SCHOCH, F. (Hrsg.), *Rechtsschutz im öffentlichen Recht*, Berlin, de Gruyter, 2009, pp. 133–151.

– «Verhältnis des Unionsrechts zu dem Recht der Mitgliedstaaten», en SCHULZE, R., ZULEEG, M., y KADELBACH, S. (Hrsg.), *Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, Baden–Baden, Nomos, 2015, pp. 491–522.

EINHORN, T., «Customs Law, International», en WOLFRUM, R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

ENGELHARD, G., *Der mehrstufige Verwaltungsakt und seine prozessuale Behandlung*, tesis doctoral defendida en la Ludwig–Maximilians–Universität zu München el 21 de febrero de 1974.

ENTRENA CUESTA, R., *Curso de derecho administrativo. Concepto, fuentes, relación jurídico-administrativa y justicia administrativa*, Madrid, Tecnos, 1999.

ESCHBACH, A., *Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte im Europarecht – Eine Untersuchung anhand des Demokratie- und Rechtssatzprinzips unter besonderer Berücksichtigung des Urteils zur Rs. C–427/12 des Europäischen Gerichtshofs*, Frankfurt am Main, PL Academic Research, 2015.

ESCUIN PALOP, V. y BELANDO GARÍN, B., *Los recursos administrativos*, Cizur Menor, Civitas–Thomson Reuters, 2011.

ESEVERRI MARTÍNEZ, E. *et al.*, *Manual práctico de Derecho Tributario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2012.

EVERLING, U.,

- «Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Recht in der praktischen Rechtsanwendung», en *NJW*, 11/1967, pp. 465–473.
- «Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts», en *DVBl*, 13/1983, pp. 649–658.
- «Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft», en HAILBRONNER, K., RESS, G., y STEIN, T., *Staat und Völkerrechtsordnung – Festschrift für Karl Doehring*, Berlin y otras ciudades, Springer, 1989, pp. 179–198.
- «Die Mitwirkung nationaler Behörden in der EG–Wettbewerbpraxis – Verfahrensfragen bei Kartellverbot, Fusionskontrolle, Beihilfen, Antidumping», en *WuW*, 9/1993, pp. 709–723.
- «Richterliche Rechtsfortbildung in der Europäischen Gemeinschaft», en *JZ*, 5/2000, pp. 217–227.
- «Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa–Artikel des Grundgesetzes», en EVERLING, U., *Unterwegs zur Europäischen Union – Ausgewählte Aufsätze 1985–2000*, Baden–Baden, Nomos, 2001.

FABIO, M., *Customs Law of the European Union*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2011.

FACULTY OF THE HARVARD LAW SCHOOL, «Research in international law», en *AJIL*, 29 (Supplement) (1935), pp. 1–1240.

FALCON, G., «La tutela giurisdizionale», en CHITI, M. P. y GRECO, G. (dirs.), *Trattato di Diritto amministrativo europeo – Parte Generale*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 333–396.

FASTENRATH, U. y GROH, T., *Europarecht*, Stuttgart, R. Boorberg, 2016.

FEHLING, M., «Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht», en *VVDStRL*, 70 (2011) – Der Schutzauftrag des Rechts, pp. 278–329.

FERNÁNDEZ DE VELASCO, R., *El acto administrativo*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1929.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo I*, Cizur Menor, Thomson–Reuters–Civitas, 2014.

FERNÁNDEZ MARÍN, F., *El intercambio de información como asistencia tributaria externa del estado en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

FORRESTER, I. y ODARDA, O. E., «The Agreement on Customs Valuation», en MACRORY, P. F. J., APPLETON, A. E., y PLUMMER, M. G. (eds.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Volume I, New York, Springer, 2005, pp. 531–572.

FORSTHOFF, E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts – Allgemeiner Teil*, München y Berlin, C. H. Beck, 1950.

FORTEAU, M., «Regional International Law», en WOLFRUM, R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

FOX, H. y WEBB, P., *The Law of State Immunity*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

FRANCHINI, C., «European Principles Governing National Administrative Proceedings», en *Law and Contemporary Problems*, 68 (2004), pp. 183–196.

FRANZIUS, C., *Europäisches Verfassungsrechtsdenken*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2010.

FRENZ, W., «Vollzugsföderalismus für Unionsrecht – Fortentwicklung durch die OMT- und EU-Haftbefehl-Urteile», en *DVBl*, 23/2016, pp. 1485–1491.

FRIEDRICH, K., «Zollkodex und Abgabenordnung», en *StuW*, 1/1995, pp. 15–27.

FRIEDRICH, K. *et al.*, *Zollrecht – Kommentar, Texte und Entscheidungssammlung*, Band 1/1, Köln, Wolters Kluwer y Carl Heymanns, 2015.

FRIPP, E., *Nationality and Statelessness in the International Law of Refugee Status*, Oxford y Portland, Hart, 2016.

FRISCHMANN, O. y WEINGART, O., «Zur selbständigen Anfechtbarkeit behördlicher Mitwirkungsakte», en *DÖV*, 19/1962, pp. 721–734.

FUCHS, K., «Der Modernisierte Zollkodex – Wird der Traum Wirklichkeit?», en *ZfZ*, 6/2009, pp. 141–145.

FUENTETAJA PASTOR, J. A.,

- *La administración europea: la ejecución europea del derecho y las políticas de la Unión*, Cizur Menor, Thomson–Civitas, 2007.
- «Invalidez y revisión de los actos administrativos contrarios al Derecho europeo», Ponencia para el XII Congreso de la AEPDA, La Laguna, 3 y 4 de febrero de 2017.

GALERA RODRIGO, S.,

- *Derecho aduanero español y comunitario – La Intervención Pública sobre el Comercio Exterior de Bienes*, Madrid, Civitas, 1995.
- *La aplicación administrativa del derecho comunitario: Administración mixta: tercera vía de aplicación*, Madrid, Civitas–Instituto Andaluz de Administración Pública, 1998.
- «European legal tradition and the EU legal system: understandings and premises about the rule of law's requirements», en GALERA RODRIGO, S. (ed.), *Judicial review – A comparative analysis inside the European legal system*, Strasbourg, Council of Europe, 2010, pp. 277–299.

GALLEGO ANABITARTE, A. *et al.*, *Acto y Procedimiento Administrativo*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 2001.

GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J. *et al.*, *Les Nouvelles–Droit des Communautés européennes*, Bruxelles, Maison Ferdinand Larcier, 1969.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.,

- «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», en *REDC*, 5 (1982), pp. 63–93.
- *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983.
- «La ampliación de la competencia de las jurisdicciones contencioso-administrativas nacionales por obra del Derecho Comunitario: Sentencia Borelli de 3 de diciembre de 1992 del Tribunal de Justicia y el artículo 5 CEE», en *REDA*, 78 (1993), pp. 317–324.
- «The Extension of the Jurisdiction of National Administrative Courts by Community Law: the Judgment of the Court of Justice in *Borelli* and Article 5 of the EC Treaty», en *YEL*, 13 (1993), pp. 19–37.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.,

- *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Cizur Menor, Civitas Thomson–Reuters, 2011.
- *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Cizur Menor, Civitas Thomson–Reuters, 2013.

GARCÍA DE PABLOS, J. F., «La asistencia mutua en materia de cobro de créditos tributarios y derechos», en *ReDF*, 155 (2012), pp. 75–97.

GARCÍA HEREDIA, A., «Las deudas aduaneras nacidas por incumplimiento», en *ReDF*, 162 (2014), pp. 1–34.

GARCÍA OVIEDO, C., *Derecho administrativo*, Madrid, E.I.S.A., 1955.

GARCÍA PRATS, F. A.,

- «La asistencia mutua en materia de recaudación tributaria», en *Crónica Tributaria*, 101 (2001), pp. 87–120.
- «La asistencia internacional para la recaudación de deudas tributarias», en RODRÍGUEZ ONDARZA, A. y FERNÁNDEZ PRIETO, Á., *Fiscalidad y planificación fiscal internacional*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 2003.

GARCÍA-MONCÓ, A., «Recurso de reposición y reclamaciones económico–administrativas», en R. CALVO ORTEGA (dir.), *Comentarios a la Ley General Tributaria*, Cizur Menor, Civitas – Thomson Reuters, 2009, pp. 1067–1128.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Los actos administrativos*, Madrid, Civitas, 1991.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J. A., *La impugnación de los actos administrativos de trámite*, Madrid, Montecorvo, 1993.

GARRIDO FALLA, F.,

- *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956.
- *Tratado de derecho administrativo – Parte General*, Madrid, Tecnos, 2005.

GARZÓN CLARIANA, G., «Los actos delegados en el sistema de fuentes de Derecho de la Unión Europea», en *REDC*, 37 (2010), pp. 721–759.

GASCÓN MARÍN, J., «Necesidad de un Código de Procedimiento administrativo», en *REP*, 48 (1949), pp. 11–40.

GEIGER, H., HAPP, M., KRAFT, I., RENNERT, K., y SCHMIDT, J., *Eyermann Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar*, München, C. H. Beck, 2014.

GEIGER, R. y KAHN, D. E., *Europarecht*, München, C. H. Beck, 1997.

GEIGER, R., KHAN, D. E., y KOTZUR, M., *EUV/AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Kommentar*, München, C. H. Beck, 2010.

GELLERT, L.,

- *Zollkodex und Abgabenordnung – Analyse über das Verhältnis der Vorschriften der Abgabenordnung zu den Vorschriften des Zollkodexes der Europäischen Gemeinschaft*, Aachen, Mendel, 2003.
- «Erlas, Erstattung und Absehen von der Nacherhebung im Unionszollkodex», en *AW-Prax*, 3/2014, pp. 72–74.

GERMANN, R. E., «Vollzugsföderalismus in der Schweiz als Forschungsobjekt», en *Die Verwaltung*, 9 (1976), pp. 223–241.

GERONTAS, A. S., *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns – Am Beispiel der einwanderungsrechtlichen Rückführungspolitik*, Baden–Baden, Nomos, 2011.

GERSCH, E. et al., *Klein Abgabenordnung – einschließlich Steuerstrafrecht* –, München, C. H. Beck, 2016.

GESSER, U., *Die Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EGV – Weiterentwicklung des Klagesystems durch richterliche Rechtsfortbildung*, München, V. Florentz, 1995.

GIL IBÁÑEZ, A., *El control y la ejecución del Derecho Comunitario – El papel de las Administraciones nacionales y europea*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas – Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.

GLASER, A., *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2013.

GOLDMANN, M., *Internationale öffentliche Gewalt*, Heidelberg y otras ciudades, Springer, 2015.

GONZÁLEZ NAVARRO, F.,

- «Procedimiento administrativo y vía administrativa – La intertemporalidad de las normas de Procedimiento administrativo en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *RAP*, 51 (1966), pp. 181–197.
- *El procedimiento administrativo español en la doctrina científica – Antología de textos 1958–1970*, Madrid, Presidencia del Gobierno – Secretaría General Técnica, 1972.
- *Derecho administrativo español – El acto y el procedimiento administrativos*, III, Pamplona, EUNSA, 1997.
- *Cincuenta años de procedimiento administrativo en un mundo cambiante*, Madrid, Iustel, 2009.

GONZÁLEZ NAVARRO, F. y GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid, Thomson–Civitas, 2003.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.,

- *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1955.
- *El procedimiento administrativo*, Madrid, Abella, 1964.
- *Los recursos administrativos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969.
- *Comentarios a la Ley de procedimiento administrativo*, Madrid, Civitas, 1977.

GONZÁLEZ–VARAS IBÁÑEZ, S.,

- *El Derecho administrativo europeo*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2000.
- *Tratado de Derecho administrativo*, Tomo II – El Derecho administrativo europeo, Cizur Menor, Thomson–Civitas, 2008.

GRABITZ, E., *Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht*, Hamburg, Ludwig Appel, 1966.

GRAF ZU DOHNA, B., *Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten*, Berlin, Duncker & Humblot, 1973.

GRAU RUIZ, M. A.,

- «La asistencia mutua en materia de recaudación de derechos de aduana (Comentario a la STJCE de 17 de julio de 1997, Asunto C-97/95, entre «Pascoal & Filhos, Lda. y Fazenda Pública)», en *Impuestos*, I (1999), pp. 1037–1046.
- «Avances propuestos en la asistencia mutua en materia de recaudación», en *Crónica Tributaria*, 94 (2000), pp. 33–47.
- *La cooperación internacional para la recaudación de tributos: el procedimiento de asistencia mutua*, Madrid, La Ley, 2000.

GRAVE, J. M., «The Union Customs Code and Developments in International Trade», en KOSZINOWSKI, G. (Hrsg.), *Unionszollkodex und Entwicklungen im internationalen Handel – Tagungsband des 26. Europäischen Zollrechtstags des EFA am 26. und 27. Juni 2014 in Esslingen*, Witten, Mendel, 2015, pp. 13–15.

GRÖSCHNER, R., «Vom Nutzen des Verwaltungsrechtsverhältnisses», en *Die Verwaltung*, 30 (1997), pp. 301–338.

GROß, T., «Stuttgart 21 – Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren», en HILL, H., SOMMERMAN, K. P., STELKENS, U., y ZIEKOW, J. (Hrsg.), *35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven – Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin, Duncker & Humblot, 2011, pp. 30–42.

- GUNDEL, J., «Verwaltung», en SCHULZE, R., ZULEEG, M., y KADELBACH, S., *Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, Baden–Baden, Nomos, 2010, pp. 145–227.
- GURLIT, E., «Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht», en *VVDStRL*, 70 (2011) – Der Schutzauftrag des Rechts, pp. 227–273.
- HÄBERLE, P., «Effizienz und Verfassung», en *AöR*, 98 (1973), pp. 625–635.
- HAIGHT, G. W., «International Law and Extraterritorial Application of Antitrust Laws», en *YLJ*, 63 (1953–1954), pp. 639–654.
- HAILBRONNER, K. y JOCHUM, G., *Europarecht I – Grundlagen und Organe*, Stuttgart, W. Kohlhammer, 2005.
- HANGARTNER, Y.,
- «Die Erfüllung des Staatsaufgaben durch Bund und Kantone», en *ZSR*, 93 (1974), pp. 394–401.
 - *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Bern y Frankfurt, Herbert Lang y Peter Lang, 1974.
- HANNAPPEL, W., *Staatsangehörigkeit und Völkerrecht – Die Einwirkung des Völkerrechts auf das Staatsangehörigkeitsrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main, Verlag für Landesamtswesen, 1986.
- HAPPE, C. M., *Die grenzüberschreitende Wirkung von nationalen Verwaltungsakten*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1987.
- HARALD, E., *Der verwaltungsrechtliche Vertrag*, Wien, Springer, 2005.
- HARATSCH, A., KOENIG, C., y PECHSTEIN, M., *Europarecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2016.
- HARINGS, L., «Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen», en SCHMIDT–ABMANN, E. y SCHÖNDORF–HAUBOLD, B. (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund – Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, pp. 127–152.
- HARTMAN, T., «Das Beitreibungersuchen an ausländische Behörden und dessen Rechtsnatur», en *DÖV*, 4/2011, pp. 142–150.
- HASE, F., «Das Verwaltungsrechtsverhältnis – Überlegungen zu einem Grundbegriff des Öffentlichen Rechts», en *Die Verwaltung*, 38 (2005), pp. 453–470.
- HASELMANN, C., *Delegation und Durchführung gemäß Art. 290 und 291 AEUV*, Berlin, Duncker & Humblot, 2012.
- HATJE, A., *Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung*, Baden–Baden, Nomos, 1997.
- HATJE, A. y MÜLLER–GRAFF, P. C., «Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht», en HATJE, A. y MÜLLER–GRAFF, P. C. (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Band 1 – Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Baden–Baden, Nomos, 2014, pp. 51–85.
- HAUS, K. L., «Zeit, dass sich was dreht», en *SVR*, 1/2014, pp. 6–10.
- HELD, J., *Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens*, Berlin, Duncker & Humblot, 1984.
- HENRY, D. H. W., «The United States Antitrust Laws: A Canadian Viewpoint», en *Can. Y. B. Int. L.*, 8 (1970), pp. 249–283.
- HERDEGEN, M.,
- *Principles of International Economic Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
 - *Internationales Wirtschaftsrecht*, München, C. H. Beck, 2014.
 - *Völkerrecht*, München, C. H. Beck, 2017.

- HERMANN, C., WEIß, W., y OHLER, C., *Welthandelsrecht*, München, C. H. Beck, 2007.
- HERRERA OROZCO, C. G., *Derecho aduanero tributario de la Unión Europea*, Barcelona, J. M. Bosch, 2016.
- HEUBNER, K., *Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2007.
- HILL, H., *Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht*, Heidelberg, R. v. Decker's, 1986.
- HOBE, S. y FREMUTH, M. L., *Europarecht*, München, Franz Vahlen, 2014.
- HOFFMANN-RIEM, W., «Rechtsformen, Handlungsformen, Bewirkungsformen», en HOFFMANN-RIEM, W., SCHMIDT-ABMANN, E., y VOßKUHLE, A. (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, München, C. H. Beck, 2012, pp. 943–1023.
- HOFMANN, H. C. H.,
- «Decision Making in EU Administrative Law – The Problem of Composite Procedures», en *ALR*, 61 (2009), pp. 199–222.
 - «Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology meets Reality», en *ELJ*, 4/2009, pp. 482–505.
- HOFMANN, J.,
- *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004.
 - «Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund», en SCHMIDT-ABMANN, E. y SCHÖNDORF-HAUBOLD, B. (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund – Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, pp. 353–381.
- HOFMANN, H., GERKE, J., y HILDEBRANDT, U., *Allgemeines Verwaltungsrecht – mit Sozialverfahren, Bescheidtechnik, Verwaltungsvollstreckung und Rechtsschutz*, Stuttgart, Kohlhammer y Deutscher Gemeindeverlag, 2016.
- HOFMANN, H. C. H., ROWE, G. C., y TÜRK, A. H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- HOFMANN, H. C. H. y TÜRK, A. H.,
- *EU Administrative Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.
 - «The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences», en *ELJ*, 13 (2007), pp. 253–271.
 - *Legal Challenges in EU Administrative Law – Towards an Integrated Administration*, London, Edward Elgar, 2009.
- HOHRMANN, F., «Quellen und Systematik des gemeinschaftlichen und nationalen Zollrechts nach Inkrafttreten des Zollkodex der Gemeinschaften», en *DSiZ*, 15/1994, pp. 449–457.
- HOMBERGS, A., *Europäisches Verwaltungskooperationsrecht auf dem Sektor der elektronischen Kommunikation*, Berlin, Lit, 2006.
- HORSLEY, T., «Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw?», en *JCMS*, 49 (2011), pp. 1–16.
- HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J., «La cuestión prejudicial europea. Facultad/obligación de plantearla», en ALONSO GARCÍA, R. y UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J. I., *La cuestión prejudicial europea*, Oñati, IVAP, 2014, pp. 44–60.
- HUFEN, F., *Verwaltungsprozessrecht*, München, C. H. Beck, 2016.
- HUTHMACHER, K. E., *Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bei indirekten Kollisionen*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 1985.

- IBÁÑEZ MARSILLA, S., «El “Código Aduanero Modernizado”. Principales novedades», en *Tribuna Fiscal*, 226–227 (2009), pp. 1–18.
- IMAGAWA, H. y VERMULST, E., «The Agreement on Rules of Origin», en MACRORY, P. F. J., APPLETON, A. E., y PLUMMER, M. G. (eds.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Volume I, New York, Springer, 2005, pp. 601–678.
- IPSEN, H. P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1972.
- IPSEN, J., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München, Franz Vahlen, 2015.
- JAENICKE, G., «Das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht in der Agrarmarktorganisation der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft», en *ZaöRV*, 23 (1963), pp. 485–535.
- JARASS, H., «Konflikte zwischen EG–Recht und nationalem Recht vor den Gerichten der Mitgliedstaaten», en *DVBl*, 18/1995, pp. 954–962.
- JARASS, H. y BELJIN, S.,
- *Grundlagen des EG–Rechts*, Baden–Baden, Nomos, 2003.
 - «Die Bedeutung von Vorrang und Durchführung des EG–Rechts für die nationale Rechtsetzung und Rechtsanwendung», en *NVwZ*, 1/2004, pp. 1–11.
- JEKEWITZ, J., «Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsverfahrenstrategie–Strategien, Probleme und Perspektiven» en HILL, H. y PITSCHAS, R. (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht – Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, pp. 13–22.
- JELLINEK, G.,
- *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1919.
 - *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Julius Springer, 1929.
- JELLINEK, W., *Verwaltungsrecht*, Bad Homburg y otras ciudades, Max Gehlen, 1966.
- JIMÉNEZ BLANCO, A., *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales – supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.
- JIMENO BULNES, M., *La cuestión prejudicial del artículo 177 TCE*, Barcelona, J. M. Bosch, 1996.
- JOCHUM, H., «Europäisches Zollverwaltungsrecht», en TERHECHTE, J. P. (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Baden–Baden, Nomos, 2011, pp. 1031–1048.
- JØRGENSEN, C. W., «Customs law: the challenge of non–centralised customs administrations in the EU», en GAINES, S. E., OLSEN, B. E., y SØRENSEN, K. E. (eds.), *Liberalising Trade in the EU and the WTO*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 385–411.
- JOSWIG, I., *Die implied powers–Lehre in amerikanischen Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1996.
- JUREIT, U. y TIETZE, N., «Postsouveräne Territorialität – Die Europäische Union als supranationaler Raum», en *Der Staat*, 3/2016, pp. 353–371.
- KADELBACH, S.,
- *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999.
 - «Vorrang und Verfassung: Das Recht der Europäischen Union in innerstaatlichen Bereich», en GAITANIDES, C., KADELBACH, S., y RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. (Hrsg.), *Europa und seine Verfassung–Festschrift für Manfred Zuleeg*, Baden–Baden, Nomos, 2005, pp. 219–233.
- KAHL, W., «Der europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene», en *Der Staat*, 3/2011, pp. 352–387.

- KAMMINGA, M. T., «Extraterritoriality», en WOLFRUM, R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- KARES, K., *Das Rechtsverhältnis i.S.v. § 43 I Alt. 1 VwGO – Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Beteiligten bei normbezogenen Feststellungsklagen*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2011.
- KAUFMANN, A., «Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit», en *Sitzungsberichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften – Philosophisch-Historische Klasse*, 7/1989, pp. 5–31.
- KAYPTEN, P. J. G. y VERLOREN VAN THEMAAT, P., *Introduction to the Law of the European Communities*, London y Alphen aan den Rijn, Sweet & Maxwell, Kluwer y Samson, 1973.
- KEESSEN, A. M., *European Administrative Decisions – How the EU Regulates Products on the Internal Market*, Groningen, Europa Law Publishing, 2009.
- KIEBLING, A., «Die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit», en *Der Staat*, 1/2015, pp. 1–34.
- KIMMINICH, O. y HOBE, S., *Einführung in das Völkerrecht*, Tübingen y Basel, A. Francke, 2000.
- KIRCHHOF, P., «Aussprache», en *VVDStRL*, 66 (2007) – Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, pp. 184–185.
- KIRSCHNER, H., *Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften – Aufbau, Zuständigkeiten, Verfahren*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 1995.
- KLEIN, E., «Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts im europäischen Integrationsprozeß», en STARCK, C. (Hrsg.), *Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze – Bedingungen, Ziele, Methoden – 5. Symposium der Kommission „Die Funktion des Gesetzes in Geschichte und Gegenwart“ am 26. und 27. April 1991*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen, pp. 117–146.
- KLEIN, K. H., «Die öffentlichrechtliche Assessorarbeit», en *JuS*, 5/1963, pp. 185–191.
- KLEPPER, M., *Vollzugskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft aus abgeleitetem Recht – Zulässigkeit – Modalitäten – Rechtsfolgen*, Baden–Baden, Nomos, 2001.
- KLOCKE, D. M., «Die dynamische Auslegung der EMRK im Lichte der Dokumente des Europarats», en *EuR*, 2/2015, pp. 148–168.
- KMENT, M., *Grenzüberschreitendes Verwaltungsbandeln – transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2010.
- KNACK, H. J. y HENNEKE, H. G., *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) – Kommentar*, Köln, Carl Heymanns, 2014.
- KNODT, M. y CORCACI, A., *Europäische Integration – Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse*, Konstanz y München, UVK, 2012.
- KNOLL, G., *Grundzüge eines europäischen Standards für den einstweiligen Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte*, Berlin, Duncker & Humblot, 2002.
- KÖCK, H. F., «Die »implied powers« der Europäischen Gemeinschaften als Anwendungsfall der »implied powers« internationaler Organisationen überhaupt», en BÖCKSTIEGEL, K. H., FOLZ, H. E., MÖSSNER, J. M., y ZEMANEK, K. (Hrsg.), *Völkerrecht–Recht der Internationalen Organisationen–Weltwirtschaftsrecht–Festschrift für Ignaz Seidl–Hobenveldern*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 1988, pp. 279–299.
- KOENIG, U. (Hrsg.), *Abgabenordnung*, München, C. H. Beck, 2014.
- KOMENDERA, W., *Normenkonflikte zwischen EWG– und BRD–Recht – insbesondere indirekte Kollisionen*, Heidelberg, 1974.
- KÖNIG, H. G., «Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs im verwaltungsbehördlichen Verfahren», en *DVBZ*, 6/1959, pp. 189–196.

- KÖNIG, K., *Moderne öffentliche Verwaltung – Studium der Verwaltungswissenschaft*, Berlin, Duncker & Humblot, 2008.
- KOPP, F., *Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht*, München, C. H. Beck, 1971.
- KORAH, V., «Comfort Letters—Reflections on the Perfume Cases», en *ELR*, 6 (1981), pp. 14–39.
- KORMANN, K., *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte*, Berlin, Julius Springer, 1910.
- KOROWIN, E. A. et al., *Völkerrecht*, Hamburg, Joachim Heitmann, 1960.
- KOTTMANN, M., «Plaumanns Ende: Ein Vorschlag zu Art. 263 Abs. 4 AEUV», en *ZaöRV*, 70 (2010), pp. 547–566.
- KRAUSE, P., *Rechtsformen des Verwaltungshandelns – Überlegungen zu einem System der Handlungsformen der Verwaltung, mit Ausnahme der Rechtsetzung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1974.
- KRAUBER, H. P., *Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrages*, Berlin, Duncker & Humblot, 1991.
- KROLL, T., «Delegierte Rechtsetzung und Durchführungsrechtsetzung und das institutionelle Gleichgewicht der Europäischen Union», en *ZöR*, 66 (2011), pp. 253–298.
- KRONKE, H., MELIS, W., y KUHN, H. (Hrsg.), *Handbuch Internationales Wirtschaftsrecht*, Köln, otto schmidt, Linde, y Schulthess, 2017.
- KRÜGER, H., *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart y otras ciudades, W. Kohlhammer, 1966.
- KRUIS, T., *Der Anwendungsvorrang des EU-Rechts in Theorie und Praxis—Seine Durchsetzung in Deutschland. Eine theoretische und empirische Untersuchung anhand der Finanz- und Verwaltungsgerichte und Behörden*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2013.
- KRUSE, H., «Implied powers und implied limitations», en *AVR*, 4 (1953), pp. 169–182.
- KÜCHENHOFF, E.,
- «Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten und Verfassungsauslegung», en *DVBZ*, 19/1951, pp. 585–591.
 - «Ausdrückliches stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung», en *AöR*, 82 (1957), pp. 413–479.
- KULOVESI, K., *The WTO Dispute Settlement System – Challenges of the Environment, Legitimacy and Fragmentation*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2011.
- LADEUR, K. H., «Conflict and Cooperation between European Law and the General Administrative Law of the Member States», en LADEUR, K. H. (ed.), *The Europeanisation of Administrative Law – Transforming national decision-making procedures*, Aldershot, Ashgate–Dartmouth, 2002, pp. 1–13.
- LAGRANGE, M., «Les pouvoirs de la Haute Autorité et la application du Traité de Paris», en *RDP*, 77 (1961), pp. 40–58.
- LASOK, D., *The Trade and Customs Law of the European Union*, London y Dordrecht, Cambridge y Kluwer Law International, 1998.
- LAST, C., *Garantie wirksamen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Europäischen Union*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2008.
- LECHELER, H., *Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze*, Berlin, Duncker & Humblot, 1971.
- LECHELER, H. y GUNDEL, J., *Einführung in das Europarecht*, München, C. H. Beck, 2003.
- LEHR, K., *Staatliche Lenkung durch Handlungsformen*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2010.
- LEHR, S., *Einstweiliger Rechtsschutz und Europäische Union*, Berlin, Springer, 1997.
- LEISNER, W., «Effizienz als Rechtsprinzip», en *Recht und Staat*, 402–403 (1971), pp. 1–60.

- LENAERTS, K. y CORTHAUT, T., «Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law», en *ELR*, 31 (2006), pp. 287–315.
- LENZ, C. O. y BORCHARDT, K. D. (Hrsg.), *EU-Verträge-Kommentar nach dem Vertrag Lissabon*, Köln y Wien, Bundesanzeiger y Linde, 2010.
- LETELIER WARTENBERG, R., *Nulidad y restablecimiento en procesos contra normas*, Cizur Menor, Civitas–Thomson Reuters, 2011.
- LETTERMAN, G. G., *Basics of The International System of Customs and Tariffs*, New York, Transnational Publishers, 2001.
- LICHTER, M., *Die Staatsangehörigkeit nach deutschem und ausländischem Recht*, Berlin y Köln, Carl Heymanns, 1955.
- LIENHARD, U., «Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie – Rechtsschutzverkürzung durch europäisches Verwaltungskooperationsrecht im Gentechnikrecht», en *Natur und Recht*, 1/2002, pp. 13–17.
- LIMBACH, K., *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, Oxford y Portland, Hart, 2015.
- LIU, P. y WOLFFGANG, H. M., «Agreement on Implementation of Article VII of the GATT 1994 (Agreement on Customs Valuation)», en WOLFRUM, R., STOLL, P. T., y HESTERMEYER, H. P. (eds.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law – Volume 5 – WTO – Trade in Goods*, Leiden y Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 861–1029.
- LOEBENSTEIN, E., *International Mutual Assistance in Administrative Matters*, Wien y New York, Springer, 1972.
- LÓPEZ ESCUDERO, M., «La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿Una auténtica unión económica en formación?», en *REDC*, 50 (2015), pp. 361–433.
- LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. B., «Los procedimientos administrativos de gestión del riesgo», en BARNES VÁZQUEZ, J. (ed.), *La Transformación del procedimiento administrativo*, Sevilla, Global Law Press–Editorial Derecho Global, 2008, pp. 141–182 de la mitad española del texto.
- LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. B. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á., *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Madrid, Civitas, 2002.
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *El Procedimiento Administrativo*, Barcelona, J. M. Bosch, 1960.
- LÓPEZ-RODÓ, L., *El Procedimiento Administrativo en España – Conferência pronunciada na Faculdade de Direito de Lisboa em Março de 1948*, Lisboa, Empresa Nacional de Publicidade, 1949.
- LORENZ, D., *Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie*, München, C. H. Beck, 1973.
- LOUIS, J. V., VANDERSANDEN, G., WAELBROECK, D., y WAELBROECK, M., *Commentaire Megret – Le Droit de la CEE*, 10, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1993.
- LUCAS VERDÚ, P., «Federalismo y funcionalismo europeos», en AUTORES VARIOS, *Estudios de Derecho internacional – Homenaje al profesor Camilo Barcia Trelles*, Zaragoza, Universidad de Santiago de Compostela, 1958, pp. 195–203.
- LUX, M.,
- «Die Gemeinschaft als Zollunion», en RÖTTINGER, M. y WEYRINGER, C., *Handbuch der Europäischen Integration – Strategie – Struktur – Politik im EG-Binnenmarkt*, Wien, Manzsche, 1991, pp. 438–465.
 - «Zollrecht und Völkerrecht in der EU», en *ZfZ*, 8/2005, pp. 254–260.
 - «EU Customs Law and International Law», en *WCJ*, 1/2007, pp. 19–29.

- «Modernisation of Customs Procedures», en HENKE, R. y GELLERT, L. (Hrsg.), *Zoll im Wandel vom Abgaben – zum Sicherheitsrecht? – Erfahrungen mit dem neuen Energiesteuergesetz – Tagungsband des 19. Europäischen Zollrechtstags des EFA am 20./21. Juni 2007 in Hamburg*, Witten, Mendel, 2007, pp. 105–110.
 - «Einführung in den Zollkodex der Union (UZK)», en *ZfZ*, 7/2014, pp. 178–190.
- LUX, M. y SACK, J., «C. II. Zollrecht», en DAUSES, M., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Band 1, München, C. H. Beck, 2016, pp. 1–38.
- LYONS, T.,
- «EC Customs Law – its Relationship to the Aims and General Law of the EC», en CZYŻOWICZ, W. y MERSKI, J. (eds.), *Customs law in the system of law – International conference proceedings, Warsaw, 2005*, Warsaw, Wyzsza Szkoła Economiczna, 2005, pp. 77–87.
 - *EC Customs Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- MACRORY, P. F. J., «The Anti-Dumping Agreement», en MACRORY, P. F. J., APPLETON, A. E., y PLUMMER, M. G. (eds.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Volume I, New York, Springer, 2005, pp. 485–529.
- MADISON, J., «Federalist N° 44 – Restrictions on the Authority of the Several States», en HAMILTON, A., JAY, J., y MADISON, J., *The Federalist Papers*, Champaign, Project Gutenberg, libro electrónico accedido vía EBSCOhost el 4 de abril de 2017, pp. 285–291.
- MAESO SECO, L. F.,
- «I procedimenti composti comunitari: riflessioni intorno alla problematica della impossibilità a difendersi ed eventuali alternative», en DELLA CANANEA, G. y GNES, M. (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell'Unione Europea. Un'indagine – Atti del Convegno di Studio Urbino, 14 Marzo 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 11–32.
 - «La ejecución administrativa del Derecho comunitario: ejecución indirecta y procedimientos compuestos», en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.), *La seguridad integral europea*, Valladolid, Lex Nova, 2005, pp. 35–140.
- MAGER, U., «Die staatterrichtete Entscheidung als supranationale Handlungsform», en *EuR*, 5/2001, pp. 661–681.
- MAIER, H. G., «Jurisdiction Rules in Customary International Law», en MEESEN, K. M., *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, London y otras ciudades, Kluwer Law International, 1996, pp. 64–102.
- MAKAROV, A. N., *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*, Stuttgart, Kohlhammer, 1947.
- MANGAS MARTÍN, A., «La obligación de derogar o modificar el Derecho interno incompatible con el Derecho comunitario: evolución jurisprudencial», en *RIE*, 14 (1987), pp. 311–337.
- MANN, F. A.,
- «The Doctrine of Jurisdiction in International Law», en *RDC*, 111 (1964), pp. 9–162.
 - «The Doctrine of Jurisdiction Revisited After Twenty Years», en *RDC*, 186 (1984), pp. 13–115.
- MANN, T., «Zur Bedeutung des Einvernehmenserfordernisses in § 7 Abs. 1 b Satz 2 AtG», en *DVBl*, 6/2009, pp. 340–348.
- MARKS, G., HOOGHE, L., y BLANK, K., «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance», en *JCMS*, 34 (1996), pp. 341–378.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Instituciones de derecho administrativo*, Madrid, Thomson Civitas, 2007.

- MARTÍNEZ USEROS, E., «Los requisitos de forma de los actos administrativos», en *Anales de la Universidad de Murcia*, 1950, pp. 645–668.
- MATSUSHITA, M., SCHOENBAUM, T. J., y MAVROIDIS, P., *The World Trade Organization – Law, Practice, and Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- MATTARELLA, B. G., «Procedimenti e atti amministrativi», en CHITI, M. P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 327–377.
- MAURER, H.,
- *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München, C. H. Beck, 2011.
 - *Derecho Administrativo – Parte general*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- MAVROIDIS, P. C. y SYKES, A. O. (eds.), *The WTO and International Trade Law/Dispute Settlement*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar, 2005.
- MAYER, F., «Individualrechtsschutz im Europäischen Verfassungsrecht», en *DVBZ*, 10/2004, pp. 606–616.
- MAYER, O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Band I, Berlin, Duncker & Humblot, 1924.
- MEDINA ALCOZ, L., «Los hechos en el Derecho administrativo – una aproximación», ponencia presentada ante el V Seminario de Teoría y Metodología del Derecho Público celebrado en la Universidad Carlos III de Madrid el 29 de mayo de 2015.
- MEESSEN, K. M., «Antitrust Jurisdiction under Customary International Law», en *AJIL*, 78 (1984), pp. 783–810.
- MELICHAR, E., «Das Verwaltungsverfahren», en *VVDStRL*, 17 (1959) – Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat – Das Verwaltungsverfahren, pp. 183–209.
- MENG, W.,
- «Neuere Entwicklungen im Streit um die Jurisdiktionshoheit der Staaten im Bereich der Wettbewerbsbeschränkungen», en *ZaöRV*, 41 (1981), pp. 469–513.
 - «Völkerrechtliche Zulässigkeit und Grenzen wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Hoheitsakte mit Auslandswirkung», en *ZaöRV*, 44 (1984), pp. 675–783.
 - *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, Berlin y otras ciudades, Springer, 1994.
- MENGER, C. F.,
- *System des Verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – Eine verwaltungsgerichtliche und prozessvergleichende Studie*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1954.
 - «Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht», en *VerwArch*, 50 (1959), pp. 387–399.
- MERINO ESPINOSA, M. P. y NOCETE CORREA, F. J., «El intercambio de información tributaria: entre la diversidad normativa, la imprecisión conceptual y la pluralidad de intereses», en *Crónica Tributaria*, 139 (2011), pp. 139–164.
- MERK, W., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Erster Band, Berlin, Duncker & Humblot, 1962.
- MERKL, P. H., «Executive–Legislative Federalism in West Germany», en *Am. Polit. Sci. Rev.*, 53 (1959), pp. 732–741.
- MICHAELS, S., *Anerkennungspflichten im Wirtschaftsverwaltungsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Duncker & Humblot, 2003.
- MILLÁN MORO, L., «El ordenamiento jurídico comunitario: del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa», en *REDC*, 36 (2010), pp. 401–438.

MIR PUIGPELAT, O.,

- «Das Verwaltungsverfahren in Spanien: Eine Einführung», en *DÖV*, 20/2006, pp. 841–848.
- «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», en VELASCO CABALLERO, F. y SCHNEIDER, J. P. (coords.), *La unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 51–85.

MIR PUIGPELAT, O., HOFMANN, H. C. H., SCHNEIDER, J. P., y ZILLER, J.,

- «Contribution by the Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) project on administrative procedure to the EU Commission's 'Assises de la Justice' conference in Brussels 21–22 November 2013 to the topic of EU ADMINISTRATIVE LAW».
- (dirs.) *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, Madrid, INAP, 2015.

MÖLLERS, J. y VON ACHENBACH, J., «Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissaboner Vertrag», en *EuR*, 1/2011, pp. 39–60.

MONTERO DOMÍNGUEZ, A., «La nueva asistencia mutua en el ámbito de la recaudación», en *RTOL*, 27 (2010), pp. 4–16.

MORATA, F., «Gobernanza multinivel en la Unión Europea», VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa entre el 8 y 11 de octubre de 2002; documento disponible en el siguiente enlace consultado el 9 de diciembre de 2016: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044413.pdf>

MORENO MOLINA, A. M., *La ejecución administrativa del Derecho comunitario – Régimen europeo y español*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 1998.

MOSHE, H., «Agreement on Rules of Origin», en WOLFRUM, R., STOLL, P. T., y HESTERMEYER, H. P. (eds.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law – Volume 5 – WTO – Trade in Goods*, Leiden y Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 1101–1153.

MOSIEK, M., *Effet utile und Rechtsgemeinschaft – Zugleich ein Beitrag zur Kompetenzordnung der Europäischen Gemeinschaft*, Münster, Lit, 2003.

MUÑOZ MACHADO, S.,

- *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 1986.
- *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo IV, Madrid, Iustel, 2011.

MUSIL, A., «Steuern und Zölle als Mittel zur Steuerung sozialer und wirtschaftlicher Prozesse im 20. Jahrhundert», en *Der Staat*, 3/2007, pp. 420–441.

NAWIASKY, H., *Allgemeine Staatslehre*, 1. Band, Einsiedeln y otras ciudades, Benzinger & Co., 1952.

NEBINGER, R., *Verwaltungsrecht – Allgemeiner Teil*, Stuttgart, M.B.H., 1949.

NEHL, H. P.,

- *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford, Hart, 1999.
- *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung – Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze unter Besonderer Berücksichtigung „mehrstufiger“ Verwaltungsverfahren*, Berlin, Duncker & Humblot, 2002.
- «Legal Protection in the Field of EU Funds», en *EStAL* 4/2011, pp. 629–652.

NEBLER, V., «Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts», en *NVwZ*, 9/1995, pp. 863–866.

NETTESHEIM, M.,

- «Effektive Rechtsschutzgewährleistung im arbeitsteiligen System europäischen Rechtsschutzes», en *JZ*, 19/2002, pp. 928–934.
- «Kompetenzen», en VON BOGDANDY, A. (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin, Springer, 2002, pp. 415–477.
- «Kompetenzen», en VON BOGDANDY, A. y BAST, J. (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin, Springer, 2009, pp. 389–439.

NEYER, J. y WIENER, A. (eds.), *Political Theory of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

NICOLAYSEN, G., «Zur Theorie von den implied powers in den europäischen Gemeinschaften», en *EuR*, 2/1966, pp. 129–142.

NIETO GARCÍA, A., «El procedimiento administrativo en la doctrina y legislación alemanas», en *RAP*, 32 (1960), 75–116.

NOWAK, C., «Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsrecht», en TERHECHTE, J. P. (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Baden–Baden, Nomos, 2011, pp. 459–518.

OBERMAYER, K.,

- *Verwaltungsakt und innendienstlicher Rechtsakt*, Stuttgart y otras ciudades, R. Boorberg, 1956.
- «Die baurechtliche Behandlung öffentlicher Bauten», en *DVBl*, 12/1958, pp. 419–422.

OLGEMÖLLER, H., *Zollkodex und AO–Haftungsrecht–Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades des Fachbereichs Rechtswissenschaften der Universität Osnabrück*, Osnabrück, 2001.

OPHÜHLS, C. F.,

- «Über die Auslegung der Europäischen Gemeinschaftsverträge», en GREIB, F. y MEYER, F. W., *Wirtschaft Gesellschaft und Kultur – Festgabe für Alfred Müller-Armack*, Berlin, Duncker & Humblot, 1961, pp. 279–290.
- «Quellen und Aufbau des Europäischen Gemeinschaftsrechts», en *NJW*, 38/1963, pp. 1697–1701.
- «Zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht–Grundfragen des europäischen Rechts», en *Juristen–Jahrbuch*, 4 (1963–1964), pp. 137–162.
- «Die Europäischen Gemeinschaftsverträge als Planungsverfassungen», en KAISER, J. H. (Hrsg.), *Planung I – Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft*, Baden–Baden, Nomos, 1965, pp. 229–245.

OPPENHEIM, L., *International Law – a Treatise*, Vol. I. – Peace, New York y Toronto, Longmans y Green and Co., 1958.

OPPERMANN, T., CLASSEN, C. D., y NETTESHEIM, M., *Europarecht – Ein Studienbuch*, München, C. H. Beck, 2016.

ORTINO, F. y PETERSMANN, E. U. (eds.), *The WTO Dispute Settlement System 1995–2003*, The Hague, Kluwer Law, 2004.

OSSENBÜHL, F.,

- «Die Handlungsformen der Verwaltung», en *JuS*, 10/1979, pp. 681–687.
- «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *NVwZ*, 9/1982, pp. 465–472.
- «Buchbesprechung – Europäisches Verwaltungsrecht», en *Der Staat*, 4/1990, pp. 619–622.

OXMAN, B. H.,

- «Jurisdiction of States», en *Bernhardt Encyclopedia of Public International Law*, Volume Three, Amsterdam y otras ciudades, Elsevier, 1997, pp. 55–60.
- «Jurisdiction of States», en WOLFRUM, R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

PACHE, E., «Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung», en *VVDStRL*, 66 (2007) – Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, pp. 106–144.

PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo*, II, Madrid, Open, 2013.

PAREJO ALFONSO, L.,

- «Prólogo», en MORENO MOLINA, A. M., *La ejecución administrativa del Derecho comunitario – Régimen europeo y español*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 1998.
- *Derecho administrativo – Instituciones generales: Bases, Fuentes, Organización y Sujetos, Actividad y Control*, Barcelona, Ariel, 2003.
- «El procedimiento administrativo en España: situación actual y perspectivas de cambio», en BARNES VÁZQUEZ, J. (ed.), *La Transformación del procedimiento administrativo*, Sevilla, Global Law Press–Editorial Derecho Global, 2008, pp. 419–473 de la mitad española del texto.
- *Estado y Derecho en proceso de cambios – Las nuevas funciones de regulación y garantía del Estado social de soberanía limitada*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.
- *Lecciones de Derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

PARRY, A. y HARDY, S., *EEC Law*, London y New York, Sweet & Maxwell y Matthew Bender, 1973.

PAULY, W.,

- «Der Regelungsvorbehalt», en *DVBZ*, 10/1991, pp. 521–524.
- «Grundlagen einer Handlungsformenlehre im Verwaltungsrecht», en BECKER–SCHWARZE, K., KÖCK, W., KUPKA, T., y VON SCHWANENFLÜGEL, M. (Hrsg.), *Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht – 31. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung „Öffentliches Recht“*, Stuttgart y otras ciudades, Richard Boorberg, 1991, pp. 25–45.

PEINE, F. J., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg y otras ciudades, C. F. Müller, 2014.

PELECHÁ ZOZAYA, F., *El código aduanero comunitario y su aplicación en España*, Madrid, Marcial Pons, 1995.

PELKMANS, J.,

- *Market Integration in the European Community*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1984.
- «The Institutional Economics of European Integration», en CAPPELLETTI, M., SECCOMBE, M., y WEILER, J. H. H. (eds.), *Integration Through Law – Europe and the American Federal Experience*, Book 1 – A Political, Legal and Economic Overview, Berlin y New York, Walter de Gruyter, 1986, pp. 318–396.

PERNICE, I. y KADELBACH, S., «Verfahren und Sanktionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht», en *DVBZ*, 19/1996, pp. 1100–1114.

PESCATORE, P.,

- «La Cour en tant que juridiction fédérale et constitutionnelle», en *Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften – Europäische Arbeitstagung Köln vom 24. bis 26 April 1963*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 1965, pp. 520–553.
- «Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften», en *NJW*, 47/1969, pp. 2065–2071.
- «Das Zusammenwirken der Gemeinschaftsrechtsordnung mit den nationalen Rechtsordnungen», en *EuR*, 4/1970, pp. 307–323.
- «Avant-Propos», en CONSTANTINESCO, V., *Compétences et Pouvoirs dans les Communautés Européennes*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1974, pp. IX–XIII.

PESCATORE, P. et al., *Handbook of WTO/GATT Dispute Settlement*, New York y The Hague, Ardsley y Kluwer Law, 2000.

PETERS, A., *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001.

PETERS, B. G. y PIERRE, J., «Governance Approaches», en WIENER, A. y DIEZ, T. (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

PICOZZA, E., «Il Regime Giuridico del Procedimento Amministrativo Comunitario», en *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 1994, pp. 321–348.

PIETZCKER, J.,

- «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *VVDStRL*, 41 (1983) – Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension. Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, pp. 193–227.
- «Das Verwaltungsrechtsverhältnis – archimedischer Punkt oder Münchhausens Zopf?», en *Die Verwaltung*, 30 (1997), pp. 281–299.

PITSCHAS, R., «Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht und Handlungsformen der gemeinschaftlichen Verwaltungskooperation», en HILL, H. y PITSCHAS, R. (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht – Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, pp. 301–336.

PLECHER–HOCHSTRABER, B., *Zielbestimmungen im Mehrebenensystem–Die Verzahnung der Staatszielbestimmungen im GG mit den Zielbestimmungen im EUV, EGV, EuratomV und EUVV*, München, Martin Meindenbauer, 2006.

PONCE SOLÉ, J., «Procedimiento administrativo, globalización y buena administración», en PONCE SOLÉ, J. (coord.), *Derecho administrativo global – Organización, procedimiento, control judicial*, Madrid, Marcial Pons e INAP, 2010, pp. 79–190.

POSSER, H. y WOLFF, H. A. (Hrsg.), *VwGO–Kommentar*, München, C. H. Beck, 2014.

POTACS, M., «Effet utile als Auslegungsgrundsatz», en *EuR*, 4/2009, pp. 465–487.

PRIEBE, R.,

- «Die Aufgaben des Rechts in einer sich ausdifferenzierenden EG–Administration», en SCHMIDT–ABMANN, E. y HOFFMANN–RIEM, W. (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Baden–Baden, Nomos, 1999, pp. 71–98.
- «Handlungsformen für Verwaltungskooperation im europäischen Staatenverbund» en HILL, H. y PITSCHAS, R. (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht – Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, pp. 337–352.

PÜNDER, H.,

- «German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational *ius commune proceduralis* in administrative law», en *I•CON*, 11 (2013), pp. 940–961.
- «Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie», en *VVDStRL*, 72 (2013) – Repräsentative Demokratie in der Krise?, pp. 191–261.
- «Verwaltungsverfahren», en EHLERS, D. y PÜNDER, H. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–Boston, De Gruyter, 2016, pp. 405–567.

QUABECK, C., *Dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens und Prozeduralisierung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2010.

QUADRI, R., MONACO, R., y TRABUCCHI, A. (dirs.), *Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea – Commentario*, Milano, Giuffrè, 1965.

RABE, H. J., *Das Verordnungsrecht der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Hamburg, Ludwig Appel, 1963.

RADEMACHER, T., *Realakte im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2014.

RAMALLO MASSANET, J., «Los procedimientos aduaneros simplificados», en *ReDF*, 151 (2011), pp. 709–724.

RANDELZHOFFER, A., «Staatsgewalt und Souveränität», en ISENSEE, J. y KIRCHHOF, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, Heidelberg, C. F. Müller, 2004, pp. 143–162.

REDEKER, M., KOTHE, P., y VON NICOLAI, H., *Redeiker / von Oertzen Verwaltungsgerichtsordnung-Kommentar*, Stuttgart, Kohlhammer, 2014.

REISMAN, S., «The Birth of a World Trading System: ITO and GATT», en KIRSCHNER, O. (ed.), *The Bretton Woods–GATT System – Retrospect and Prospect after Fifty Years*, New York, M. E. Sharpe, 1996, pp. 82–86.

REMMERT, B., «Handlungsformen der Verwaltung», en EHLERS, D. y PÜNDER, H. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–Boston, De Gruyter, 2016, pp. 569–594.

RENGELING, H. W.,

- «Nationaler Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht: Die Gemeinschaftskompetenzen», en *EuR*, 3/1974, pp. 216–237.
- *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des europäischen Gemeinschaftsrechts*, Berlin, Carl Heymanns, 1977.
- «Die Entwicklung verwaltungsrechtlicher Grundsätze durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften», en *EuR*, 4/1984, pp. 331–360.

REUTER, A., «Modernisierung des Modernisierten Zollkodex – Überlegungen zu einer bereits geraume Zeit andauernden Diskussion über den Recast des MZK», en *ZfZ*, 6/2012, pp. 147–150.

RIBES RIBES, A., «Ámbito subjetivo de la asistencia mutua en materia de recaudación tributaria», en *ReDF*, 138 (2008), pp. 257–290.

RIEDEL, D., «Die Durchführungsrechtsetzung nach Art. 211, 4. Sp. EG – zwei Arten tertiärer Kommissionsakte und ihre dogmatischen Fragestellungen», en *EuR*, 4/2006, pp. 512–543.

ROBBERS, G., «Schlichtes Verwaltungshandeln», en *DÖV*, 7/1987, pp. 272–280.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a,

- «El modelo de «unión administrativa europea» en el sistema de coordinación de las prestaciones sociales por enfermedad», en VELASCO CABALLERO, F. y SCHNEIDER, J. P. (coords.), *La unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 265–287.
- «Un modelo de procedimiento administrativo para las prestaciones de servicios o materiales. El ejemplo de la prestación de asistencia sanitaria», en BARNES VÁZQUEZ, J. (ed.), *La Transformación del procedimiento administrativo*, Sevilla, Global Law Press–Editorial Derecho Global, 2008, pp. 267–301 de la mitad española del texto.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a y VELASCO CABALLERO, F., *Derecho Administrativo – Parte General – Textos y materiales*, Madrid, Thomson–Reuters Civitas, 2011.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.,

- «Derecho comunitario y Administración nacional», en *DA*, 152 (1973), pp. 7–43.
- «Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts», en *EuGRZ*, 14–16/1997, pp. 289–295.
- «Gedanken zum Entstehen einer Europäischen Rechtsordnung», en *NJW*, 1/1999, pp. 1–9.

RODRÍGUEZ MORO, N., *La ejecutividad del acto administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1949.

RODRÍGUEZ–IZQUIERDO SERRANO, M., *Primacía y subsidiariedad en la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

RÖHL, H. C.,

- «Die anfechtbare Entscheidung nach Art. 230 Abs. 4 EGV», en *ZaöRV*, 60 (2000), pp. 331–366.
- «El procedimiento administrativo y la administración «compuesta» de la Unión Europea», en BARNES VÁZQUEZ, J. (ed.), *La Transformación del procedimiento administrativo*, Sevilla, Global Law Press–Editorial Derecho Global, 2008, pp. 113–139 de la mitad española del texto.
- «Ausgewählte Verwaltungsverfahren», en HOFFMANN–RIEM, W., SCHMIDT–ABMANN, E., y VOßKUHLE, A. (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, München, C. H. Beck, 2012, pp. 731–798.

ROSAMOND, B., *Theories of European Integration*, New York, Palgrave Macmillan, 2000.

ROSENKRANZ, F., *Die Beschränkung der Rückwirkung von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2015.

ROWBOTHAM, M., «The Union Customs Code and its Implications», en *Logistics & Transport*, 18 (2106), p. 65.

ROYO–VILLANOVA, A., *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo Segundo, Valladolid, Santarén, 1964–65.

ROYO–VILLANOVA, S., «El Procedimiento administrativo como garantía jurídica», en *REP*, 48 (1949), pp. 55–118.

RUFFERT, M.,

- «Der transnationale Verwaltungsakt», en *Die Verwaltung*, 34 (2001), p. 453–485.
- «Überlegungen zu den Rechtsformen des Verwaltungshandelns im europäisierten Verwaltungsrecht», en WALLERATH, M. (Hrsg.), *Fiat iustitia – Recht als Aufgabe der Vernunft – Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag*, Berlin, Duncker & Humblot, 2006, pp. 215–236.
- «Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund», en *DÖV*, 18/2007, pp. 761–770.

- «De la europeización del Derecho administrativo a la unión administrativa europea», en VELASCO CABALLERO, F. y SCHNEIDER, J. P. (coords.), *La unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 87–107.
 - «Bedeutung, Funktion und Begriff des Verwaltungsakts», en EHLERS, D. y PÜNDER, H. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–Boston, De Gruyter, 2016, pp. 646–724.
- RUNG, C., *Strukturen und Rechtsfragen europäischer Verbundplanungen*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2013.
- RÜSKEN, R. (Hrsg.), *Dorsch – Zollrecht – Recht des grenzüberschreitendes Warenverkehrs – Kommentar*, Band 1, Bonn y Berlin, Stollfuß, 2001.
- RYNGAERT, C.,
- *Jurisdiction in International Law – United States and European Perspectives*, tesis doctoral defendida en la Universidad Católica de Lovaina.
 - *Jurisdiction in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- SACERDOTI, G., «Havana Charter (1948)», en WOLFRUM, R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- SÁNCHEZ PEDROCHE, J. A., BAS SORIA, J., y MOYA CALATAYUD, F., *Estudio concordado y sistemático de la Ley General Tributaria y su normativa de desarrollo*, Tomo I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- SANDER, F., «Subsidiarity Infringements before the European Court of Justice: Futile Interference with Politics or a Substantial Step towards EU Federalism», en *CJEL*, 12 (2006), pp. 517–571.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General*, Volumen II, Madrid, Iustel, 2009.
- SANTAOLALLA GADEA, F.,
- «La aplicación del Derecho comunitario en España», en *DA*, 201 (1984), pp. 83–255.
 - «Reflexiones sobre el desarrollo normativo del Derecho comunitario», en *RIE*, 14 (1987), pp. 339–367.
- SARMIENTO RODRÍGUEZ–ESCUADERO, D., *El Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2016.
- SAUER, H., *Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen – Die Entwicklung eines Modells zur Lösung von Konflikten zwischen Gerichten unterschiedlicher Ebenen in vernetzten Rechtsordnungen*, Berlin y otras ciudades, Springer, 2008.
- SAURER, J., *Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2014.
- SAWER, G., «„Implied powers” in bundesstaatlichen Verfassungen des britischen Commonwealth», en *ZaöRV*, 20 (1959–60), pp. 562–589.
- SCHARPF, F. W., REISSERT, B., y SCHNABEL, F., *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg, Scriptor, 1976.
- SCHENKE, W. R. (Hrsg.), *Kopp / Schenke VWGO Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar*, München, C. H. Beck, 2016.
- SCHERMERS, H. G. y WAELBROECK, D. F., *Judicial Protection in the European Union*, The Hague y otras ciudades, Kluwer Law International, 2001.
- SCHEUING, D. H., «Europarechtliche Impulse für innovative Ansätze im deutschen Verwaltungsrecht», en HOFFMANN–RIEM, W. y SCHMIDT–ABMANN, E. (Hrsg.), *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, Baden–Baden, Nomos, 1994, pp. 289–354.
- SCHLOSSER, P., «Jurisdiction and International Judicial and Administrative Cooperation», en *RDC*, 284 (2000), pp. 13–428.

SCHMIDT, R., *Allgemeines Verwaltungsrecht – Grundlagen des Verwaltungsverfahrens Staatshaftungsrecht*, Grasberg bei Bremen, Rolf Schmidt, 2016.

SCHMIDT–ABMANN, E.,

- «Verantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit», en *VVDStRL*, 34 (1976) – Die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung. Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, pp. 221–268.
- «Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts», en LERCHE, P., SCHMITT GLAESER, W., y SCHMIDT–ABMANN, E., *Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie*, Heidelberg, R. v. Decker & C. F. Müller, 1984, pp. 1–34.
- «Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht», en *DVB1* 17/1993, pp. 924–936.
- «Sobre el objeto del procedimiento administrativo en la dogmática administrativa alemana», en BARNES VÁZQUEZ, J. (coord.), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 317–338.
- «La doctrina de las formas jurídicas de la actividad administrativa – Su significado en el sistema del Derecho administrativo y para el pensamiento administrativista actual», en *DA*, 235–236 (1993), pp. 7–31.
- «Empfiehl es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft weiterzuentwickeln?», en *JZ*, 17/1994, pp. 832–840.
- «Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft», en *EuR*, 3/1996, pp. 270–301.
- «Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Einleitende Problemskizze», en SCHMIDT–ABMANN, E. y HOFFMANN–RIEM, W. (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Baden–Baden, Nomos, 1999, pp. 9–43.
- «Europäische Verwaltung zwischen Kooperation und Hierarchie», en CREMER, H. J., GIEGERICH, T., RICHTER, D., y ZIMMERMANN, A. (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts – Festschrift für Helmut Steinberger*, Berlin, Springer, 2002, pp. 1375–1399.
- «Die Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts», en SCHMIDT–ABMANN, E., SELLNER, D., HIRSCH, G., KEMPER, G. H., y LEHMANN–GRUBE, H. (Hrsg.), *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*, Berlin, Carl Heymanns, 2003, pp. 487–506.
- *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, Madrid, INAP, 2003.
- *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee – Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Berlin, Springer, 2004.
- «Der Rechtsstaat», en ISENSEE, J. y KIRCHHOF, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, Heidelberg, C. F. Müller, 2004, pp. 541–612.
- «Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts», en BLANKENAGEL, A., PERNICE, I., y SCHULZE–FIELITZ, H. (Hrsg.), *Verfassung im Diskurs der Welt – Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004, pp. 395–415.
- «Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el derecho alemán, europeo e internacional», en BARNES VÁZQUEZ, J. (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Sevilla, Global Law Press, 2008, pp. 70–112 de la mitad española del texto.
- «Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht», en HOFFMANN–RIEM, W., SCHMIDT–ABMANN, E., y VOBKUHLE, A. (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, München, C. H. Beck, 2012, pp. 495–555.

- «Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund», en HOFFMANN–RIEM, W., SCHMIDT–ABMANN, E., y VOBKUHLE, A. (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, München, C. H. Beck, 2012, pp. 261–340.
- *Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2015.

SCHMIDT–ABMANN, E. y SCHÖNDORF–HAUBOLD, B. (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund – Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005.

SCHMITT GLAESER, W., «Die Position der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren gestaltender Verwaltung», en LERCHE, P., SCHMITT GLAESER, W., y SCHMIDT–ABMANN, E., *Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie*, Heidelberg, R. v. Decker & C. F. Müller, 1984, pp. 35–96.

SCHNEIDER, J. P.,

- «Vollzug des Europäischen Wirtschaftsrechts zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung – Bilanz und Ausblick», en SCHNEIDER, J. P. y MÜLLER–GRAFF, P. C. (Hrsg.), *Vollzug des Europäischen Wirtschaftsrechts zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung*, Europarecht Beiheft 2/2005, Baden–Baden, Nomos, 2005, pp. 141–153.
- «Regulation and Europeanisation as Key Patterns of Change in Administrative Law», en RUFFERT, M. (ed.), *The Transformation of Administrative Law in Europe – La mutation du droit administratif en Europe*, München, Sellier – European Law Publishers, 2007, pp. 309–323.
- «Estructuras de la unión administrativa europea –observaciones introductorias», en VELASCO CABALLERO, F. y SCHNEIDER, J. P. (coords.), *La unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 25–49.
- «Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds – Einleitende Bemerkungen», en SCHNEIDER, J. P. y VELASCO CABALLERO, F. (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds*, Beiheft 8 de Die Verwaltung, Berlin, Duncker & Humblot, 2009, pp. 9–28.
- «Informationssysteme als Bausteine des Europäischen Verwaltungsverbunds», en *NVwZ*, 2/2012, pp. 65–70.

SCHNEIDER, J. P., HOFMANN, H. C. H., y ZILLER, J. (Hrsg.), *ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU–Verwaltungsverfahrenrecht*, München, C. H. Beck, 2015.

SCHÖBENER, B., HERBST, J., y PERKAMS, M., *Internationales Wirtschaftsrecht*, Heidelberg y otras ciudades, C. F. Müller, 2010.

SCHOCH, F.,

- «Der Verfahrensgedanke im allgemeinen Verwaltungsrecht – Anspruch und Wirklichkeit nach 15 Jahren VwVfG», en *Die Verwaltung*, 25 (1992), pp. 21–53.
- «Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozeßrechts», en SCHMIDT–ABMANN, E. y HOFFMANN–RIEM, W. (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Baden–Baden, Nomos, 1999, pp. 279–316.
- «Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 5. April 2000», en *Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin*, 167 (2000), pp. 7–50.

SCHÖNDORF–HAUBOLD, B., «Gemeinsame Europäische Verwaltung: die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft», en SCHMIDT–ABMANN, E. y SCHÖNDORF–HAUBOLD, B. (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund – Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, pp. 25–56.

SCHREIBER, L. H., «Die medizinisch–psychologische Untersuchung nach der neuen Fahrerlaubnis–Verordnung – Ist ihre Anordnung doch ein Verwaltungsakt?», en *ZRP*, 12/1999, pp. 519–524.

- SCHREIBER, S., *Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden–Baden, Nomos, 1997.
- SCHROEDER, W., *Das Gemeinschaftsrechtssystem—Eine Untersuchung zu den rechtsdogmatischen, rechtstheoretischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen des Systemdenkens im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2002.
- SCHUBAR–FIKENTSCHER, G., «Römisches Recht im Brünner Schöffebuch—Ein Beitrag zur Rezeptionsgeschichte», en *ZRG RA*, 65 (1947), pp. 86–176.
- SCHULTE, M., *Schlichtes Verwaltungshandeln*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1995.
- SCHÜTZ, W., «Zustimmung – Einvernehmen anderer Behörden im Baurecht», en *NJW*, 47/1963, pp. 2150–2154.
- SCHÜTZE, R., «Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?», en *CLJ*, 68 (2009), pp. 525–536.
- SCHWARZE, J.,
- «Zum Nutzen einer Systembildung für die Kontrolle der Staatsgewalt», en *DVBl*, 23/1974, pp. 893–901.
 - «Konvergenz im Verwaltungsrecht der EU–Mitgliedstaaten», en *DVBl*, 16/1996, pp. 881–889.
 - «The Europeanisation of national administrative law», en SCHWARZE, J. (ed.), *Administrative Law under European Influence*, Baden–Baden, Sweet & Maxwell, 1996, pp. 789–840.
 - *Europäisches Verwaltungsrecht – Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden–Baden, Nomos, 2005.
- SCHWARZENBERGER, G., *A Manual of International Law*, London, Stevens & Sons Limited, 1947.
- SCHWEISFURTH, T., *Völkerrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2006.
- SCHWEITZER, M., «Die Verwaltung der europäischen Gemeinschaften», en *Die Verwaltung*, 17 (1984), pp. 137–168.
- SEER, R. M.,
- «Die Vollstreckungsamtshilfe in Steuersachen nach der neu gefassten Beitreibungsrichtlinie 2010/24/EU», en *IWB*, 4/2011, pp. 144–152.
 - «Vollstreckungsamtshilfe in Steuersachen in Europa», en HOLOUBECK, M. y LANG, M., *Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa*, Wien, Linde, 2012, pp. 85–100.
- SEIDL–HOHENVELDERN, I. y STEIN, T., *Völkerrecht*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 2000.
- SERRANO GUIRADO, E.,
- «El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo», en *RAP*, 4 (1951), pp. 129–190.
 - «El recurso contencioso administrativo y el requisito de que la resolución cause estado», en *RAP*, 10 (1953), pp. 109–175.
- SEYR, S., *Der effet utile in der Rechtsprechung des EuGH*, Berlin, Duncker & Humblot, 2008.
- SHAW, M. N., *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- SIEGEL, T.,
- *Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001.
 - *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2009.
- SIEMS, U., *Der Begriff des schlichten Verwaltungshandelns*, Göttingen, Cuvillier, 1999.

SLOOT, L., *Die Lehre von den implied powers im Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Aachen, Shaker, 2005.

SMIT, H. *et al.*, *The Law of the European Economic Community – A Commentary on The EEC Treaty*, Volume 5, New York, Matthew Bender, 1982.

SODAN, H. y ZIEKOW, J. (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung – Großkommentar*, Baden–Baden, Nomos, 2014.

SÖHNE, M., *Die Rechtshilfe in der Europäischen Union – eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Verwaltungsachen*, Baden–Baden, Nomos, 2012.

SOMMER, J.,

– *Verwaltungs Kooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht*, Berlin – Heidelberg, Springer, 2003.

– «Informationskooperation am Beispiel des europäischen Umweltrechts», en SCHMIDT–ABMANN, E. y SCHÖNDORF–HAUBOLD, B. (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund – Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, pp. 57–85.

SOMMERMANN, K. P., «Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts?», en *DVBl*, 16/1996, pp. 889–898.

STEINBERG, R., «Komplexe Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *DÖV*, 15/1982, pp. 619–631.

STEINDORFF, E., *Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 1952.

STELKENS, U.,

– «Die „Europäische Entscheidung als Handlungsform des direkten Unionsrechtsvollzug nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa», en *ZEuS*, 1/2005, pp. 61–97.

– «Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht», en *DVBl*, 17/2010, pp. 1078–1086.

– «Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht und die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten – zugleich zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche von Art. 290 und Art. 291 AEUV →», en *EuR*, 5/2012, pp. 511–545.

STELKENS, P., BONK, H. J., y SACHS, M., *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*, München, C. H. Beck, 2014.

STICH, R., «Das Verwaltungshandeln – Eine Bestandsaufnahme an Hand von Beispielen aus der neueren Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur», en *JuS*, 9/1964, pp. 333–341.

STOBER, R. y GONZÁLEZ VARAS, S., «Las actuaciones materiales o técnicas», en *reALA*, 267 (1995), pp. 573–590.

STOLL, P. T., SCHORKOPF, F., y STEINMANN, A., *Max Planck Commentaries on World Trade Law – Volume 1 – World Economic Order, World Trade Law*, Leiden y Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

STOLLEIS, M., «Las líneas de desarrollo de la dogmática del Derecho administrativo en la era industrial», en *DA*, 234 (1993), pp. 3–17.

STREINZ, R.,

– «Vollzug des europäischen Rechts durch deutsche Staatsorgane», en ISENSEE, J. y KIRCHHOF, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band X, Heidelberg, C. F. Müller, 2012, pp. 507–552.

– *Europarecht*, Heidelberg, C. F. Müller, 2016.

STREINZ, R. (Hrsg.), *EUV/AEUV*, München, C. H. Beck, 2012.

SUERBAUM, J., *Die Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts in Deutschland*, Berlin, Duncker & Humblot, 1998.

SYDOW, G.

- «Die Vereinheitlichung des Mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in Mehrstufigen Verwaltungsverfahren», en *Die Verwaltung*, 34 (2001), pp. 517–542.
- *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004.
- «Europäisierte Verwaltungsverfahren», en *JuS*, 2/2005, pp. 97–102.
- «Vollzug des europäischen Unionsrechts im Wege der Kooperation nationaler und europäischer Behörde», en *DÖV* 2/2006, pp. 66–71.
- «Die Richtlinie als Instrument zur Entlastung des europäischen Gesetzgebers—Zur unmittelbaren Anwendbarkeit verfahrensrechtlicher Richtlinien im europäischen Verwaltungsverbund», en *JZ*, 8/2009, pp. 371–379.
- «Europäische exekutive Rechtsetzung zwischen Kommission, Komitologieausschüssen, Parlament und Rat», en *JZ*, 4/2012, pp. 157–165.
- «Verwaltungsvollzugsordnung der Europäischen Union», en HATJE, A. y MÜLLER–GRAFF, P. C. (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Band 1 – Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Baden–Baden, Nomos, 2014, pp. 709–746.

SZCZEKALLA, P. «Handlungsformen im europäischen Verwaltungsrecht», en TERHECHTE, J. P. (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Baden–Baden, Nomos, 2011, pp. 171–199.

TAKI, H., «Effectiveness», en WOLFRUM, R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

TETTINGER, P. y WAHRENDORF, V., *Verwaltungsprozessrecht*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 2000.

THE AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law Third – The Foreign Relations Law of the United States*, Volume 1, St. Paul, American Law Institute Publishers, 1987.

THIELE, A. J., *Individualrechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof durch die Nichtigkeitsklage*, Baden–Baden, Nomos, 2006.

TIETJE, C., «WTO und Recht des Weltwarenhandels», en TIETJE, C. (Hrsg.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, Berlin y Boston, de Gruyter 2015, pp. 158–236.

TIPKE, K. et al., *Tipke/Kruse – Abgabenordnung Finanzgerichtsordnung –Kommentar zur AO und FGO (ohne Steuerstrafrecht)*, Band I, Köln, Otto Schmidt, 2015.

TOMASIC, L., *Effet utile – Die Relativität teleologischer Argumente im Unionsrecht*, München, C. H. Beck, 2013.

TORNOS MAS, J.,

- «Federalismo de ejecución y reforma administrativa en España», en *RVAP*, 40 (II) (1994), pp. 107–122.
- «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», en *RAP*, 151 (2000), pp. 39–76.

TREBILCOCK, J. y HOWSE, R., *The Regulation of International Trade*, New York, Routledge, 2005.

TRIEPEL, H., «Die Kompetenzen des Bundesstaats und die ungeschriebene Verfassung», en AUTORES VARIOS, *Staatsrechtliche Abhandlungen – Festgabe für Paul Laband zum fünfzigsten Jahrestage der Doktor–Promotion*, Zweiter Band, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1908, pp. 249–335.

TRUEL, C. y MAGANARIS, E., «Breaking the code: the impact of the Union Customs Code on the international transactions», en *WCJ*, 2/2015, pp. 12–23.

TSCHECHTSCHER, A., *Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit – Rationales Entscheiden, Diskursethik und prozedurales Recht*, Baden–Baden, Nomos, 2000.

TSCHIRA, O. y SCHMITT GLAESER, W., *Grundriß des Verwaltungsprozeßrechts*, Stuttgart y otras ciudades, Richard Boorberg, 1970.

ULE, C. H.,

- «Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit», en *DVBl*, 17/1957, pp. 597–603.
- *Verwaltungsprozessrecht*, München y Berlin, C. H. Beck, 1961.
- «Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß – Zur Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts», en *VermArch*, 62 (1971), pp. 114–134.

ULE, C. H. y BECKER, F., *Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat – Bemerkungen zum Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrgesetzes*, Köln y Berlin, Grote, 1964.

ULE, C. H. y LAUBINGER, H. W., *Verwaltungsverfahrensrecht*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 1986.

VAN KERSBERGEN, K. y VERBEEK, B., «Subsidiarity as a Principle of Governance in the European Union», en *CEP*, 2 (2004), pp. 142–162.

VAN PANHUYS, H. F., *The Rôle of Nationality in International Law – an Outline*, Leyden, A. W. Sythof, 1959.

VAN PRAAG, L., *Jurisdiction et Droit international public – La juridiction nationale d'après le droit international public coutumier en temps de paix*, La Haye, Belinfante Frères, 1915.

VANDERSANDEN, G. y BARAV, A., *Contentieux Communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1977.

VAQUER CABALLERÍA, M., «La codificación del procedimiento administrativo en España», en *RGDA*, 42 (2016), pp. 1–42.

VAUGHAN LOWE, A., «Extraterritorial Jurisdiction – The British Practice», en *RebelsZ*, 52 (1988), pp. 157–204.

VEDDER, C. y VON HEINEGG, W. H. (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht – EUV–AEUV–Grundrechte-Charta*, Baden–Baden, Nomos, 2012.

VELASCO CABALLERO, F.,

- *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, tesis doctoral defendida en la Universidad Autónoma de Madrid, 1994.
- «Organización y procedimientos de la «unión administrativa europea» en materia de fronteras, asilo e inmigración», en VELASCO CABALLERO, F. y SCHNEIDER, J. P. (coords.), *La unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 241–264.
- «Procedimiento administrativo español para la aplicación del Derecho Comunitario», en *ReDE*, 28 (2008), pp. 433–474.

VERONELLI, M., «Procedimenti composti e problemi di tutela giurisdizionale», en DELLA CANANEA, G. y GNES, M. (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell'Unione Europea. Un'indagine – Atti del Convegno di Studio Urbino, 14 Marzo 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 59–84.

VERRUE, R., «The integration of customs law with other areas of law», en CZYŻOWICZ, W. y MERSKI, J. (eds.), *Customs law in the system of law – International conference proceedings, Warsaw, 2005*, Warsaw, Wyższa Szkoła Economiczna, 2005, pp. 55–66.

VILLAR EZCURRA, J. L., «Los actos administrativos de trámite: el acto reiterativo y la indefensión del particular», en *RAP*, 86 (1978), pp. 335–386.

VILLAR PALASÍ, J. L., *Apuntes de Derecho Administrativo*, Tomo II, Madrid, Universidad a Distancia, 1974.

VINUALES FERREIRO, S.,

- *El procedimiento administrativo de la Administración europea: de la regulación sectorial a la construcción de un régimen general*, tesis doctoral defendida en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2014.
- *El procedimiento administrativo de la administración europea*, Cizur Menor, Thomson–Reuters–Aranzadi, 2015.

VOGT, M., *Die Entscheidung als Handlungsform der Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005.

VON ARNAULD, A., «Die Rückkehr des Bürgers: Paradigmenwechsel im Europäischen und Internationalen Verwaltungsrecht?», en *JÖR N. F.*, 59 (2011), pp. 497–519.

VON BOGDANDY, A.,

- «Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatsrechtlicher Perspektive», en *integration*, 4/1993, pp. 210–224.
- «Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatsrechtlicher Perspektive», en HRBECK, R., JOPP, M., LIPPERT, B., y WESSELS, W., *Die Europäische Union als Prozeß – Verfassungsentwicklung im Spiegel von 20 Jahren der Zeitschrift Integration*, Bonn, Europa Union, 1998, pp. 506–522.
- «Grundprinzipien», en VON BOGDANDY, A. y BAST, J. (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin, Springer, 2009, pp. 13–71.
- «Informationsbeziehungen innerhalb des Europäischen Verwaltungsverbundes», en HOFFMANN–RIEM, W., SCHMIDT–ABMANN, E., y VOBKUHLE, A. (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, München, C. H. Beck, 2012, pp. 365–434.

VON BOGDANDY, A. y BAST, J., «Die vertikale Kompetenzordnung der Europäischen Union», en *EuGRZ*, 17–20/2001, pp. 441–458.

VON BOGDANDY, A., BAST, J., y ARNDT, F.,

- «Handlungsformen in Unionsrecht – Empirische Analysen und dogmatische Strukturen in einem vermeintlichen Dschungel», en *ZaöRV*, 62 (2002), pp. 77–161.
- «Tipología de los actos en el derecho de la Unión Europea. Análisis empírico y estructuras dogmáticas en una presunta jungla», en *Rev. Est. Pol.*, 123 (2004), pp. 9–70.

VON BOGDANDY, A., CRUZ VILLALÓN, y P., HUBER, P. M. (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Band II, Erster Teil – Offene Staatlichkeit, Heidelberg, C. F. Müller, 2008.

VON BORRIES, R. y HAUSCHILD, M., «Implementing the Subsidiarity Principle», en *CJEL*, 5 (1999), pp. 369–388.

VON DANWITZ, T.,

- *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1996.
- «Zu Funktion und Bedeutung der Rechtsverhältnislehre», en *Die Verwaltung*, 30 (1997), pp. 339–363.
- «Vertikale Kompetenzkontrolle in föderalen Systemen – Rechtsvergleichende und rechtsdogmatische Überlegungen zur vertikalen Abgrenzung von Legislativkompetenzen in der Europäischen Union», en *AöR*, 131 (2006), pp. 510–578.
- *Europäisches Verwaltungsrecht*, Berlin–Heidelberg, Springer, 2008.

- «Rechtsschutz in der Europäischen Union», en HATJE, A. y MÜLLER-GRAFF, P. C. (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Band 1 – Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Baden-Baden, Nomos, 2014, pp. 747–794.
- VON DER GROEBEN, H. y SCHWARZE, J. (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäischen Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Band 1, Baden-Baden, Nomos, 2003.
- VON DER GROEBEN, H., SCHWARZE, J., y HATJE, A., *Europäisches Unionsrecht – Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäische Union*, Baden-Baden, Nomos, 2015.
- VON DER GROEBEN, H. y VON BOECKH, H. (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag in zwei Bänden*, Band I, Baden-Baden y otras ciudades, August Lutzeyer, 1958.
- VON MUTIUS, A.,
- «Die Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung», en *Jura*, 1/1979, pp. 55–56.
 - «Grundrechtsschutz contra Verwaltungseffizienz im Verwaltungsverfahren?», en *NJW*, 39/1982, pp. 2150–2160.
- VON TUREGG, K. E.,
- *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1950.
 - *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1962.
- VOBKUHLE, A., «Strukturen und Bauformen neuer Verwaltungsverfahren», en HOFFMANN-RIEM, W. y SHMIDT-ABMANN, E. (Hrsg.), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, Baden-Baden, Nomos, 2002, pp. 277–347.
- WAHL, R.,
- «Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *DÖV*, 22/1982, pp. 933–935.
 - «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», en *VVDStRL*, 41 (1983) – Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension. Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, pp. 151–186.
- WAHLIG, S. y MERTGEN, B., «Zollwertrelevanz von Markenlizzenzzahlungen im Hinblick auf die Neuregelungen des Unionszollkodex (UZK) ab dem 1.5.2016», en *BB*, 14/2016, pp. 791–794.
- WALDECKER, L., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin–Grunewald, Walther Rotschild, 1927.
- WALLERATH, M., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin, Erich Schmidt, 2009.
- WALTER, K. *Rechtsfortbildung durch den EuGH*, Berlin, Duncker & Humblot, 2009.
- WEILER, J. H. H., «The Geology of International Law – Governance, Democracy and Legitimacy», en *ZaöRV*, 64 (2004), pp. 547–562.
- WEILER, J. H. H. y HALTERN, U. R., «The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass», en *Harv. Int'l L. J.*, 37 (1996), pp. 411–448.
- WEIß, W., *Der Europäische Verwaltungsverbund – Grundfragen, Kennzeichen, Herausforderungen*, Berlin, Duncker & Humblot, 2010.
- WENGLER, W., *Völkerrecht*, Band II, Berlin y otras ciudades, Springer, 1964.

WESSELS, W.,

- «An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes», en *JCMS*, 35 (1997), pp. 267–299.
- «Beamtengremien im EU–Mehrebenensystem–Fusion von Administrationen?», en JACHTENFUCHS, M. y KOHLER–KOCH, B. (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, Leske+Budrich, 2003, pp. 353–383.

WESSELS, W. y ROMETSCH, D. (eds.), *The European Union and Member States*, Manchester y New York, Manchester University Press, 1996.

WETTNER, F., *Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005.

WIESSNER, S., *Die Funktion der Staatsangehörigkeit*, Tübingen, Attempo, 1989.

WINTER, G.,

- «Subsidiarität und Legitimation in der Europäischen Mehrebenenverwaltung», *TranState Working Papers* n° 6, 2004; documento disponible en el siguiente enlace consultado el 9 de diciembre de 2016: <http://www.sfb597.uni-bremen.de/pages/pubApBeschreibung.php?SPRACHE=de&ID=7>
- «Kompetenzverteilung und Legitimation in der Europäischen Mehrebenenverwaltung», en *EuR*, 3/2005, pp. 255–276.

WIBMANN, H. y LANGE P., «Handlungsformen im europäischen Verwaltungsrecht», en LEIBLE, S. y TERHECHTE, J. P. (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Band 3 – Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, Baden–Baden, Nomos, 2014, pp. 1161–1193.

WITTE, P.,

- «Das Neue am neuen Zollkodex der Gemeinschaft», en *ZfZ*, 6/1993, pp. 162–169.
- «Der Neue Zollkodex der EU», en *AW–Prax*, 4/2012, pp. 125–128.
- «Der Unionszollkodex – Ein systematischer Überblick», en *AW–Prax*, 12/2013, pp. 373–379.

WITTE, P. (Hrsg.),

- *Zollkodex – mit Durchführungsverordnung und Zollbefreiungsverordnung*, München, C. H. Beck, 1998.
- *Zollkodex – mit Durchführungsverordnung und Zollbefreiungsverordnung*, München, C. H. Beck, 2013.

WITTE, P. y WOLFFGANG, H. M., *Lehrbuch des europäischen Zollrechts*, Herne y Berlin, Neue Wirtschafts–Briefe, 1995.

WITTE, P. y WOLFFGANG, H. M. (Hrsg.), *Lehrbuch des Zollrechts der Europäischen Union*, Herne, NWB, 2016.

WITTERN, A., *Grundriß des Verwaltungsrechts*, Stuttgart y otras ciudades, W. Kohlhammer, 1970.

WOHLFARTH, E., «Europäische Rechtsordnung und deutsches Recht», en *Juristen–Jahrbuch*, 3 (1962–1963), pp. 241–275.

WOHLFARTH, E., EVERLING, U., GLAESNER, H. J., y SPRUNG, R., *Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft – Kommentar zum Vertrag*, Berlin y Frankfurt am Main, Franz Vahlen, 1960.

WOLF, C., «Diskussion zu den Referaten von Dietmer Sturies/Dirk Bremer und Reinhard Fischer», en HENKE, R. y GELLERT, L. (Hrsg.), *Zoll im Wandel vom Abgaben – zum Sicherheitsrecht? – Erfahrungen mit dem neuen Energiesteuergesetz – Tagungsband des 19. Europäischen Zollrechtstags des EFA am 20./21. Juni 2007 in Hamburg*, Witten, Mendel, 2007, pp. 93–95.

WOLFF, H. J., BACHOF, O., y STÖBER, R., *Verwaltungsrecht*, Band 2, München, C. H. Beck, 2000.

WOLFFGANG, H. M., «Does the principle of legal certainty impose an obligation on national legislators to amend national law in compliance with the EC Customs Code?», en CZYŻOWICZ, W. y MERSKI, J. (eds.), *Customs law in the system of law – International conference proceedings, Warsaw, 2005*, Warsaw, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, 2005, pp. 67–76.

WOLFFGANG, H. M. y HARDEN, K., «The New European Customs Law», en *WCJ*, 1/2016, pp. 3–16.

WOLFRUM, R. (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practices*, Volume 2, Dordrecht y otras ciudades, C. H. Beck y Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

WOYWOD, W., *Der mehrstufige Verwaltungsakt*, tesis doctoral defendida en la Christian–Albrechts–Universität zu Kiel el 22 de julio de 1967.

WTO SECRETARIAT, *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System*, Cambridge y otras ciudades, Cambridge University Press, 2004.

WÜRTEMBERGER, T., «Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren», en *NJW*, 5/1991, pp. 257–263.

WYSK, P., *Verwaltungsgerichtsordnung*, München, C. H. Beck, 2016.

ZEILINGER, A., «Der Unionszollkodex – des Kaisers neue Kleider?», en *ZfZ*, 6/2013, pp. 141–145.

ZIMMER, G., «Handlungsformen und Handlungsbefugnisse der öffentlichen Verwaltung», en *Jura*, 5/1980, pp. 242–253.

ZULEEG, M.,

- *Das Recht der europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich*, Köln y otras ciudades, Carl Heymanns, 1969.
- «Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen», en *VVDStRL*, 53 (1994) – Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, pp. 154–195.



Los procedimientos cooperativos en la Unión Europea: cooperación
administrativa y tutela de los interesados a la luz de la unión aduanera –
Anexos

Director: Prof. Dr. D. Francisco B. López-Jurado Escribano.

Codirector: Prof. Dr. D. Juan C. Hernández Peña.

Candidato: D. Joseba K. Fernández Gaztea.

Pamplona, mayo de 2017.

TABLA DE CONTENIDO

1. Anexo 1 – Muestra de procedimientos para este estudio.....	1
2. Anexo 2 – Listado de normas aduaneras.....	45

Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*)¹

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
-------------------------	---	-------------------------

Sección 1: Procedimientos de recaudación suspendidos en una jurisdicción y continuados en otra

<p>Artículo 165 Reglamento (UE) 1. 2015/2447 y artículos 87.4, 101.1, y 102.1 CAU.</p>	<p>A lo largo del procedimiento de recaudación, cuando una Administración nacional recaudadora obtiene pruebas que indican que una deuda aduanera por valor de más de 10.000 euros ha devengado en otro Estado miembro, debe remitir a la Administración aduanera de ese Estado miembro toda la documentación al respecto, suspender la recaudación, solicitar confirmación de la responsabilidad de esta segunda Administración para recaudar la deuda notificada y esperar la respuesta (artículo 165.3 y .4 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>Si la Administración remitente no recibe respuesta en el plazo de noventa días desde el curso de su notificación, puede proseguir con el procedimiento de recaudación (artículo 165.3 y .4 Reglamento (UE) 2015/2447). Aunque no consta expresamente en la norma, se entiende que si la Administración requerida se declara responsable de la recaudación, ésta iniciará un procedimiento de recaudación.</p> <p>Si la Administración responsable de la recaudación fuera la Administración española, el procedimiento de recaudación se iniciaría mediante providencia de apremio y finalizaría por pago de la deuda, acuerdo administrativo declarando el crédito incobrable, prescripción, condonación, compensación o pago por tercero.</p>	<p>Procedimiento de recaudación de deuda aduanera devengada por inclusión de la mercancía en uno de los regímenes especiales distintos al de tránsito (es decir, por inclusión en el régimen de depósito, importación temporal, destino final o perfeccionamiento), y de deuda aduanera devengada por mercancías no incluidas en un régimen aduanero.</p>
--	---	---

¹ Fecha más reciente de repaso completo de toda la normativa europea de aduanas: **31 de marzo de 2016**.

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>Artículo 167 Reglamento (UE) 2. 2015/2447 y artículo 226.3 a) y b) CAU.</p>	<p>A lo largo del procedimiento de recaudación, cuando una Administración nacional recaudadora obtiene pruebas que indican que la deuda aduanera y otros gravámenes han devengado en otro Estado, debe suspender el procedimiento de recaudación por lo que se refiere a la deuda aduanera, remitir a la Administración aduanera de ese Estado toda la documentación al respecto incluida copia certificada de las pruebas, solicitar confirmación de la responsabilidad de esta segunda Administración para recaudar la deuda notificada y esperar la respuesta (artículo 167.1 y .2 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>Sólo respecto a la recaudación de los gravámenes, la Administración aduanera remitente puede proseguir con la recaudación hasta el momento en el que reciba respuesta de la Administración informada confirmando que es ella la competente, debiendo en ese momento suspender la recaudación. Si la Administración informada confirma que ya ha procedido a la recaudación, la Administración remitente debe rembolsar sumas ya percibidas o anular el procedimiento de recaudación según el caso (artículo 167.3 primer y segundo párrafo Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>En todo caso, si la Administración remitente no recibe respuesta en el plazo de veintiocho días desde el curso de su notificación, puede proseguir con el procedimiento de recaudación (artículo 167.2 Reglamento (UE) 2015/2447). Aunque no consta expresamente en la norma, se entiende que si la Administración requerida se declara responsable de la recaudación, ésta iniciará un procedimiento de recaudación. [sigue]</p>	<p>Procedimiento de recaudación de deuda aduanera y gravámenes surgidos en el marco de un tránsito bajo el régimen de tránsito de la Unión o bajo el régimen del Convenio TIR.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>2. Artículo 167 Reglamento (UE) 2015/2447 y artículo 226.3 a) y b) CAU.</p>	<p>Si la Administración responsable de la recaudación fuera la Administración española, el procedimiento de recaudación se iniciaría mediante providencia de apremio y finalizaría por pago de la deuda, acuerdo administrativo declarando el crédito incobrable, prescripción, condonación, compensación o pago por tercero.</p>	<p>Procedimiento de recaudación de deuda aduanera y gravámenes surgidos en el marco de un tránsito bajo el régimen de tránsito de la Unión o bajo el régimen del Convenio TIR.</p>
<p>3. Artículos 169 y 170 Reglamento (UE) 2015/2447 y artículo 226.3 c) CAU.</p>	<p>A lo largo del procedimiento de recaudación, cuando una Administración nacional recaudadora obtiene pruebas que indican que la deuda aduanera y otros gravámenes han devengado en otro Estado, debe suspender el procedimiento de recaudación por lo que se refiere a la deuda aduanera, remitir a la Administración aduanera de ese Estado toda la documentación al respecto incluida copia certificada de las pruebas, solicitar confirmación de la responsabilidad de esta segunda para recaudar la deuda notificada, también respecto a gravámenes, y esperar la respuesta (artículo 167.1 y .2 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>En todo caso, si la Administración remitente no recibe respuesta en el plazo de noventa días desde el curso de su notificación, puede proseguir con el procedimiento de recaudación (artículo 169.2 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>Si la Administración notificada se declara competente, entonces inicia un nuevo procedimiento e informa a la Administración remitente (artículo 160.3 Reglamento (UE) 2015/2447). [sigue]</p>	<p>Procedimiento de recaudación de deuda aduanera y gravámenes surgidos en el marco de un tránsito bajo el régimen del Convenio ATA o del Convenio de Estambul.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>3. Artículos 169 y 170 Reglamento (UE) 2015/2447 y artículo 226.3 c) CAU.</p>	<p>La Administración remitente debe en tal caso reembolsar a la asociación garantizadora según el Convenio ATA las cantidades que esta última hubiera consignado a su favor o le hubiera pagado (artículo 169.4 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>Si la Administración responsable de la recaudación fuera la Administración española, el procedimiento de recaudación se iniciaría mediante providencia de apremio y finalizaría por pago de la deuda, acuerdo administrativo declarando el crédito incobrable, prescripción, condonación, compensación o pago por tercero.</p>	<p>Procedimiento de recaudación de deuda aduanera y gravámenes surgidos en el marco de un tránsito bajo el régimen del Convenio ATA o del Convenio de Estambul.</p>
<p>4. Artículos 10 a 20 Directiva 2010/24.</p>	<p>La Administración nacional que esté tramitando el cobro de todo tipo de deuda aduanera puede solicitar a otra Administración de la Unión que inicie e instruya un procedimiento de recaudación contra el deudor, siempre que el crédito a cobrar no sea objeto de impugnación y que la Administración requirente haya agotado su procedimiento interno de ejecución en los términos previstos en el apartado 2 del artículo 11 Directiva 2010/24 (artículo Directiva 2010/24). El inicio del procedimiento por la Administración requerida opera sobre la base y se inicia por medio de título de ejecución uniforme expedido por la Administración requirente. Este título no necesita de reconocimiento alguno por parte de la Administración requerida para desplegar sus efectos en el territorio de ésta (artículo 12.1 segundo párrafo Directiva 2010/24).</p> <p>Iniciado el procedimiento de cobro por la Administración requerida, el crédito tiene la consideración de crédito de la Administración requerida (artículo 13.1 Directiva 2010/24). Todo ello, siempre dentro de los límites que marca el artículo 18 Directiva 2010/24: no aplica a créditos cuyo cobro pueda crear graves dificultades económicas o sociales en el país de la Administración requerida (apartado 1), [sigue]</p>	<p>Procedimiento de cobro de impuestos, incluida deuda aduanera.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
4. Artículos 10 a 20 Directiva 2010/24.	<p>la petición debe cursarse dentro de los cinco años siguientes al vencimiento del crédito (apartado 2) y, la cuantía del crédito a cobrar debe ser mayor a 1.500 euros para que la Administración requerida esté obligada a prestar asistencia en el cobro (apartado 3)).</p> <p>El procedimiento finaliza con el cobro de la deuda, la prescripción de la misma con arreglo al artículo 19 Directiva 2010/24, o con la retirada de la solicitud de asistencia (artículo 15 Directiva 2010/24).</p> <p>La norma prevé expresamente el foro ante el cual el deudor puede entablar reclamación judicial sobre la base de concebir los procedimientos de cobro instruidos por ambas Administraciones como encadenados el uno con el otro. La norma fija que las reclamaciones judiciales que se refieren al título de cobro y a las notificaciones de la autoridad requirente se deben ventilar en el país de la Administración requirente, mientras que las reclamaciones judiciales sobre las medidas de ejecución adoptadas por la Administración requerida o la validez de sus notificaciones se deben ventilar en el país de esta última. Dada la conexión entre el procedimiento tramitado por la Administración requirente y el procedimiento tramitado por la Administración requerida, la presentación de acción judicial ante el país de la Administración requirente supone la suspensión del procedimiento de ejecución por la Administración requerida respecto de aquella parte del crédito objeto de impugnación (artículo 14.4 Directiva 2010/24).</p>	Procedimiento de cobro de impuestos, incluida deuda aduanera.

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
-------------------------	---	-------------------------

Sección 2: Procedimientos que se inician a solicitud de otra Administración, o por hecho acaecido en otra jurisdicción

<p>5. Artículo 14 Reglamento (CE) 338/97.</p>	<p>Las Administraciones nacionales deben iniciar y llevar a cabo aquellas investigaciones que señale la Comisión e informar de vuelta de los resultados obtenidos (artículo 14.2 Reglamento (CE) 338/97). La comunicación de los resultados a la Comisión no va necesariamente unida a la adopción de una posterior resolución.</p> <p>Si fuera la Administración española la que llevase a cabo las investigaciones, conduciría una comprobación de obligaciones formales que finalizaría con diligencia o informe (artículos 154.5 y 189.5 RD 1065/2007). La diligencia o informe podría iniciar un expediente sancionador (artículo 192.2 RD 1065/2007).</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de investigación del cumplimiento de las disposiciones de importación, exportación y traslado de especímenes de fauna y flora silvestres.</p>
<p>6. Artículo 19 Reglamento (CE) 597/2009.</p>	<p>Las Administraciones nacionales pueden solicitar a la Comisión que inicie la reconsideración de medidas definitivas adoptadas en compensación de importaciones subvencionadas provenientes de terceros países no miembros una vez haya transcurrido el primer año del período de vigencia de las medidas y antes de que el período transcurra por completo (artículo 19.1 Reglamento (CE) 597/2009).</p> <p>La Comisión deroga o mantiene las medidas conforme al procedimiento de examen del artículo 5 Reglamento (UE) 182/2011 (artículo 22.3 Reglamento (CE) 597/2009) mediante la adopción de un reglamento de ejecución (artículo 24.1 Reglamento (CE) 597/2009).</p>	<p>Procedimiento instruido por la Comisión de reconsideración provisional de medidas compensatorias impuestas a importaciones subvencionadas provenientes de terceros países no miembros.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>7. Artículos 17, 18, y 21 Reglamento (CE) 612/2009.</p>	<p>Las Administraciones de los Estados miembros que han concedido a sociedades domiciliadas en su territorio una autorización para operar como expedidores de los certificados de descarga que habilitan a exportadores a solicitar una restitución por exportación de determinados productos agrícolas, deben suspender la validez de tal autorización e iniciar un procedimiento de investigación para detectar posibles deficiencias en la actuación de la sociedad autorizada (denominada sociedad de vigilancia) cuando en otro Estado miembro se le haya retirado el mismo tipo de autorización a una sociedad de su mismo grupo. La suspensión de la autorización puede durar un plazo máximo de tres meses (artículo 21.3 primer párrafo Reglamento (CE) 612/2009).</p> <p>Si fuera la Administración española la que suspendiese la autorización, tras la suspensión conduciría una comprobación de obligaciones formales que finalizaría con diligencia o informe (artículos 154.5 y 189.5 RD 1065/2007). La diligencia o informe iría acompañada de resolución decretando la retirada o mantenimiento de la autorización e iniciando expediente sancionador, en su caso (artículo 192.2 RD 1065/2007).</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de investigación para detección de deficiencias en la actuación de una sociedad de vigilancia expedidora de certificados de descarga a los efectos de otorgamiento de restituciones a la exportación de determinados productos agrícolas.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>8. Artículo 12 Reglamento (CE) 1225/2009.</p>	<p>Las Administraciones nacionales pueden solicitar a la Comisión que reabra la investigación sobre los efectos en los precios de medidas previamente adoptadas cuya finalidad es la de compensar importaciones objeto de dumping provenientes de terceros países no miembros (artículo 12.1 segundo párrafo Reglamento (CE) 1225/2009).</p> <p>La Comisión deroga o mantiene las medidas conforme al procedimiento de examen del artículo 5 Reglamento (UE) 182/2011 (artículo 11.6 Reglamento (CE) 1225/2009) mediante la adopción de un reglamento de ejecución (artículo 14.1 Reglamento (CE) 1225/2009).</p>	<p>Procedimiento instruido por la Comisión de reapertura de investigación sobre los efectos de medidas previamente adoptadas dirigidas a compensar importaciones objeto de dumping provenientes de terceros países no miembros.</p>
<p>9. Artículo 15 Reglamento (UE) 2015/478.</p>	<p>Las Administraciones nacionales pueden solicitar a la Comisión que, ante la posibilidad de que se ocasionen perjuicios graves a los productores de la Unión, adopte medidas de salvaguardia (limitando el período de validez de los documentos de vigilancia o modificando el régimen de importación de determinados productos en el sentido de requerir autorización para su importación), tal como prevé el artículo 15.1 b) Reglamento (UE) 2015/478. La Comisión rechaza o adopta las medidas propuestas conforme al procedimiento de examen del artículo 5 Reglamento (UE) 182/2011 (artículo 16 Reglamento (UE) 2015/478). [sigue]</p>	<p>Procedimiento instruido por la Comisión de adopción de medidas de salvaguardia respecto a la importación de determinados productos.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
9. Artículo 15 Reglamento (UE) 2015/478.	La norma no fija inequívocamente la forma jurídica concreta por la cual la Comisión deroga o mantiene las medidas; en anteriores ocasiones lo ha hecho por medio de reglamento de ejecución ² .	Procedimiento instruido por la Comisión de adopción de medidas de salvaguardia respecto a la importación de determinados productos.
10. Artículo 5 Reglamento (UE) 2015/479.	Las Administraciones nacionales pueden solicitar a la Comisión que, ante una situación crítica debida a la escasez de determinados productos esenciales, modifique el régimen de exportación de dichos productos en el sentido de requerir autorización para su exportación (artículo 5.1 Reglamento (UE) 2015/479). La Comisión modifica o mantiene el régimen de exportación conforme al procedimiento de examen del artículo 5 Reglamento (UE) 182/2011 (artículo 5.1 Reglamento (UE) 2015/479). La norma no fija la forma jurídica concreta por la cual la Comisión deroga o mantiene las medidas.	Procedimiento instruido por la Comisión de modificación del régimen de exportación de determinados productos esenciales.

² Por ejemplo, el Reglamento de Ejecución (UE) número 743/2013 de la Comisión, de 31 de julio de 2013, que introduce medidas de salvaguardia relativas a las importaciones de moluscos bivalvos procedentes de Turquía y destinados al consumo humano.

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>11. Artículo 11 Reglamento (UE) 2015/936.</p>	<p>Las Administraciones nacionales pueden solicitar a la Comisión que ordene la adopción de medidas de vigilancia o medidas <i>a posteriori</i> de los apartados a) y b) de los apartados 1 y 2 del artículo 11 Reglamento (UE) 2015/936 que tengan por objeto las importaciones de determinados productos textiles que puedan ocasionar perjuicios graves a la producción de la Unión y que figuran en la sección XI de la segunda parte de la nomenclatura combinada del anexo I Reglamento (CEE) 2658/87 del Consejo y en el anexo I Reglamento (UE) 2015/936.</p> <p>La Comisión modifica o mantiene el régimen de importación adoptado conforme al procedimiento consultivo del artículo 4 Reglamento (UE) 182/2011 (artículo 11 Reglamento (UE) 2015/936). La norma no fija la forma jurídica concreta por la cual la Comisión deroga o mantiene las medidas.</p>	<p>Procedimiento instruido por la Comisión de adopción de medidas de vigilancia previa y medidas <i>a posteriori</i> a las importaciones de determinados productos textiles.</p>
<p>12. Artículo 12 Reglamento (UE) 2015/936.</p>	<p>Las Administraciones nacionales pueden solicitar a la Comisión que, ante la posibilidad de que se ocasionen perjuicios graves a la producción de la Unión, modifique el régimen de importación de determinados productos textiles que figuran en la sección XI de la segunda parte de la nomenclatura combinada del anexo I Reglamento (CEE) 2658/87 del Consejo y en el anexo I Reglamento (UE) 2015/936 en el sentido de requerir autorización para su importación (artículo 12.1 y 12.2 Reglamento (UE) 2015/936). Si la Comisión accede a modificar, lo hace mediante reglamento delegado (artículo 12.3 Reglamento (UE) 2015/936).</p>	<p>Procedimiento instruido por la Comisión de modificación del régimen de importación de determinados productos textiles.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
-------------------------	---	-------------------------

Sección 3: Procedimientos en los cuales interviene la Comisión con facultad decisoria determinante

13. Artículos 50 y 51 Reglamento (UE) 2015/2447.	Las Administraciones aduaneras nacionales reciben las solicitudes, examinan su validez (artículo 50.1 Reglamento (UE) 2015/2447), las transmiten a la Comisión (artículo 50.2 Reglamento (UE) 2015/2447) y comunican al solicitante la admisión o rechazo de las mismas, pero es la Comisión la que comunica la cantidad susceptible de beneficiarse del régimen de contingente arancelario (artículo 51.1 Reglamento (UE) 2015/2447). La Comisión comunica a la respectiva autoridad nacional la cantidad susceptible de beneficio por medio de sistema electrónico (artículo 54.1 Reglamento (UE) 2015/2447).	Procedimiento de solicitud de aplicación de las ventajas del régimen de contingente arancelario.
14. Artículos 5, 6, y 7 Reglamento (CE) 1301/2006.	Las Administraciones aduaneras nacionales reciben las solicitudes (artículo 5 Reglamento (CE) 1301/2006), las notifican a la Comisión y expiden los certificados después de recibida notificación por vía electrónica. Pero en caso de que las solicitudes excedan de las cantidades del período es la Comisión la que tiene la facultad de ordenar a la Administración nacional que aplique un coeficiente reductor a los certificados a expedir (artículo 7.2 Reglamento (CE) 1301/2006). La norma no fija inequívocamente la forma jurídica concreta por la cual la Comisión fija el coeficiente reductor. En anteriores ocasiones la Comisión lo ha hecho por medio de reglamento de ejecución ³ .	Procedimiento de solicitud y expedición de certificados de importación para determinados productos agrícolas.

³ Por ejemplo, el Reglamento de Ejecución (UE) número 2016/19 de la Comisión, de 8 de enero de 2016, por el que se fija el coeficiente de asignación aplicable a las cantidades a las que se refieren las solicitudes de certificados de importación presentadas del 4 al 5 de enero de 2016 en el marco del contingente arancelario abierto por el Reglamento (CE) número 1918/2006 para el aceite de oliva originario de Túnez.

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>15. Artículo 21 Reglamento (CE) 597/2009.</p>	<p>Las Administraciones nacionales reciben las solicitudes de devolución de derechos y las transmiten inmediatamente a la Comisión (artículo 21.2 Reglamento (CE) 597/2009) para que ésta adopte una decisión⁴ (artículo 21.4 Reglamento (CE) 597/2009). Si la Comisión concede la solicitud de devolución, las Administraciones nacionales deben realizar el pago efectivo al solicitante en un plazo de noventa días desde la adopción de la decisión de devolución (artículo 21.4 Reglamento (CE) 597/2009).</p> <p>Si la devolución la llevara a cabo la Administración española, se ejecutaría previo acuerdo de la Administración dictado sobre la base de la decisión de la Comisión (artículo 130.1 RD 1065/2007).</p>	<p>Procedimiento de devolución de derechos compensatorios previamente recaudados por importaciones subvencionadas provenientes de países no miembros de la Unión.</p>
<p>16. Artículo 27 Reglamento (CE) 612/2009.</p>	<p>La Administración nacional debe liquidar y abonar con arreglo a una de las reducciones de tipo a las que se refiere el apartado 2 del artículo 25 Reglamento (CE) 612/2009 cuando así lo requiera la Comisión (artículo 27.2 párrafo primero Reglamento (CE) 612/2009). Si la Administración aduanera es la española, es el Fondo Español de Garantía Agraria el que procede al pago previa comprobación del cumplimiento de las obligaciones formales (Sección 1.1.3 del Apéndice I del DUA).</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de liquidación y abono de cantidades en restitución por la exportación de determinados productos agrícolas.</p>

⁴ Las decisiones de devolución adoptadas por la Comisión desde el año 1990 están disponibles en el siguiente enlace consultado el 2 de mayo de 2017: http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/general-overview/customs-debt/remis-compilation_en

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>17. Artículo 11 Reglamento (CE) 1225/2009.</p>	<p>Las Administraciones nacionales reciben las solicitudes de devolución y las transmiten inmediatamente a la Comisión (artículo 11.8 Reglamento (CE) 1225/2009) para que ésta adopte una decisión⁵ (artículo 11.8 Reglamento (CE) 1225/2009). Si la Comisión admite la solicitud de devolución, las Administraciones nacionales realizan el pago efectivo al solicitante en un plazo de noventa días desde la adopción de la decisión de devolución (artículo 11.8 Reglamento (CE) 1225/2009).</p> <p>Si la devolución la llevara a cabo la Administración española, se ejecutaría previo acuerdo de la Administración dictado sobre la base de la decisión de la Comisión (artículo 130 RD 1065/2007).</p>	<p>Procedimiento de devolución de derechos antidumping previamente cobrados por importaciones objeto de dumping provenientes de países no miembros de la Unión.</p>
<p>18. Artículos 21, 33, 34, y 37 Reglamento (UE) 578/2010.</p>	<p>Las Administraciones nacionales son las que expiden los certificados (artículo 21.1 Reglamento (UE) 578/2010). Las Administraciones nacionales reciben las solicitudes de expedición de certificados (artículo 21.1 Reglamento (UE) 578/2010) y las transmiten semanalmente a la Comisión (artículo 34.2 Reglamento (UE) 578/2010). En caso de que las cantidades de las solicitudes excedan el límite de cantidad a restituir, la Comisión puede (i) reducir las cantidades a restituir mediante la aplicación de un coeficiente reductor uniforme para todos los certificados ya expedidos en el período (artículo 33.1 Reglamento (UE) 578/2010), (ii) ordenar la aplicación de un coeficiente reductor para todos los certificados a expedir (artículo 34.3 a) Reglamento (UE) 578/2010), (iii) dar instrucciones a las Administraciones nacionales de que rechacen solicitudes aceptadas pero no notificadas a la Comisión (artículo 34.3 b) Reglamento (UE) 578/2010), o (iv) dar instrucciones a las Administraciones nacionales de que no acepten nuevas solicitudes de [sigue]</p>	<p>Procedimiento de expedición de certificados de restitución por exportación de determinados productos agrícolas.</p>

⁵ Las decisiones de devolución adoptadas por la Comisión desde el año 1990 están disponibles en el siguiente enlace consultado el 2 de mayo de 2017: http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/general-overview/customs-debt/remis-compilation_en

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>18. Artículos 21, 33, 34, y 37 Reglamento (UE) 578/2010.</p>	<p>restitución (artículo 34.3 c) Reglamento (UE) 578/2010). Se deduce del artículo 34.4 Reglamento (UE) 578/2010 que en estos casos la Comisión actúa a través de reglamento.</p> <p>Cuando las solicitudes de expedición de certificados se presenten en relación con una licitación publicada por un tercer país importador no miembro de la Unión, la Comisión tiene la facultad de ordenar a la Administración nacional que haya tramitado y le haya notificado la solicitud la no expedición del certificado si se ha alcanzado ya el umbral máximo de restitución de 2.000.000 € por licitación del apartado 2 del artículo 37 Reglamento (UE) 578/2010 (artículo 37.5 Reglamento (UE) 578/2010).</p> <p>En anteriores ocasiones la Comisión ha acordado la aplicación de coeficientes de reducción por medio de reglamento de ejecución⁶.</p>	<p>Procedimiento de expedición de certificados de restitución por exportación de determinados productos agrícolas.</p>

⁶ Por ejemplo, el Reglamento (CE) número 325/2006 de la Comisión, de 23 de febrero de 2006, por el que se fijan los coeficientes de reducción aplicables a las solicitudes de certificados de importación de plátanos originarios de los países ACP para el período comprendido entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2006.

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>19. Artículos 12 y 17 Reglamento (UE) 2015/936.</p>	<p>Las Administraciones nacionales reciben y notifican a la Comisión las solicitudes de importación de los productos textiles que requieren la autorización previa del artículo 12 Reglamento (UE) 2015/936 (artículo 17.1 Reglamento (UE) 2015/936). La concesión de la autorización por la Administración nacional al solicitante está condicionada a la comunicación por la Comisión de la confirmación de que la cantidad solicitada puede ser importada (artículo 17.2 Reglamento (UE) 2015/936). Esta comunicación se transmite vía electrónica (artículo 17.4 Reglamento (UE) 2015/936).</p>	<p>Procedimiento de solicitud de autorización para la importación de determinados productos textiles.</p>
<p>20. Artículos 4, 25, y 28 Reglamento (UE) 2015/936.</p>	<p>Las Administraciones nacionales reciben y notifican a la Comisión las solicitudes de re-importación bajo régimen de perfeccionamiento pasivo económico de los productos del anexo V Reglamento (UE) 2015/936 (artículo 28.1 Reglamento (UE) 2015/936). La concesión de la autorización por la Administración nacional al solicitante está condicionada a la comunicación por la Comisión de la confirmación de que la cantidad solicitada puede ser re-importada bajo el régimen de perfeccionamiento pasivo económico (artículo 28.4 Reglamento (UE) 2015/936). Esta comunicación se transmite vía electrónica (artículo 28.3 Reglamento (UE) 2015/936).</p>	<p>Procedimiento de solicitud de autorización para re-importación de determinados productos textiles bajo régimen de perfeccionamiento pasivo económico.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>21. Artículos 116, 119, y 120 CAU y artículos 98 a 102 Reglamento (UE)</p>	<p>En los supuestos de error de las autoridades aduaneras (artículo 119 CAU) o de concurrencia de las circunstancias excepcionales en el deudor del artículo 120 CAU, la Administración nacional ante la cual se ha solicitado la devolución o condonación de la deuda aduanera debe suspender su procedimiento de recaudación y transmitir el expediente a la Comisión siempre que se de alguno de los supuestos del artículo 116.3 CAU: (i) incumplimiento por parte de la Comisión de sus obligaciones, (ii) error cometido por la Comisión, (iii) el caso esté vinculado resultados de una investigación en la que participen varias Administraciones, o (iv) el importe a afrontar por el interesado supere los 500.000 euros.</p> <p>La Comisión debe resolver mediante decisión en un plazo de nueve meses a contar desde la fecha de su recepción (artículo 100.1 Reglamento (UE) 2015/2446). Sobre la base de la decisión de la Comisión, la Administración nacional emite la resolución que pone fin al procedimiento (artículo 101.2 Reglamento (UE) 2015/2446).</p> <p>La norma regula expresamente garantías procedimentales del deudor: (i) antes de la transmisión del expediente a la Comisión, la Administración nacional le debe notificar al deudor su intención de proceder en ese sentido y le debe otorgar un plazo de treinta días para que alegue lo que considere oportuno (artículo 98.1 Reglamento (UE) 2015/2446), (ii) recibido el expediente y antes de resolver desfavorablemente, la Comisión debe trasladar sus objeciones al deudor y concederle un plazo de alegaciones de treinta días a contar desde la notificación de las objeciones (artículo 99.1 y .3 Reglamento (UE) 2015/2446), y (iii) la decisión de la Comisión [sigue]</p>	<p>Procedimiento de devolución y condonación de deuda aduanera.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
21. Artículos 116, 119, y 120 CAU y artículos 98 a 102 Reglamento (UE)	debe entenderse favorable al deudor si transcurre el plazo para resolver sin que se haya notificado la resolución a la Administración que elevó el expediente (artículo 102 Reglamento (UE) 2015/2446).	Procedimiento de devolución y condonación de deuda aduanera.

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
-------------------------	---	-------------------------

Sección 4: Procedimientos que incluyen actos de trámite realizados por una Administración distinta a la que resuelve y que consisten principalmente en actuaciones de comprobación e investigación

<p>Artículo 125 22. Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>Cuando con carácter aleatorio, o por albergar dudas al respecto, una Administración nacional de la Unión inicia una investigación sobre documentos certificantes del origen de las mercancías, ésta debe enviar dichos documentos certificantes de vuelta a la Administración nacional del país exportador beneficiario para que éste investigue y compruebe las dudas que existen acerca de la autenticidad de los documentos en cuestión (artículo 125.2 Reglamento (UE) 2015/2447). La Administración requerida debe investigar y comprobar si el documento se corresponde efectivamente con los productos respecto de los cuales se solicita las ventajas para importación (autenticidad del documento) y si tales productos son originarios del país beneficiario del régimen (origen) en un plazo máximo de seis meses desde la recepción de la solicitud (artículo 125.3 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>Si fuera la Administración española la que iniciara la investigación sobre los certificados de origen, finalizaría la misma con diligencia o informe (artículos 154.5 y 189.5 RD 1065/2007) acompañada de liquidación (artículo 189.1 RD 1065/2007) y del inicio de expediente sancionador, en su caso (artículo 192.2 RD 1065/2007).</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de comprobación de pruebas de origen aportadas para la aplicación de beneficios derivados de medidas arancelarias preferenciales.</p>
--	---	--

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>Artículo 17 23. Reglamento (CE) 2368/2002.</p>	<p>Cuando la Comisión disponga de información fiable acerca del incumplimiento por una de las organizaciones de comerciantes de diamantes en bruto o uno de sus miembros de las conductas del artículo 17.2 Reglamento (CE) 2368/2002 (p. ej. incumplimiento de la obligación de no comprar diamantes de proveedores sospechosos), debe solicitar a la Administración nacional del Estado en el que la organización o miembro esté establecido que investigue la situación. La Administración nacional requerida debe proceder a la investigación sin demora y comunicar a la Comisión sus conclusiones (artículo 17.7 a) Reglamento (CE) 2368/2002).</p> <p>Si la Comisión llega a la conclusión de que uno de los sistemas de autorreglamentación no funciona correctamente podrá adoptar medidas conforme al procedimiento de examen del artículo 5 Reglamento (UE) 182/2011, incluida la expulsión de alguna organización de la lista de participantes en el sistema de certificación del proceso Kimberley (artículos 17.7 b) .8 del Reglamento (CE) 2368/2002). La norma no fija la forma jurídica por la cual la Comisión ordena la adopción de tales medidas.</p>	<p>Procedimiento instruido por la Comisión de comprobación de posibles incumplimientos contra el sistema de garantías y autorregulación de la industria de los diamantes en bruto en aplicación del sistema de certificación del Proceso Kimberley.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>24. Artículo 5 Directiva 2010/24/UE.</p>	<p>La Administración nacional que esté instruyendo el cobro de alguno de los impuestos o créditos a que se refiere el artículo 2 Directiva 2010/24/UE puede solicitar a una de las Administraciones de la Unión que le proporcione información, para cuya obtención la Administración solicitada debe realizar cuantas investigaciones administrativas se precisen (artículo 5.1 segundo párrafo Directiva 2010/24/UE).</p> <p>Si fuera la Administración española la que instruye el cobro, el procedimiento de recaudación se iniciaría mediante providencia de apremio y finalizaría por pago de la deuda, acuerdo administrativo declarando el crédito incobrable, prescripción, condonación, compensación o pago por tercero.</p> <p>Si, en cambio, la Administración española fuera la que llevara a cabo la comprobación, finalizaría la misma con diligencia o informe (artículos 154.5 y 189.5 RD 1065/2007).</p>	<p>Procedimiento de asistencia mutua entre Administraciones nacionales para el cobro de determinados impuestos y créditos.</p>
<p>25. Artículo 175 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>Cuando una Administración nacional requiera asistencia de otra Administración nacional para completar un procedimiento de devolución o condonación de deuda aduanera que requiera examinar determinadas mercancías, la Administración requerida debe, bien efectuar el control e informar de vuelta, bien hacer saber que no es posible realizar lo solicitado. Ello en un plazo de treinta días a contar desde la recepción de la solicitud (artículo 175.1 y .3 segundo párrafo Reglamento (UE) 2015/2447). Si fuera la Administración española la que instruye la devolución, la ejecutaría previo acuerdo en ese sentido (artículo 130.1 RD 1065/2007).</p>	<p>Procedimientos instruidos por una Administración nacional de devolución y de condonación de deuda aduanera.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
Sección 5: Procedimientos que incluyen actos de trámite realizados por una Administración distinta a la que resuelve y que consisten principalmente en manifestaciones de conocimiento		
26. Artículos 33 a 35 CAU y artículos 10 y 16 Reglamento (UE) 2015/2447.	Cuando la Administración nacional ante la cual se solicita una decisión de información vinculante no es la Administración del Estado en el cual está establecido el solicitante, esta última debe transmitir a la primera cualquier información que considere pertinente para la tramitación de la solicitud en un plazo máximo de treinta días a contar desde la notificación de la solicitud de información (artículo 16.1 Reglamento (UE) 2015/2447). El intercambio de información se ha de llevar a cabo a través del sistema electrónico al que se refiere el artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.	Procedimiento instruido por una Administración nacional de adopción de decisión relativa a una información vinculante.
27. Artículos 38 y 39 CAU y artículos 10, 14, y 31 Reglamento (UE) 2015/2447.	Para la expedición del certificado AEO (siglas en inglés para operador económico autorizado), la Administración nacional competente para resolver según las reglas de los artículos 22 CAU y 12 y 27 Reglamento (UE) 2015/2447 puede requerir cooperación de otra Administración nacional por razón de hallarse la documentación o las instalaciones del solicitante en el territorio de otro Estado miembro. En tal caso, la Administración que expide el certificado AEO puede “(...) consultar a las autoridades aduaneras de los Estados miembros competentes respecto del lugar en que se conserve la información necesaria o donde se tengan que llevar a cabo controles a los efectos del examen de uno o varios criterios (...)” (artículo 31.1 Reglamento (UE) 2015/2447). Estos criterios son los del artículo 39 CAU y 24 a 28 Reglamento (UE) 2015/2447. La consulta es obligada en los supuestos del apartado 2 del artículo 31 Reglamento (UE) 2015/2447; es decir, (i) cuando la contabilidad principal del solicitante a efectos aduaneros radica en otro país y se presenta la solicitud con arreglo al artículo 12.1 Reglamento (UE) 2015/2446; (ii) cuando el solicitante tiene un establecimiento comercial [sigue]	Procedimiento instruido por una Administración nacional de expedición de certificado AEO (siglas en inglés para operador económico autorizado) para simplificaciones aduaneras, o para protección y seguridad, o para ambas.

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>27. Artículos 38 y 39 CAU y artículos 10, 14, y 31 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>permanente en el que se conserva o encuentra accesible la información sobre sus actividades generales de gestión logística en la UE y se presenta la solicitud con arreglo al artículo 27 Reglamento (UE) 2015/2446, (iii) cuando parte de la documentación relevante para la toma de decisión se encuentra en otro Estado miembro, o (iv) cuando el solicitante mantiene una instalación de almacenamiento o “(...) tiene otras actividades relacionadas con las aduanas de otro Estado miembro”.</p> <p>En caso de que la Administración consultada responda fuera del plazo de ochenta días a contar desde el curso de la notificación de consulta del apartado 3 del artículo 31 Reglamento (UE) 2015/2447 o no responda, deben considerarse cumplidos los criterios y condiciones consultados (artículo 14.3 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>Además, “Cuando la autoridad aduanera de cualquier otro Estado miembro disponga de información pertinente para la concesión del Estatuto de AEO, comunicará dicha información a la autoridad aduanera competente (...)” (artículo 31.4 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>Cuando sea el caso, la Administración o Administraciones informantes, “(...) comunicarán que el solicitante no cumple uno o varios de las condiciones y criterios para la adopción de una decisión favorable (...)” (artículo 14.1 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>El intercambio de información se ha de llevar a cabo a través del sistema electrónico al que se refiere el artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de expedición de certificado AEO (siglas en inglés para operador económico autorizado) para simplificaciones aduaneras, o para protección y seguridad, o para ambas.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>28. Artículos 148 y 211.1 b) CAU y artículos 10, 14, y 191 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>Cuando la Administración autorizante lo estime necesario para completar su evaluación de la solicitud de autorización, puede consultar a otras Administraciones acerca de la conformidad de la solicitud con los requisitos del artículo 148 CAU y 115 y 117 Reglamento (UE) 2015/2446 (artículo 191.1 Reglamento (UE) 2015/2447). Las posibles objeciones de las Administraciones consultadas son vinculantes: si no existe acuerdo entre Administración consultante y consultada para conciliar las discrepancias, la Administración consultante puede conceder autorización únicamente respecto a la parte de la solicitud que “(...) no haya dado lugar a objeciones” (artículo 191.3 Reglamento (UE) 2015/2447). Además, es necesaria la conformidad de todas las Administraciones consultadas para poder expedir la autorización (artículo 191.1 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>En caso de que la Administración consultada responda fuera del plazo de treinta días a contar desde la recepción del proyecto de autorización, deben considerarse cumplidos los criterios y condiciones consultados (artículo 14.3 Reglamento (UE) 2015/2447). Si la Administración consultada no comunica objeciones dentro de este plazo, debe entenderse concedida la conformidad (artículo 191.3 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>El intercambio de información se ha de llevar a cabo a través del sistema electrónico al que se refiere el artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de otorgamiento de autorización para almacén de depósito temporal.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>29. Artículo 39 a) CAU, artículo 120 Reglamento (UE) 2015/2446, y artículos 10 y 195 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>La Administración autorizante debe consultar acerca de la previa comisión del solicitante de infracciones a las que se refiere el artículo 39 a) CAU a las Administraciones implicadas en el servicio marítimo regular para el que se solicita autorización. Debe consultar también a aquellas Administraciones de los Estados en los cuales el solicitante declare tener futuros proyectos de servicios marítimos regulares.</p> <p>En caso de que la Administración consultada no responda en el plazo de quince días a contar desde la comunicación de la Administración autorizante, debe considerarse que no existen previas infracciones que notificar (artículo 195 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>El intercambio de información se ha de llevar a cabo a través del sistema electrónico al que se refiere el artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de otorgamiento de autorización para establecer servicios marítimos regulares a efectos aduaneros: posibilidad de trasladar mercancías de la Unión entre dos puntos del territorio aduanero de la Unión y, temporalmente, fuera del mismo sin alteración del estatuto de las mercancías como mercancías de la Unión.</p>
<p>30. Artículo 179 CAU, artículo 149 Reglamento (UE) 2015/2446, y artículos 10, 14 y 229 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>La Administración autorizante debe consultar a las restantes Administraciones afectadas por la autorización acerca de la conformidad de la solicitud con los requisitos del artículo 179 CAU y del artículo 149 Reglamento (UE) 2015/2446. Las posibles objeciones de las Administraciones consultadas son vinculantes: si no existe acuerdo entre Administración consultante y consultada para resolver las discrepancias, la Administración consultante puede conceder autorización únicamente respecto a la parte de la solicitud no controvertida (artículo 229.3 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>En caso de que la Administración consultada no responda en el plazo de cuarenta y cinco días a contar desde la transmisión del proyecto de autorización, [sigue]</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de otorgamiento de autorización de despacho centralizado (posibilidad de un operador de presentar declaraciones de mercancías ante la Administración del Estado en el cual esté establecido y no ante la Administración del lugar de presentación física de las mercancías).</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>Artículo 179 CAU, artículo 149 Reglamento (UE) 2015/2446, y artículos 10, 14, y 229 Reglamento (UE) 2015/2447.</p> <p>30.</p>	<p>debe considerarse que no existen objeciones que notificar (artículo 229.3 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>El intercambio de información se ha de llevar a cabo a través del sistema electrónico al que se refiere el artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de otorgamiento de autorización de despacho centralizado (posibilidad de un operador de presentar declaraciones de mercancías ante la Administración del Estado en el cual esté establecido y no ante la Administración del lugar de presentación física de las mercancías).</p>
<p>Artículo 211.1 a) y .6 CAU y artículos 10, 14, 259, 260, y 261 Reglamento (UE) 2015/2447.</p> <p>31.</p>	<p>La Administración autorizante debe recabar consulta de la Comisión si existen pruebas de que los intereses esenciales de los productores de la Unión pueden resultar afectados (artículo 259.1 Reglamento (UE) 2015/2447 y 211.6 CAU). Esta consulta es vinculante (artículo 259.5 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>La Administración autorizante también debe recabar consulta de las restantes Administraciones afectadas por la autorización acerca de la conformidad de la solicitud siempre que no concorra ninguna de las circunstancias del artículo 261 Reglamento (UE) 2015/2447. Las posibles objeciones de las Administraciones consultadas son vinculantes: si no existe acuerdo entre Administración que consulta y la consultada, para resolver las discrepancias la Administración que consulta puede conceder autorización únicamente respecto a la parte de la solicitud no controvertida (artículo 260.4 segundo párrafo Reglamento (UE) 2015/2447). Además, se requiere la conformidad de todas las Administraciones interesadas para otorgar la autorización (artículo 260.3 Reglamento (UE) 2015/2447). [sigue]</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de otorgamiento de autorización para (i) régimen de perfeccionamiento activo, (ii) régimen de perfeccionamiento pasivo, (iii) régimen de importación temporal o, (iv) régimen de destino final.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>31. Artículo 211.1 a) y .6 CAU y artículos 10, 14, 259, 260, y 261 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>En caso de que la Administración nacional consultada no responda en el plazo de treinta días desde la comunicación del proyecto de autorización del artículo 260.5 Reglamento (UE) 2015/2447, debe considerarse que está conforme con la autorización.</p> <p>El intercambio de información se ha de llevar a cabo a través del sistema electrónico al que se refiere el artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	
<p>32. Artículo 211.1 b) CAU, y artículos 10, 14, y 259 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>La Administración que revoca debe recabar consulta de la Comisión (artículo 259.2 Reglamento (UE) 2015/2447 y 211.6 CAU). Esta consulta es vinculante (artículo 259.5 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>Además, la Comisión puede trasladar sus conclusiones por iniciativa propia (artículo 259.3 Reglamento (UE) 2015/2447), lo cual implica que, aunque no se prevea expresamente así por la norma, la Comisión puede instar a la Administración nacional a que inicie el procedimiento de revocación.</p> <p>El intercambio de información se ha de llevar a cabo a través del sistema electrónico al que se refiere el artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de revocación de autorización para (i) régimen de perfeccionamiento activo, (ii) régimen de perfeccionamiento pasivo, (iii) régimen de importación temporal o, (iv) régimen de destino final por existir pruebas de que los intereses esenciales de los productores de la Unión pueden resultar perjudicados.</p>
<p>33. Artículos 10, 14, y 319 Reglamento (UE) 2015/2447 y artículos 191 y 199 Reglamento (UE) 2015/2446.</p>	<p>La Administración autorizante debe comprobar el cumplimiento de los requisitos de los artículos 191 y 199 Reglamento (UE) 2015/2446 y recabar consulta de las Administraciones de los aeropuertos de partida y destino del régimen de tránsito. Esta consulta no es vinculante. En caso de que la Administración consultada responda fuera del plazo de cuarenta días a contar desde la transmisión de la petición deben considerarse cumplidos los criterios y condiciones consultados (artículo 14.3 Reglamento (UE) 2015/2447).</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de otorgamiento de autorización para el empleo del documento electrónico como declaración de tránsito para transporte aéreo.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
34. Artículos 10, 14, y 319 Reglamento (UE) 2015/2447 y artículos 191 y 200 Reglamento (UE) 2015/2446.	La Administración autorizante debe comprobar el cumplimiento de los requisitos de los artículos 191 y 200 Reglamento (UE) 2015/2446 y recabar consulta de las Administraciones de los puertos de partida y destino del régimen de tránsito. Esta consulta no es vinculante. En caso de que la Administración consultada responda fuera del plazo de cuarenta días a contar desde la transmisión de la petición deben considerarse cumplidos los criterios y condiciones consultados (artículo 14.3 Reglamento (UE) 2015/2447).	Procedimiento instruido por una Administración nacional de otorgamiento de autorización para el empleo del documento electrónico como declaración de tránsito para transporte marítimo.
35. Artículo 4.2 Reglamento (CE) 3017/95 y artículos 10 y 14 Reglamento (UE) 2015/2447.	<p>En los casos en los que la solicitud de autorización se presenta a una Administración distinta a la del Estado en el cual el solicitante esté establecido, la Administración que tramita la solicitud debe consultar a las Administraciones de los Estados afectados por la solicitud, las cuales disponen de un plazo máximo de dos semanas desde la comunicación para contestar. Las consultas no son vinculantes. En caso de que la Administración consultada responda fuera del plazo o no responda, deben considerarse cumplidos los criterios y condiciones consultados (artículo 14.3 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>El intercambio de información se ha de llevar a cabo a través del sistema electrónico al que se refiere el artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	Procedimiento instruido por una Administración nacional para autorizar la exportación temporal y posterior importación de productos textiles al amparo del régimen de perfeccionamiento pasivo económico.
36. Artículo 4.1 Reglamento (CE) 338/97 y artículo 7 Reglamento (CE) 865/2006.	Para la concesión de la autorización, la Administración nacional autorizante debe tener en cuenta la información proporcionada por la Administración del país tercero exportador acerca de la conformidad de la obtención del espécimen en cuestión con la legislación de protección, así como la información proporcionada acerca de la falta de diligencia formal en el permiso de exportación o del certificado de reexportación. La información acerca de la legalidad de la obtención del espécimen es determinante puesto que si es negativa impide la importación [sigue]	Procedimiento instruido por una Administración nacional para autorizar la importación a la Unión de especímenes de la fauna y flora silvestres incluidos en los anexos A, B, o C Reglamento 338/97.

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>Artículo 4.1 Reglamento (CE) 338/97 y artículo 7 Reglamento (CE) 865/2006.</p>	<p>(artículo 4.1 b) Reglamento (CE) 338/97 y artículo 7.6 Reglamento (CE) 865/2006).</p> <p>La información acerca de la falta de diligencia formal es un elemento entre otros que la Administración autorizante emplea para formarse un juicio acerca de la aceptabilidad del permiso de exportación o certificado de reexportación que se le presenta en el momento de la introducción del espécimen a la UE (artículo 7.5 Reglamento (CE) 865/2006).</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional para autorizar la importación a la Unión de especímenes de la fauna y flora silvestres incluidos en los anexos A, B, o C Reglamento 338/97.</p>
<p>Artículo 5 Reglamento (CE) 338/97 y artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>La Administración nacional que emita el certificado de reexportación debe consultar a la Administración que hubiera previamente expedido el permiso de importación a la UE (artículo 5.5 Reglamento (CE) 338/97). La consulta es determinante en el caso de que afirme que el espécimen ha sido introducido ilegalmente en la Unión puesto que ello supone la denegación del certificado de reexportación (artículos 5.3 Reglamento (CE) 338/97).</p> <p>El intercambio de información se ha de llevar a cabo a través del sistema electrónico al que se refiere el artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de expedición de certificado para la reexportación de especímenes de la fauna y flora silvestres incluidos en los anexos A, B, o C Reglamento (CE) 338/97.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>38. Artículos 11 a 19 Reglamento (CE) 111/2005.</p>	<p>Las autorizaciones para la exportación deben ir precedidas de notificación previa a través de la Comisión a las autoridades del país de destino conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, adoptada en Viena el 19 de diciembre de 1988 (artículo 11.1 Reglamento (CE) 111/2005). La autorización de las Administraciones nacionales está condicionada a la contestación de las autoridades del país de destino. Si éstas informan dentro del plazo para la contestación (quince días hábiles desde la notificación) que la operación puede estar destinada a la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas, la Administración nacional no puede expedir autorización a la exportación (artículos 11 y 15 Reglamento (CE) 111/2005). Tampoco pueden las Administraciones nacionales autorizar la exportación si no reciben la preceptiva autorización a la importación de aquellos países que mantienen acuerdo internacional suscrito con la Unión en ese sentido (artículos 15 c) y 17 Reglamento (CE) 111/2005).</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de expedición de autorización para la exportación de todas las sustancias de las categorías 1 y 4 del anexo al Reglamento 111/2005 y de las sustancias de las categorías 2 y 3 del mismo anexo cuando se exporten a determinados países. Se trata de sustancias que pueden ser empleadas en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.</p>
<p>39. Artículos 20 a 25 Reglamento (CE) 111/2005.</p>	<p>La autorización de las Administraciones nacionales para la importación de estas sustancias está condicionada a que la Administración autorizante reciba información que induzca a sospechar que dichas sustancias están destinadas a la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas. La Administración nacional debe denegar la autorización a la importación si recibe notificación en ese sentido, bien (i) de un tercer país a través de la Comisión conforme al artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, adoptada en Viena el 19 de diciembre de 1988, bien (ii) de la Administración de un país de la Unión que proporcione dicha información en el marco general de cooperación establecido por el Reglamento (CE) 515/97 (artículo 23 Reglamento (CE) 111/2005).</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de expedición de autorización para la importación de las sustancias catalogadas en la categoría 1 del anexo al Reglamento (CE) 111/2005, sustancias que pueden ser empleadas en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>Artículo 11 Reglamento (CE) 40. 428/2009 y artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>En el procedimiento de expedición de autorización para la exportación de determinados productos de doble uso que se hallan o se vayan a hallar en un Estado distinto a aquel en el cual se solicita la autorización y que estén enumerados en el anexo IV Reglamento 428/2009, o tengan un destino distinto a los enumerados en el anexo IIa Reglamento 428/2009, la Administración nacional autorizante debe consultar a las Administraciones de los Estados en los que se hallen o vayan a hallar los productos de doble uso. Las Administraciones consultadas disponen de un plazo de diez días hábiles desde la comunicación para presentar sus objeciones a la exportación y sus objeciones son vinculantes para la Administración autorizante (artículo 11.1 primer párrafo Reglamento (CE) 428/2009).</p> <p>En todo tipo de exportaciones de productos de doble uso, si la exportación puede perjudicar los intereses fundamentales de seguridad de un Estado miembro, este último puede solicitar al Estado que tramita la autorización a la exportación que no conceda la autorización. En caso de discrepancia entre el Estado autorizante y el Estado afectado se abre un período de consultas de carácter no vinculante para la Administración autorizante de diez hábiles (artículo 11.2 Reglamento (CE) 428/2009).</p> <p>En todo tipo de exportaciones de doble uso la Administración autorizante tiene que comprobar si respecto al mismo tipo de transacción (productos con parámetros técnicos fundamentalmente idénticos destinados al mismo usuario final) existen en la Unión previas denegaciones a la exportación y, en caso positivo, recabar información de las Administraciones que hubieran denegado la autorización. La información recabada de otras Administraciones no es vinculante (artículo 13.5 Reglamento (CE) 428/2009). [sigue]</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional para la autorización a la exportación de productos de doble uso (productos que puedan destinarse a usos tanto civiles como militares).</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>Artículo 11 Reglamento (CE) 40. 428/2009 y artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>El intercambio de información se ha de llevar a cabo a través del sistema electrónico al que se refiere el artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional para la autorización a la exportación de productos de doble uso (productos que puedan destinarse a usos tanto civiles como militares).</p>
<p>Artículo 16 Reglamento (CE) 41. 428/2009 y artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>La Administración nacional que tramite la exportación de un producto de doble uso cuya exportación ha sido autorizada por otra Administración nacional puede suspender la exportación por un período de diez días hábiles ampliable hasta treinta. La Administración que tramita la exportación puede suspender dicha exportación al abstenerse de diligenciar el impreso de exportación presentado. Pero en ese caso, esta Administración ha de consultar inmediatamente a la Administración que concedió la autorización de exportación. La consulta a la Administración autorizante es vinculante. En caso de que la Administración consultada no contestara a lo largo del plazo de treinta días de la suspensión de la exportación, debe entenderse que la autorización perdura, debiendo quedar los bienes libres para la exportación (artículo 16.4 Reglamento (CE) 428/2009).</p> <p>El intercambio de información se ha de llevar a cabo a través del sistema electrónico al que se refiere el artículo 10 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de exportación de productos de doble uso cuya exportación esté ya previamente autorizada por otra Administración.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>Artículo 8 42. Reglamento (UE) 649/2012.</p>	<p>Antes de otorgar exención total o parcial de notificación en supuestos de exportación de las sustancias a las que se refiere el apartado 1 del artículo 8 Reglamento (UE) 649/2012 a países en situación de emergencia, la Administración nacional autorizante debe recabar consulta de la Comisión, a la cual asiste la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos. La respuesta de la Comisión debe entenderse positiva si no se recibe en el plazo de los diez días siguientes a la remisión de la notificación a la Comisión. La Administración autorizante debe resolver “(...) a criterio (...) , <i>en consulta con</i> la Comisión, (...)” (artículo 8.5 Reglamento (UE) 649/2012).</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de exportación de sustancias químicas peligrosas en supuestos de situaciones de emergencia en el país importador.</p>
<p>Artículo 14 43. Reglamento (UE) 649/2012.</p>	<p>Antes de autorizar la exportación de las sustancias químicas a las que se refiere el párrafo primero del apartado 6 del artículo 14 Reglamento (UE) 649/2012, la Administración nacional debe recabar (i) consulta de la Comisión, la cual está asistida por la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos y, (ii) el consentimiento expreso a la operación de la Administración del destino. La norma no regula el silencio de la Comisión (artículo 14. 6 Reglamento (UE) 649/2012).</p> <p>Este procedimiento no se aplica si los productos químicos a exportar están incluidos en la parte 3 del anexo al que se refiere el párrafo primero del apartado 6 del artículo 14 Reglamento (UE) 649/2012, y tampoco si el consentimiento de la parte importadora consta ya respecto de esos productos en la circular más reciente emitida por la Secretaría del Convenio de Rotterdam (artículo 14.6 b) Reglamento (UE) 649/2012).</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de autorización para exportar determinadas sustancias químicas peligrosas conforme al procedimiento PIC (siglas en inglés para Consentimiento Fundamentado Previo) del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
44. Artículo 56.5 CAU y artículo 55 Reglamento (UE) 2015/2447.	Cuando la Comisión ordene la vigilancia sobre determinadas mercancías, las Administraciones nacionales deben facilitar periódicamente información respecto a los despachos a libre práctica y exportaciones de dichas mercancías (artículo 55.2 Reglamento (UE) 2015/2447). La comunicación de la información a la Comisión no trae consigo necesariamente la adopción de una posterior resolución.	Procedimiento de vigilancia en la Unión de la importación y exportación de determinadas mercancías bajo la supervisión y coordinación de la Comisión.
45. Artículo 280 Reglamento (UE) 2015/2447.	<p>Cuando se incoe un procedimiento de investigación, bien por falta de información proveniente de la aduana de destino o de salida que permita concluir regularmente un expediente TIR conforme a lo previsto en el artículo 276 Reglamento (UE) 2015/2447, bien por falsificación de la documentación aportada, la Administración competente para concluir el expediente TIR (aduanas de partida o entrada) debe enviar solicitud de información a la primera (aduanas de destino o de salida). La Administración consultada debe responder a la solicitud en los veintiocho días siguientes a la fecha de envío de la solicitud (artículo 280.6 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>Si fuera la Administración española la que instruyera la investigación sobre la operación TIR, finalizaría la misma con diligencia o informe (artículos 154.5 y 189.5 RD 1065/2007) acompañada de liquidación (artículo 189.1 RD 1065/2007) y del inicio de expediente sancionador, en su caso (artículo 192.2 RD 1065/2007).</p>	Procedimiento instruido por una Administración nacional de investigación de irregularidades cometidas en una operación TIR.
46. Artículo 310 Reglamento (UE) 2015/2447.	Cuando se incoe procedimiento de investigación por la Administración de la aduana de partida por falta de respuesta satisfactoria a la solicitud a la que se refiere el apartado 2 del artículo 310 Reglamento (UE) 2015/2447, ésta debe cursar petición de información complementaria a la Administración de la aduana de destino si el titular del régimen de tránsito no ofrece respuesta satisfactoria a su [sigue]	Procedimiento de investigación instruido por la Administración nacional de la aduana de partida por posible incumplimiento de las disposiciones del régimen de tránsito de la Unión.

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>46. Artículo 310 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>requerimiento (artículo 310.5 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>La Administración de la aduana de destino debe responder a dicha petición de información en el plazo de cuarenta días a contar desde el envío de la petición (artículo 310.6 Reglamento (UE) 2015/2447).</p> <p>Si fuera la Administración española la que instruyera la investigación, finalizaría la misma con diligencia o informe (artículos 154.5 y 189.5 RD 1065/2007) acompañada de liquidación (artículo 189.1 RD 1065/2007) y del inicio de expediente sancionador, en su caso (artículo 192.2 RD 1065/2007).</p>	<p>Procedimiento de investigación instruido por la Administración nacional de la aduana de partida por posible incumplimiento de las disposiciones del régimen de tránsito de la Unión.</p>
<p>47. Artículo 335 Reglamento (UE) 2015/2447.</p>	<p>En caso de que transcurran noventa días desde el levante de las mercancías para su exportación (exportación efectiva) sin que la aduana que ha tramitado la declaración de exportación reciba información sobre la salida efectiva de las mercancías, la aduana que tramita la declaración de exportación puede solicitar a la aduana de salida efectiva que informe como complemento a la información presentada por el declarante (artículo 335.3 Reglamento (UE) 2015/2447). La Administración consultada debe responder a la solicitud en los diez días siguientes a la fecha de envío de la solicitud (artículo 335.3 Reglamento (UE) 2015/2447). En caso de falta de respuesta de la Administración consultada, la aduana que ha tramitado la declaración de exportación debe informar al declarante.</p> <p>Si fuera la Administración española la que instruyera la investigación, finalizaría la misma con diligencia o informe (artículos 154.5 y 189.5 RD 1065/2007) acompañada de liquidación (artículo 189.1 RD 1065/2007) y del inicio de expediente sancionador, en su caso (artículo 192.2 RD 1065/2007).</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de investigación y comprobación de exportaciones en casos en los que la aduana ante la que se presenta la declaración de exportación es distinta a la aduana de salida efectiva de la mercancía.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>Artículos 2 a 5</p> <p>48. Reglamento (UE) 2015/479.</p>	<p>Con carácter previo a la adopción de las medidas de salvaguardia sobre exportaciones, puede ocurrir, (i) que las Administraciones nacionales informen voluntariamente a la Comisión de la evolución del mercado (artículo 2 Reglamento (UE) 2015/479), o (ii) que la Comisión requiera a las Administraciones nacionales datos estadísticos respecto a determinados productos (artículo 4 Reglamento (UE) 2015/479).</p> <p>La Comisión puede adoptar medidas de salvaguardia (subordinación de la exportación a una autorización previa) conforme al procedimiento de examen del artículo 5 Reglamento (UE) 182/2011 cuando las circunstancias de la situación lo exijan (artículo 5.1 Reglamento (UE) 2015/479).</p> <p>La norma no fija inequívocamente la forma jurídica concreta de ejecución por la cual la Comisión debe adoptar las medidas de salvaguardia; es razonable deducir que lo haría por medio de reglamento de ejecución.</p>	<p>Procedimiento instruido por la Comisión de adopción de medidas de salvaguardia sobre exportaciones con el objetivo de evitar situaciones críticas o de escasez de productos esenciales.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
-------------------------	---	-------------------------

Sección 6: Procedimientos en el seno de los cuales se produce una manifestación de conocimiento a una Administración distinta a la que instruye (excluidos de análisis⁷)

<p>Artículo 24 49. Reglamento (UE) 2015/478.</p>	<p>Las Administraciones nacionales deben informar a la Comisión de aquellas prohibiciones, restricciones y medidas de vigilancia que pueden adoptar al amparo del artículo 24.2 Reglamento (UE) 2015/478. En caso de que éstas se adopten con carácter de extrema urgencia se deben comunicar a la Comisión inmediatamente después de su adopción (artículo 24.2 tercer párrafo Reglamento (UE) 2015/478).</p>	<p>Procedimiento de adopción de medidas estatales de protección frente a la importación de determinados productos.</p>
<p>Artículo 8 50. Reglamento (UE) 2015/479.</p>	<p>Con carácter previo las Administraciones nacionales deben comunicar a la Comisión la futura adopción de estas medidas. La Comisión, a su vez, traslada este hecho al Consejo y al resto de Estados de la Unión (artículo 8 Reglamento (UE) 2015/479).</p>	<p>Procedimiento instruido por una Administración nacional de adopción de medidas de asignación de exportaciones de los productos del anexo I Reglamento (UE) 2015/479 a determinados países en situación de crisis.</p>

⁷ Los dos procedimientos de esta sección están excluidos de análisis. Constan únicamente para ejemplificar que los procedimientos compuestos en los cuales una de las Administraciones se limita a ser mera receptora de una comunicación no son objeto de este estudio.

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
-------------------------	---	-------------------------

Sección 7: Procedimientos que incluyen actos de trámite realizados por una Administración distinta a la que instruye y que consisten en varias actuaciones de distinto tipo (petición de actuación, manifestaciones de conocimiento y actuaciones de control, comprobación e investigación)

51. Artículos 10 a 13 Reglamento (CE) 597/2009.	<p>A lo largo del procedimiento instruido por la Comisión, una Administración nacional,</p> <ul style="list-style-type: none"> • puede presentar denuncia ante la Comisión solicitando la apertura de una investigación (artículo 10.1 segundo párrafo Reglamento (CE) 597/2009); • puede transmitir a la Comisión prueba de la existencia de subvenciones a la importación y del perjuicio que causan a la industria de la Unión (artículo 10.1 tercer párrafo Reglamento (CE) 597/2009); • debe facilitar a la Comisión la información que ésta le solicite (artículo 11.3 Reglamento (CE) 597/2009); • debe realizar cuantas inspecciones y pesquisas sean necesarias para atender las peticiones de la Comisión (artículo 11.4 Reglamento (CE) 597/2009); • puede solicitar de la Comisión la imposición de derechos compensatorios provisionales (artículo 12.4 Reglamento (CE) 597/2009), y; • debe asistir a la Comisión en la supervisión de los compromisos voluntarios adoptados por el país de origen o los exportadores para evitar la imposición de derechos compensatorios (artículo 13.9 tercer párrafo Reglamento (CE) 597/2009). [sigue] 	Procedimiento de investigación instruido por la Comisión para determinar la existencia, importancia o efectos de una supuesta importación subvencionada de productos provenientes de terceros países.
---	---	---

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
51. Artículos 10 a 13 Reglamento (CE) 597/2009.	<p>La Comisión pone fin al procedimiento de investigación mediante reglamento de ejecución adoptado conforme al procedimiento de examen del artículo 5 Reglamento (UE) 182/2011 (artículo 14.2 Reglamento (CE) 597/2009) que, bien cierra la investigación sin imposición de medidas, bien impone derechos compensatorios (artículos 14 y 15 Reglamento (CE) 597/2009).</p>	<p>Procedimiento de investigación instruido por la Comisión para determinar la existencia, importancia o efectos de una supuesta importación subvencionada de productos provenientes de terceros países.</p>
52. Artículo 23 Reglamento (CE) 597/2009.	<p>En el marco de la investigación llevada a cabo por la Comisión, una Administración nacional,</p> <ul style="list-style-type: none"> • puede solicitar la apertura de la investigación (artículo 23.4 primer párrafo Reglamento (CE) 597/2009), y; • debe asistir a la Comisión durante su investigación (artículo 23.4 segundo párrafo Reglamento (CE) 597/2009). <p>La Comisión pone fin al procedimiento de investigación mediante reglamento de ejecución adoptado conforme al procedimiento de examen del artículo 5 Reglamento (UE) 182/2011 que, bien altera las medidas ya existentes para evitar la elusión, bien no las altera (artículo 23.4 Reglamento (CE) 597/2009).</p>	<p>Procedimiento instruido por la Comisión de investigación sobre la posible elusión de pago de derechos compensatorios por importaciones subvencionadas.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>Artículos 5 a 8</p> <p>53. Reglamento (CE) 1225/2009.</p>	<p>A lo largo del procedimiento de investigación instruido por la Comisión, una Administración nacional,</p> <ul style="list-style-type: none"> • puede presentar denuncia ante la Comisión solicitando la apertura de una investigación (artículo 5.1 segundo párrafo Reglamento (CE) 1225/2009); • puede transmitir a la Comisión prueba de la existencia de prácticas de dumping y del perjuicio que causan a la industria de la Unión (artículo 5.1 tercer párrafo Reglamento (CE) 1225/2009); • debe facilitar a la Comisión la información que solicite (artículo 6.3 Reglamento (CE) 1225/2009); • debe realizar cuantas inspecciones y pesquisas sean necesarias para atender las peticiones de la Comisión (artículo 6.4 Reglamento (CE) 597/2009); • puede solicitar de la Comisión la imposición de derechos compensatorios provisionales (artículo 7.5 Reglamento (CE) 1225/2009), y; • debe presentar a la Comisión prueba del incumplimiento de los compromisos voluntarios adoptados para evitar la imposición de derechos compensatorios (artículo 8.9 segundo párrafo Reglamento (CE) 1225/2009). <p>La Comisión pone fin al procedimiento de investigación mediante acto de ejecución adoptado conforme al procedimiento de examen del artículo 5 Reglamento (UE) 182/2011 (artículo 9 Reglamento (CE) 1225/2009) que, bien cierra la investigación sin imposición de medidas, bien impone derechos antidumping a la importación de determinados bienes (artículo 9.4 Reglamento (CE) 1225/2009).</p>	<p>Procedimiento de investigación instruido por la Comisión para determinar la existencia, importancia o efectos de una supuesta importación objeto de dumping de productos provenientes de terceros países.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>Artículo 13 54. Reglamento (CE) 1225/2009.</p>	<p>En el marco de la investigación llevada a cabo por la Comisión, una Administración nacional,</p> <ul style="list-style-type: none"> • puede solicitar la apertura de la investigación (artículo 13.3 primer párrafo Reglamento (CE) 1225/2009), y; • debe asistir a la Comisión durante su investigación (artículo 13.3 segundo párrafo Reglamento (CE) 1225/2009). <p>La Comisión pone fin al procedimiento de investigación mediante acto de ejecución adoptado conforme al procedimiento de examen del artículo 5 Reglamento (UE) 182/2011 que, bien altera las medidas ya existentes para evitar la elusión, bien no las altera (artículo 13.3 Reglamento (CE) 1225/2009).</p>	<p>Procedimiento instruido por la Comisión de investigación sobre la posible elusión de pago de derechos compensatorios por importaciones objeto de dumping.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>Artículo 7</p> <p>55. Reglamento (UE) 2015/936.</p>	<p>En el marco de la investigación llevada a cabo por la Comisión, una Administración nacional,</p> <ul style="list-style-type: none"> • en caso de que consienta a ello, asiste con sus agentes a la Comisión durante la investigación (artículo 7.2 segundo párrafo Reglamento (UE) 2015/936); • puede solicitar a la Comisión que inicie la investigación (artículo 7.6 Reglamento (UE) 2015/936), y; • a instancia de la Comisión y según la modalidad que ésta determine, debe facilitar los datos de los que disponga respecto a la evolución del mercado del producto a que se refiere la investigación (artículo 7.3 Reglamento (UE) 2015/936). <p>La Comisión pone fin al procedimiento de investigación, bien (i) mediante acuerdo adoptado conforme al procedimiento de examen del artículo 5 Reglamento (UE) 182/2011 que da por concluidas las actuaciones (artículo 8 Reglamento (UE) 2015/936), bien (ii) mediante la adopción de medidas de vigilancia conforme al procedimiento consultivo del artículo 4 Reglamento (UE) 182/2011 (artículo 11 Reglamento (UE) 2015/936), bien (iii) mediante la adopción de un reglamento delegado que imponga medidas que modifiquen el régimen de importación de los productos en cuestión (artículo 12.3 Reglamento (UE) 2015/936).</p> <p>La norma no fija inequívocamente la forma jurídica concreta de ejecución por la cual la Comisión ordena la vigilancia (apartado (ii) anterior), si bien es razonable entender que lo hace mediante reglamento de ejecución.</p>	<p>Procedimiento instruido por la Comisión de investigación sobre las condiciones de importación de productos textiles provenientes de terceros países que no están cubiertos por acuerdos bilaterales, protocolos, otros acuerdos o por otros regímenes específicos de importación de la Unión.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
-------------------------	---	-------------------------

Sección 8: Actuaciones que debe llevar a cabo una Administración requerida a prestar asistencia a otra Administración que está instruyendo un procedimiento de aplicación de la reglamentación aduanera

<p>56. Títulos I, II, y III Reglamento (CE) 515/97.</p>	<p>A instancia expresa de la Administración requirente, la Administración requerida,</p> <ul style="list-style-type: none"> • debe facilitar toda la información que permita a la Administración requirente garantizar el cumplimiento de las disposiciones de las reglamentaciones aduanera y agraria (artículo 4.1 primer párrafo Reglamento (CE) 515/97); • debe facilitar todos los certificados y documentos o copias autenticadas que se refieran a la operación aduanera en cuestión (artículo 5 Reglamento (CE) 515/97); • debe ejercer una vigilancia especial sobre las personas, lugares, mercancías y medios de transporte relevantes (artículo 7 Reglamento (CE) 515/97); • respecto a la vigilancia que lleve a cabo, debe comunicar todos los datos de que disponga u obtenga sobre operaciones aduaneras que parezcan ser contrarias a la reglamentación aduanera (artículo 8 primer párrafo Reglamento (CE) 515/97); • debe realizar por cuenta propia las investigaciones apropiadas sobre las operaciones aduaneras relevantes (artículo 9.1 Reglamento (CE) 515/97); • debe comunicar los resultados de dichas investigaciones (artículo 9.1 tercer párrafo Reglamento (CE) 515/97), y; [sigue] 	<p>Asistencia mutua en respuesta a petición expresa entre Administraciones de los Estados miembros.</p>
---	---	---

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>56. Títulos I, II, y III Reglamento (CE) 515/97</p>	<ul style="list-style-type: none"> • si llega a un acuerdo con la Administración requirente al respecto, <ul style="list-style-type: none"> ○ debe facilitar la participación de los agentes de la Administración requirente en sus investigaciones en las condiciones que fija el apartado 2 del artículo 9 Reglamento (CE) 515/97, y ○ debe facilitar que dichos agentes recojan en las oficinas de la Administración requerida la información sobre la aplicación de la regulación aduanera que necesiten (artículo 10 Reglamento (CE) 515/97). <p>Estas actuaciones no tienen porqué finalizar necesariamente con una resolución.</p>	<p>Asistencia mutua en respuesta a petición expresa entre Administraciones de los Estados miembros.</p>
<p>57. Artículos 14 y 15 Reglamento (CE) 515/97.</p>	<p>Sin que exista requerimiento previo, cuando lo estime útil, una Administración nacional debe transmitir a la Administración de un Estado miembro afectado o interesado, (i) mediante intercambio aislado de documentos o informes, (ii) mediante intercambio automático ocasional o, (iii) mediante intercambio automático regular, información sobre operaciones que sean o parezcan contrarias a la reglamentación aduanera.</p> <p>Estas actuaciones no tienen porqué finalizar necesariamente con una resolución.</p>	<p>Asistencia mutua espontánea con objeto de asegurar la correcta aplicación de la reglamentación aduanera.</p>

Número de orden y norma	Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra	Procedimiento principal
<p>Artículos 17 y 18 58. Reglamento (CE) 515/97.</p>	<p>Las Administraciones nacionales deben,</p> <ul style="list-style-type: none"> • comunicar a la Comisión, <ul style="list-style-type: none"> ○ toda información útil referente a mercancías y métodos empleados en operaciones contrarias a la reglamentación aduanera (artículo 17.1 a) Reglamento (CE) 515/97); ○ los requerimientos de asistencia, acciones emprendidas e información intercambiada con otras Administraciones que evidencien tendencias de fraude en el sector aduanero (artículo 17.1 a) Reglamento (CE) 515/97); ○ cualquier información sobre insuficiencias y lagunas de la reglamentación aduanera puestas de manifiesto (artículo 17.1 b) Reglamento (CE) 515/97); y; ○ toda operación contraria a la reglamentación aduanera de interés particular a nivel de la Unión (artículo 18.1 Reglamento (CE) 515/97). <p>Previo requerimiento de la Comisión, las Administraciones nacionales deben,</p> <ul style="list-style-type: none"> • llevar a cabo investigaciones en las cuales tienen derecho a estar presentes los agentes de la Comisión (artículo 18.4 primer párrafo Reglamento (CE) 515/97), y • comunicar a la Comisión las conclusiones que se alcancen como resultado de las mismas (artículo 18.4 segundo párrafo Reglamento (CE) 515/97). <p>Estas actuaciones no tienen porqué finalizar necesariamente con una resolución.</p>	<p>Asistencia a la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de la reglamentación aduanera.</p>

Anexo 2 (*Listado de normas aduaneras*)

Documento	Publicación
-----------	-------------

Normativa europea¹

Capítulo 01: Asuntos generales, financieros e institucionales

Sección 01.40.40: Disposiciones institucionales: Comisión

1. Reglamento (UE) número 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión. DOUE, serie L, 55, de 28 de febrero de 2011, p. 13.

Sección 01.60.30: Disposiciones financieras y presupuestarias: Recursos propios

2. Decisión 70/243/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades². DOCE, serie L, 94, de 28 de abril de 1970, p. 19.
3. Decisión número 2014/335/UE, Euratom del Consejo de 26 de mayo de 2014 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea. DOUE, serie L, 168, de 7 de junio de 2014, p. 105.

Capítulo 02: Unión aduanera y libre circulación de mercancías

Sección 02.05: Generalidades

4. Decisión número 91/453/CEE de la Comisión de 30 de julio de 1991 por la que se crea un Comité consultivo en materia aduanera y de fiscalidad indirecta. DOCE, serie L, 241, de 30 de agosto de 1991, p. 43.
5. Decisión número 210/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996 por el que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad («Aduana 2000»). DOCE, serie L, 33, de 4 de febrero de 1997, p. 24.
6. Decisión número 253/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2003 por la que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2007)³. DOUE, serie L, 36, de 12 de febrero de 2003, p. 1.

¹ Los capítulos y secciones que ordenan las normas de a continuación son los del Repertorio de la legislación de la Unión Europea. Disponible en la siguiente página web consultada el 8 de octubre de 2016: <http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html?locale=es>

² Decisión derogada por el artículo 8 de la Decisión número 84/C 193/06 del Consejo de 10 de julio de 1984.

³ Decisión derogada por el artículo 23 de la Decisión número 624/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007 por la que se establece un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013).

Documento	Publicación
7. Decisión número 624/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007 por la que se establece un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013) ⁴ .	DOUE, serie L, 154, de 14 de junio de 2007, p. 25.
8. Decisión número 70/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2008 relativa a un entorno sin soporte papel en las aduanas y el comercio.	DOUE, serie L, 23, de 26 de enero de 2008, p. 21.
9. Reglamento (UE) número 1294/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 por el que se establece un programa de acción para la aduana en la Unión Europea para el período 2014–2020 (Aduana 2020) y por el que se deroga la Decisión número 624/2007/CE.	DOUE, serie L, 347, de 20 de diciembre de 2013, p. 209.
Sección 02.07: Estadística	
10. Reglamento (CEE) número 2658/87 del Consejo de 23 de julio de 1987 relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y el arancel aduanero común (texto consolidado de 1 de enero de 2000).	DOCE, serie L, 256, de 7 de septiembre de 1987, p. 1.
11. Reglamento (CE) número 638/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre las estadísticas comunitarias de intercambios de bienes entre Estados miembros y por el que se deroga el Reglamento (CEE) número 3330/91 del Consejo (texto consolidado de 17 de julio de 2014).	DOUE, serie L, 102, de 7 de abril de 2004, p. 1.
12. Reglamento (CE) número 1982/2004 de la Comisión de 18 de noviembre de 2004 por el que se aplica el Reglamento (CE) número 638/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las estadísticas comunitarias de intercambios de bienes entre Estados miembros, y por el que se derogan los Reglamentos de la Comisión (CE) número 1901/2000 y (CEE) número 3590/92 (texto consolidado de 26 de noviembre de 2013).	DOUE, serie L, 343, de 19 de noviembre de 2004, p. 3.
13. Reglamento (CE) número 184/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de enero de 2005 relativo a las estadísticas comunitarias sobre balanza de pagos, comercio internacional de servicios e inversiones extranjeras directas (texto consolidado de 1 de enero de 2014).	DOUE, serie L, 35, de 8 de febrero de 2005, p. 23.
14. Reglamento (CE) número 601/2006 de la Comisión de 18 de abril de 2006 por el que se aplica el Reglamento (CE) número 184/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al formato y al procedimiento de transmisión de datos (texto consolidado de 1 de junio de 2014).	DOUE, serie L, 106, de 19 de abril de 2006, p. 7.

⁴ Decisión derogada por el artículo 19 del Reglamento (UE) número 1294/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 por el que se establece un programa de acción para la aduana en la Unión Europea para el período 2014–2020 (Aduana 2020) y por el que se deroga la Decisión número 624/2007/CE.

Documento	Publicación
15. Reglamento (CE) número 1055/2008 de la Comisión de 27 de octubre de 2008 por el que se aplica el Reglamento (CE) número 184/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo relativo a los criterios de calidad y a los informes de calidad para las estadísticas de balanza de pagos (texto consolidado de 10 de enero de 2011).	DOUE, serie L, 283, de 28 de octubre de 2008, p. 3.
16. Reglamento (CE) número 471/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de mayo de 2009 sobre estadísticas comunitarias relativas al comercio exterior con terceros países y por el que se deroga el Reglamento (CE) número 1172/95 del Consejo (texto consolidado de 23 de diciembre de 2016).	DOUE, serie L, 152, de 16 de junio de 2009, p. 23.
17. Reglamento (UE) número 92/2010 de la Comisión de 2 de febrero de 2010 por el que se aplica el Reglamento (CE) número 471 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre estadísticas comunitarias relativas al comercio exterior con terceros países, en lo que respecta al intercambio de datos entre las autoridades aduaneras y las autoridades estadísticas nacionales, la compilación de estadísticas y la evaluación de calidad.	DOUE, serie L, 31, de 3 de febrero de 2010, p. 4.
18. Reglamento (UE) número 113/2010 de la Comisión de 9 de febrero de 2010 por el que se aplica el Reglamento (CE) número 471/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre estadísticas comunitarias relativas al comercio exterior con terceros países, en lo que respecta a la cobertura del comercio, a la definición de los datos, a la elaboración de estadísticas sobre comercio desglosadas por características de las empresas y por moneda de facturación y a las mercancías o movimientos específicos (texto consolidado de 23 de diciembre de 2016).	DOUE, serie L, 37, de 10 de febrero de 2010, p. 1.
19. Reglamento (UE) número 1106/2012 de la Comisión de 27 de noviembre de 2012 por el que se aplica el Reglamento (CE) número 471/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre estadísticas comunitarias relativas al comercio exterior con terceros países, en lo que concierne a la actualización de la nomenclatura de países y territorios.	DOUE, serie L, 328, de 28 de noviembre de 2012, p. 7.
Sección 02.10: Normativa aduanera general	
20. Reglamento (CEE) número 2913/92 del Consejo de 12 de octubre 1992 por el que se aprueba el Código aduanero comunitario ⁵ .	DOCE, serie L, 302, de 19 de octubre de 1992, p. 1.

⁵ Reglamento derogado por el artículo 186 del Reglamento (CE) número 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado).

Documento	Publicación
21. Reglamento (CEE) número 2454/93 de la Comisión de 2 de julio de 1993 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) número 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario (texto consolidado de 8 de diciembre de 2015) ⁶ .	DOCE, serie L, 253, de 11 de octubre de 1993, p. 1.
22. Reglamento (CE) número 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado) (texto consolidado de 19 de junio de 2013) ⁷ .	DOUE, serie L, 145, de 4 de junio de 2008, p. 145.
Sección 02.10.10: Normativa aduanera general: Territorio aduanero común	
23. Reglamento (CEE) número 1912/90 de la Comisión de 5 de julio de 1990 relativo a la prueba exigida para que los productos agrícolas abandonen territorio aduanero comunitario a través de la frontera interalemana.	DOCE, serie L, 173, de 6 de julio de 1990, p. 21.
24. Reglamento (UE) número 479/2013 del Consejo de 13 de mayo de 2013 por el que se eximen de la obligación de presentar declaraciones sumarias de entrada y de salida las mercancías de la Unión que crucen el corredor de Neum.	DOUE, serie L, 139, de 25 de mayo de 2013, p. 1.
25. Reglamento (UE) número 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de octubre 2013 por el que se establece el código aduanero de la Unión (refundición) (texto consolidado de 24 de diciembre de 2016).	DOUE, serie L, 269, de 10 de octubre de 2013, p. 1.
26. Decisión de Ejecución número 2014/255/UE de la Comisión de 29 de abril de 2014 por la que se establece el Programa de Trabajo relativo al Código Aduanero de la Unión ⁸ .	DOUE, serie L, 134, de 7 de mayo de 2014, p. 46.
27. Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión de 28 de julio de 2015 por el que se completa el Reglamento (UE) número 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del Código Aduanero de la Unión (texto consolidado de 1 de mayo de 2016).	DOUE, serie L, 343, de 29 de diciembre de 2015, p. 1.
28. Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión de 24 de noviembre de 2015 por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) número 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión (texto consolidado de 29 de diciembre de 2015).	DOUE, serie L, 343, de 29 de diciembre de 2015, p. 558.

⁶ Reglamento derogado por el artículo 1 del Reglamento de Ejecución (UE) número 2016/481 de la Comisión de 1 de abril de 2016 que deroga el Reglamento (CEE) número 2454/93 de la Comisión por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) número 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario.

⁷ Reglamento derogado por el artículo 286.1 del Reglamento (UE) número 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de octubre 2013 por el que se establece el código aduanero de la Unión (refundición).

⁸ Decisión derogada por el artículo 5.1 de la Decisión de Ejecución (UE) número 2016/578 de la Comisión de 11 de abril de 2016 por la que se establece el Programa de Trabajo relativo al desarrollo y a la implantación de los sistemas electrónicos previstos en el Código aduanero de la Unión.

Documento	Publicación
<p>29. Reglamento Delegado (UE) número 2016/341 de la Comisión de 17 de diciembre de 2015 por el que se completa el Reglamento (UE) número 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a las normas transitorias para determinadas disposiciones del Código aduanero de la Unión mientras no estén operativos los sistemas electrónicos pertinentes y por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 (texto consolidado de 1 de mayo de 2016).</p>	<p>DOUE, serie L, 69, de 15 de marzo de 2016, p. 1.</p>
<p>30. Reglamento de Ejecución (UE) 2016/481 de la Comisión de 1 de abril de 2016 que deroga el Reglamento (CEE) número 2454/93 de la Comisión por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) número 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario.</p>	<p>DOUE, serie L, 87, de 2 de abril de 2016, p. 24.</p>
<p>31. Decisión de Ejecución (UE) número 2016/578 de la Comisión de 11 de abril de 2016 por la que se establece el Programa de Trabajo relativo al desarrollo y a la implantación de los sistemas electrónicos previstos en el Código aduanero de la Unión.</p>	<p>DOUE, serie L, 99, de 15 de abril de 2016, p. 6.</p>
<p>Sección 02.10.20: Normativa aduanera general: Procedimientos de presentación y despacho en aduana</p>	
<p>32. Decisión de Ejecución número 2013/188/UE de la Comisión de 18 de abril de 2013 sobre los informes anuales de las inspecciones no discriminatorias realizadas en virtud del Reglamento (CE) número 1/2005 del Consejo relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE y el Reglamento (CE) número 1255/97.</p>	<p>DOUE, serie L, 111, de 23 de abril de 2013, p. 107.</p>
<p>Sección 02.10.60: Normativa aduanera general: Devolución o condonación de derechos</p>	
<p>33. Reglamento (CE) número 2036/96 de la Comisión de 24 de octubre de 1996 por el que se fija el plazo para la presentación de solicitudes de reembolso por parte de los agentes económicos que hayan importado en 1995 productos del código NC 2309 90 31, originarios de Noruega, al amparo de un contingente arancelario.</p>	<p>DOCE, serie L, 272, de 25 de octubre de 1996, p. 8.</p>
<p>34. Reglamento (CE) número 859/96 de la Comisión de 10 de mayo de 1996 sobre el reembolso de los derechos de importación percibidos por determinadas importaciones procedentes de Noruega realizadas en 1995, en el marco de los Acuerdos en forma de Canjes de Notas entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República de Islandia, el Reino de Noruega y la Confederación Suiza, por otra, sobre determinados productos agrícolas.</p>	<p>DOCE, serie L, 116, de 11 de mayo de 1996, p. 15.</p>

Documento	Publicación
-----------	-------------

Sección 02.20: Instrumentos arancelarios básicos

Sección 02.20.10.10: Instrumentos arancelarios básicos: Arancel aduanero común

- | | | |
|-----|--|---|
| 35. | Reglamento (UE) número 642/2010 de la Comisión por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 1234/2007 del Consejo en lo que concierne a los derechos de importación en el sector de los cereales (texto codificado) (texto consolidado de 18 de marzo de 2014). | DOUE, serie L, 187, de 21 de julio de 2010, p. 5. |
|-----|--|---|

Sección 02.20.30.25: Instrumentos arancelarios básicos: Países acogidos al sistema de preferencias generalizadas

- | | | |
|-----|--|---|
| 36. | Reglamento (CEE) número 3510/80 de la Comisión de 23 de diciembre de 1980 sobre la definición del concepto de productos originarios a efectos de la aplicación de las preferencias arancelarias concedidas por la Comunidad Económica Europea para ciertos productos provenientes de países en desarrollo. | DOCE, serie L, 368, de 31 de diciembre de 1980, p. 1. |
|-----|--|---|

Sección 02.30: Aplicación del Arancel Aduanero Común

- | | | |
|-----|--|--|
| 37. | Reglamento (UE) número 510/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por el que se establece el régimen de intercambios aplicable a determinadas mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas y por el que se derogan los Reglamentos (CE) número 1216/2009 y (CE) número 614/2009 del Consejo. | DOUE, serie L, 150, de 20 de mayo de 2014, p. 1. |
|-----|--|--|

Sección 02.30.20: Aplicación del Arancel Aduanero Común: Destinos especiales

- | | | |
|-----|--|---|
| 38. | Directiva número 79/802/CEE de la Comisión de 6 de septiembre de 1979 relativa a las mercancías en régimen de perfeccionamiento activo que se beneficiarían, en el caso de ser importadas para su despacho a libre práctica, de un régimen arancelario favorable por razón de su destino especial. | DOCE, serie L, 237, de 21 de septiembre de 1979, p. 29. |
|-----|--|---|

Sección 02.30.30.10: Aplicación del Arancel Aduanero Común: Suspensiones arancelarias

- | | | |
|-----|--|---|
| 39. | Reglamento (CE) número 150/2003 del Consejo de 21 de enero de 2003 por el que se suspenden los derechos de importación sobre determinadas armas y equipos militares. | DOCE, serie L, 25, de 30 de enero de 2003, p. 1. |
| 40. | Reglamento (UE) número 1387/2013 del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se suspenden los derechos autónomos del arancel aduanero común sobre algunos productos agrícolas e industriales y por el que se deroga el Reglamento (CE) número 1344/2011 (texto consolidado de 1 de enero de 2016). | DOUE, serie L, 354, de 28 de diciembre de 2013, p. 201. |

Sección 02.30.50: Aplicación del Arancel Aduanero Común: Franquicias aduaneras

- | | | |
|-----|---|--|
| 41. | Reglamento (CEE) número 3301/74 del Consejo de 19 de diciembre de 1974 relativo a la importación con franquicia de mercancías que sean objeto de pequeños envíos sin carácter comercial en el seno de la Comunidad. | DOCE, serie L, 354, de 30 de diciembre de 1974, p. 55. |
|-----|---|--|

	Documento	Publicación
42.	Reglamento (CEE) número 3915/88 de la Comisión de 15 de diciembre de 1988 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del artículo 63 <i>quater</i> del Reglamento (CEE) número 918/83 del Consejo relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras.	DOCE, serie L, 347, de 16 de diciembre de 1988, p. 55.
43.	Reglamento (CE) número 1186/2009 del Consejo de 16 de noviembre de 2009 relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras (versión codificada).	DOUE, serie L, 324, de 10 de diciembre de 2009, p. 23.
44.	Reglamento (CE) número 1225/2009 del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea (versión codificada).	DOUE, serie L, 343, de 22 de diciembre de 2009, p. 51.
45.	Reglamento de Ejecución (UE) número 1224/2011 de la Comisión de 28 de noviembre de 2011 por el que se establecen las disposiciones de aplicación de los artículos 66 a 73 del Reglamento (CE) número 1186/2009 del Consejo, relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras (texto codificado).	DOUE, serie L, 314, de 29 de noviembre de 2011, p. 14.
46.	Reglamento de Ejecución (UE) número 1225/2011 de la Comisión de 28 de noviembre de 2011 por el que se establecen las disposiciones de aplicación de los artículos 42 a 52 y de los artículos 57 y 58 del Reglamento (CE) número 1186/2009 del Consejo, relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras (texto codificado).	DOUE, serie L, 314, de 29 de noviembre de 2011, p. 20.
Sección 02.40: Normativas aduaneras específicas		
Sección 02.40.10: Normativas aduaneras específicas: Circulación de mercancías		
47.	Decisión número 507/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de marzo de 2001 referente a un conjunto de medidas relativas a la red transeuropea de recogida, elaboración y difusión de estadísticas sobre intercambios intracomunitarios y extracomunitarios de bienes (Edicom).	DOCE, serie L, 76, de 16 de marzo de 2001, p. 1.
48.	Decisión número 2003/374/CE de la Comisión de 21 de mayo de 2003 relativa a la aplicación de la Decisión número 507/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo referente a un conjunto de medidas relativas a la red transeuropea de recogida, elaboración y difusión de estadísticas sobre intercambios intracomunitarios y extracomunitarios de bienes (Edicom).	DOUE, serie L, 128, de 24 de mayo de 2003, p. 20.
49.	Reglamento (CE) número 116/2009 del Consejo de 18 de diciembre de 2008 relativo a la exportación de bienes culturales (versión codificada).	DOUE, serie L, 39, de 10 de febrero de 2009, p. 1.

	Documento	Publicación
50.	Reglamento (CE) número 1130/2009 de la Comisión de 24 de noviembre de 2009 por el que se establecen las disposiciones comunes de control de la utilización o el destino de los productos procedentes de la intervención (versión codificada) (texto consolidado de 1 de abril de 2014).	DOUE, serie L, 310, de 25 de noviembre de 2009, p. 5.
51.	Reglamento de Ejecución (UE) número 1081/2012 de la Comisión de 9 de noviembre de 2012 relativo a las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 116/2009 del Consejo relativo a la exportación de bienes culturales (texto codificado) (texto consolidado de 12 de diciembre de 2012).	DOUE, serie L, 324, de 22 de noviembre de 2012, p. 1.
Sección 02.40.10.10: Normativas aduaneras específicas: Libre circulación de mercancías		
52.	Reglamento (CEE) número 3925/91 del Consejo de 19 de diciembre de 1991 relativo a la supresión de los controles y formalidades aplicables a los equipajes de mano y a los equipajes facturados de las personas que efectúen un vuelo intracomunitario, así como a los equipajes de las personas que efectúen una travesía marítima intracomunitaria (texto consolidado de 20 de noviembre de 2003) ⁹ .	DOCE, serie L, 374, de 31 de diciembre de 1991, p. 4.
53.	Reglamento (CEE) número 3912/92 del Consejo de 17 de diciembre de 1992 relativo a los controles efectuados en la Comunidad en el transporte por carretera y por vía navegable de los medios de transporte matriculados o autorizados para circular en un país tercero.	DOCE, serie L, 395, de 31 de diciembre de 1992, p. 6.
54.	Reglamento (CE) número 1100/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2008 sobre la eliminación de controles practicados en las fronteras de los Estados miembros en el transporte por carretera y por vía navegable (versión codificada).	DOUE, serie L, 304, de 14 de noviembre de 2008, p. 63.
Sección 02.40.10.11: Normativas aduaneras específicas: Tránsito comunitario		
55.	Decisión número 85/250/CEE del Consejo de 22 de abril de 1985 sobre la aceptación, en nombre de la Comunidad, de la Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera relativo al establecimiento de vínculos entre los regímenes de tránsito aduanero, así como de la Resolución del Comité de Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa relativa al mismo tema.	DOCE, serie L, 112, de 25 de abril de 1985, p. 56.
Sección 02.40.10.13: Normativas aduaneras específicas: Turquía		
56.	Reglamento (CEE) número 428/73 del Consejo de 5 de febrero de 1973 referente a la aplicación de las Decisiones número 5/72 y 4/72 del Consejo de Asociación previsto por el Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía.	DOCE, serie L, 59, de 5 de marzo de 1973, p. 73.

⁹ Reglamento derogado por el artículo 186 del Reglamento (CE) número 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado).

Documento	Publicación
57. Reglamento (CEE) número 3573/73 del Consejo de 17 de diciembre de 1973 relativo a la aplicación de la Decisión número 2/73 del Consejo de Asociación (CEE–Turquía) por la que se modifica la Decisión número 5/72 de 29 de diciembre de 1972, relativa a los métodos de cooperación administrativa para la aplicación de los artículos 2 y 3 del Protocolo Adicional al Acuerdo de Ankara.	DOCE, serie L, 359, de 28 de diciembre de 1973, p. 1.
Sección 02.40.10.20: Normativas aduaneras específicas: Comercio extracomunitario: acuerdos ALC	
58. Reglamento (CEE) número 1811/88 del Consejo de 23 de junio de 1988 relativo a la aplicación de la Decisión número 1/88 de la Comisión mixta CEE–AELC «Tránsito común», por la que se modifican los Apéndices I, II y III del Convenio, de 20 de mayo de 1987, relativo a un régimen común de tránsito.	DOCE, serie L, 162, de 29 de junio de 1988, p. 4.
59. Reglamento (CEE) número 2011/89 del Consejo de 19 de junio de 1989 relativo a la aplicación de la Decisión número 1/89 de la Comisión mixta CEE–AELC «Simplificación de las formalidades», por la que se modifica el Anexo II del Convenio relativo a la simplificación de las formalidades en los intercambios de mercancías y a la aplicación de la Decisión número 1/89 de la Comisión mixta CEE–AELC «Tránsito común» por la que se modifican los apéndices I, II y III del Convenio relativo a un régimen común de tránsito.	DOCE, serie L, 200, de 13 de julio de 1989, p. 1.
Sección 02.40.10.30: Normativas aduaneras específicas: Procedimientos de exportación	
60. Reglamento (CE) número 428/2009 del Consejo de 5 de mayo de 2009 por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso (versión refundida) (texto consolidado de 25 de diciembre de 2015).	DOUE, serie L, 134, de 29 de mayo de 2009, p. 1.
Sección 02.40.10.40: Normativas aduaneras específicas: Eliminación de obstáculos al comercio	
61. Directiva número 70/50/EEC de la Comisión de 22 de diciembre de 1969 basada en el artículo 33 (7) sobre la abolición de medidas que tengan un efecto equivalente al de restricciones cuantitativas a las importaciones y que no están cubiertas por otras disposiciones adoptadas en ejecución del tratado CEE.	DOCE, serie L, 13, de 19 de enero de 1970, p. 29.
62. Decisión número 79/8/CEE de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, reunidos en el seno del Consejo de 18 de diciembre de 1978 relativa a la supresión de algunas tasas postales de presentación en la aduana.	DOCE, serie L, 6, de 10 de enero de 1979, p. 26.
63. Reglamento (CEE) número 1797/86 del Consejo de 9 de junio de 1986 relativo a la supresión de determinadas tasas postales de presentación en aduana.	DOCE, serie L, 157, de 12 de junio de 1986, p. 1.

Documento	Publicación
<p>64. Reglamento (CEE) número 3648/91 del Consejo de 11 de diciembre de 1991 por el que se fijan las modalidades de utilización del formulario 302 y que deroga el Reglamento (CEE) número 3690/86 relativo a la supresión de las formalidades aduaneras en el marco del convenio TIR a la salida de un Estado miembro al atravesar una frontera común a dos Estados miembros y el Reglamento (CEE) número 4283/88 relativo a la supresión de determinadas formalidades de salida en el paso de las fronteras interiores de la Comunidad — banalización de los puestos fronterizos.</p>	<p>DOCE, serie L, 348, de 17 de diciembre de 1992, p. 1.</p>
<p>65. Reglamento (CE) número 1207 del Consejo, de 11 de junio de 2001, relativo a los procedimientos destinados a facilitar la expedición o la extensión en la Comunidad de pruebas de origen y la expedición de determinadas autorizaciones de exportador autorizado en aplicación de las disposiciones que regulan los intercambios preferenciales entre la Comunidad Europea y determinados países (texto consolidado de 18 de febrero de 2008).</p>	<p>DOCE, serie L, 165, de 21 de junio de 2001, p. 1.</p>
<p>Sección 02.40.20.20: Normativas aduaneras específicas: Perfeccionamiento pasivo y armonización de los intercambios tipo</p>	
<p>66. Reglamento (CE) número 3036/94 del Consejo de 8 de diciembre de 1994 por el que se establece un régimen de perfeccionamiento pasivo económico aplicable a determinados productos textiles y de confección reimportados en la Comunidad tras su elaboración o transformación en determinados terceros países (texto consolidado de 5 de junio de 2003).</p>	<p>DOCE, serie L, 322, de 15 de diciembre de 1994, p. 1.</p>
<p>67. Reglamento (CE) número 3017/95 de la Comisión de 20 de diciembre de 1995 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 3036/94 del Consejo, de 8 de diciembre de 1994, por el que se establece un régimen de perfeccionamiento pasivo económico aplicable a determinados productos textiles y de confección reimportados en la Comunidad tras su elaboración o transformación en determinados terceros países.</p>	<p>DOCE, serie L, 314, de 28 de diciembre de 1995, p. 40.</p>
<p>Sección 02.40.20.30: Normativas aduaneras específicas: Zonas francas, depósitos aduaneros, manipulaciones</p>	
<p>68. Reglamento (CE) número 1482/97 de la Comisión de 28 de julio de 1997 por el que se establecen, para la zona franca de Madeira, determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 122/96 del Consejo por el que se concede un trato arancelario favorable a la importación de determinadas mercancías en las zonas francas de Madeira y Azores, debido a su destino particular .</p>	<p>DOCE, serie L, 200, de 29 de julio de 1997, p. 46.</p>
<p>Sección 02.40.20.40: Normativas aduaneras específicas: Otros regímenes económicos aduaneros</p>	
<p>69. Reglamento (CE) número 1087/97 del Consejo de 9 de junio de 1997 relativo a la autorización para importar en las islas Canarias de productos textiles y de la confección así como determinados productos sujetos a contingentes originarios de China sin restricciones cuantitativas ni medidas de efecto equivalente.</p>	<p>DOCE, serie L, 158, de 17 de junio de 1997, p. 1.</p>

Documento	Publicación
Sección 02.50: Asistencia mutua	
70. Reglamento de Ejecución (UE) número 1189 de la Comisión de 18 de noviembre de 2011 por el que se establecen disposiciones de aplicación de determinadas normas de la Directiva 2010/24/UE del Consejo sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos, y otras medidas.	DOUE, serie L, 302, de 19 de noviembre de 2011, p. 16.
Sección 02.50.10: Asistencia mutua: Para la aplicación de las normativas aduaneras o agrícolas	
71. Directiva número 89/608/CEE del Consejo de 21 de noviembre de 1989 relativa a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las legislaciones veterinaria y zootécnica.	DOCE, serie L, 351, de 2 de diciembre de 1989, p. 34.
72. Reglamento (CEE) número 1468/81 del Consejo de 19 de mayo de 1981 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las regulaciones aduanera o agrícola ¹⁰ .	DOCE, serie L, 144, de 2 de junio de 1981, p. 1.
73. Reglamento (CE) número 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (texto consolidado de 8 de octubre de 2015).	DOCE, serie L, 82, de 22 de marzo de 1997, p. 1.
74. Reglamento (CE) número 696/98 de la Comisión de 27 de marzo de 1998 relativo a la aplicación del Reglamento (CE) número 515/97 del Consejo relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.	DOCE, serie L, 96, de 28 de marzo de 1998, p. 22.
Sección 02.50.20: Asistencia mutua: Para el cobro de créditos en el ámbito aduanero o agrícola	
75. Directiva número 2010/24/UE del Consejo de 16 de marzo de 2010 sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas .	DOUE, serie L, 84, de 31 de marzo de 2010, p. 1.

¹⁰ Reglamento derogado por el artículo 52 del Reglamento (CE) número 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

Documento	Publicación
Sección 02.60: Procedimientos y sanciones	
Sección 02.60.20: Procedimientos y sanciones: Prevención de las infracciones al derecho comunitario	
76. Reglamento (CE) número 2679/98 del Consejo de 7 de diciembre de 1998 sobre el funcionamiento del mercado interior en relación con la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros.	DOCE, serie L, 337, de 12 de diciembre de 1998, p. 8.
77. Reglamento (CE) número 111/2005 del Consejo de 22 de diciembre de 2004 por el que se establecen normas para la vigilancia del comercio de precursores de drogas entre la Unión y terceros países (texto consolidado de 30 de diciembre de 2013).	DOUE, serie L, 22, de 26 de enero de 2005, p. 1.
78. Reglamento (UE) número 608/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de junio de 2013 relativo a la vigilancia por parte de las autoridades aduaneras del respeto de los derechos de propiedad intelectual y por el que se deroga el Reglamento (CE) número 1383/2003 del Consejo.	DOUE, serie L, 181, de 29 de junio de 2013, p. 15.
79. Reglamento de Ejecución (UE) número 1352/2013 de la Comisión de 4 de diciembre de 2013 por el que se establecen los formularios previstos en el Reglamento (UE) número 608/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la vigilancia por parte de las autoridades aduaneras del respeto de los derechos de propiedad intelectual.	DOUE, serie L, 341, de 18 de diciembre de 2013, p. 10.
80. Reglamento Delegado (UE) número 2015/1011 de la Comisión de 24 de abril de 2015 que completa el Reglamento (CE) número 273/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre precursores de drogas y el Reglamento (CE) número 111/2005 del Consejo por el que se establecen normas de vigilancia del comercio de precursores de drogas entre la Unión y terceros países y por el que se deroga el Reglamento (CE) número 1277/2005 de la Comisión (texto consolidado de 27 de junio de 2015).	DOUE, serie L, 162, de 27 de junio de 2015, p. 12.
81. Reglamento de Ejecución (UE) número 2015/1013 de la Comisión de 25 de junio de 2015 que establece normas respecto del Reglamento (CE) número 273/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre precursores de drogas, y del Reglamento (CE) número 111/2005 del Consejo, por el que se establecen normas para la vigilancia del comercio de precursores de drogas entre la Unión y terceros países.	DOUE, serie L, 162, de 27 de junio de 2015, p. 33.
Sección 02.70: Cooperación aduanera internacional	
82. Reglamento (CEE) número 3237/76 de 21 de diciembre de 1976 relativo a la ejecución avanzada de los anexos técnicos y el uso avanzado del carnet TIR del Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al amparo de los Carnets TIR (Convenio TIR) del 14 de noviembre de 1975 en Ginebra (texto consolidado de 1 de enero de 1982).	DOCE, serie L, 368, de 31 de diciembre de 1976, p. 1.

Documento	Publicación
-----------	-------------

Capítulo 03: Agricultura

Sección 03.10.20: Disposiciones básicas: Mecanismos de la política agrícola común

83. Reglamento (CE) número 1276/2008 de la Comisión de 17 de diciembre de 2008 sobre el control físico de las exportaciones de productos agrícolas que se beneficien de una restitución o de otros importes (texto consolidado de 11 de octubre de 2011). DOUE, serie L, 339, de 18 de diciembre de 2008, p. 53.

Sección 03.60.05: Productos sujetos a una organización común de mercados: Disposiciones relativas a varias organizaciones comunes de mercados

84. Reglamento (CE) número 1301/2006 de la Comisión de 31 de agosto de 2006 por el que se establecen normas comunes de gestión de los contingentes arancelarios de importación de productos agrícolas sujetos a un sistema de certificados de importación (texto consolidado de 1 de julio de 2013). DOUE, serie L, 238, de 1 de septiembre de 2006, p. 13.

85. Reglamento (CE) número 376/2008 de la Comisión de 23 de abril de 2008 por el que se establecen disposiciones comunes de aplicación del régimen de certificados de importación, de exportación y de fijación anticipada para los productos agrícolas (versión codificada) (texto consolidado de 21 de septiembre de 2015). DOUE, serie L, 114, de 26 de abril de 2008, p. 3.

86. Reglamento (CE) número 612/2009 de la Comisión de 7 de julio de 2009 por el que se establecen disposiciones comunes de aplicación del régimen de restituciones por exportación de productos agrícolas (versión refundida) (texto consolidado de 4 de septiembre de 2014). DOUE, serie L, 186, de 17 de julio de 2009, p. 1.

Sección 03.70.50: Productos no sujetos a una organización común de mercados: Productos no incluidos en el anexo II (actualmente productos no incluidos en el anexo I)

87. Reglamento (CE) número 900/2008 de 16 de septiembre de 2008 por el que se definen los métodos de análisis y otras disposiciones de carácter técnico necesarios para la aplicación del régimen de importación de determinadas mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas (versión codificada) (texto consolidado de 17 de junio de 2015). DOUE, serie L, 248, de 17 de septiembre de 2008, p. 8.

Capítulo 10: Política económica y monetaria y libre circulación de capitales

Sección 10.40: Libre circulación de capitales

88. Reglamento (CE) número 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de octubre de 2005 relativo a los controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad. DOUE, serie L, 309, de 25 de noviembre de 2005, p. 9.

Capítulo 11: Relaciones exteriores

Sección 11.60.30: Política comercial: Regímenes comerciales

89. Reglamento (CE) número 738/94 de la Comisión de 30 de marzo de 1994 por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 520/94 del Consejo por el que se establece un procedimiento de gestión comunitaria de los contingentes cuantitativos (texto consolidado de 1 de junio de 1996). DOCE, serie L, 87, de 31 de marzo de 1994, p. 47.

Documento	Publicación
90. Reglamento (CE) número 717/2008 del Consejo de 17 de julio de 2008 por el que se establece un procedimiento de gestión comunitaria de los contingentes cuantitativos (versión codificada).	DOUE, serie L, 198, de 26 de julio de 2008, p. 1.
Sección 11.60.30.20: Política comercial: Regímenes comunes de importación	
91. Reglamento (UE) número 649/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos (refundición) (texto consolidado de 1 de febrero de 2016).	DOUE, serie L, 201, de 27 de julio de 2012, p. 60.
92. Reglamento (UE) número 2015/478 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2015 sobre el régimen común aplicable a las importaciones (versión codificada).	DOUE, serie L, 83, de 27 de marzo de 2015, p. 16.
93. Reglamento (UE) 2015/936 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2015 relativo al régimen común aplicable a las importaciones de productos textiles de determinados terceros países que no estén cubiertos por acuerdos bilaterales, protocolos, otros acuerdos o por otros regímenes específicos de importación de la Unión (versión refundida) (texto consolidado de 27 de marzo de 2017).	DOUE, serie L, 160, de 25 de junio, p. 1.
94. Reglamento de Ejecución (UE) número 2015/1850 de la Comisión de 13 de octubre de 2015 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 1007/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el comercio de productos derivados de la foca.	DOUE, serie L, 271, de 16 de octubre de 2015, p. 1.
95. Decisión de Ejecución (UE) número 2016/1115 de la Comisión de 7 de julio de 2016 por la que se establece un formato para la presentación por la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas de información sobre el funcionamiento de los procedimientos con arreglo al Reglamento (UE) número 649/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos.	DOUE, serie L, 186, de 9 de julio de 2016, p. 13.
Sección 11.60.30.30: Política comercial: Regímenes comunes de exportación	
96. Reglamento (UE) número 2015/479 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2015 sobre el régimen común aplicable a las exportaciones (versión codificada).	DOUE, serie L, 83, de 27 de marzo de 2015, p. 34.
Sección 11.60.40.10: Política comercial: Derechos compensatorios	
97. Reglamento (CE) número 597/2009 del Consejo de 11 de junio de 2009 sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Comunidad Europea (versión codificada).	DOUE, serie L, 188, de 18 de julio de 2009, p. 93.

Documento	Publicación
Sección 11.60.40.20: Política comercial: Derechos antidumping	
98. Reglamento (UE) número 2015/477 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2015 sobre las medidas que podrá tomar la Unión en relación con el efecto combinado de las medidas antidumping o anti subvenciones y las medidas de salvaguardia (versión codificada).	DOUE, serie L, de 27 de marzo de 2015, p. 11.
Sección 11.60.50: Política comercial: Otras medidas de política comercial	
99. Reglamento (CE) número 2368/2002 del Consejo de 20 de diciembre de 2002 por el que se aplica el sistema de certificación del proceso de Kimberley para el comercio internacional de diamantes en bruto (texto consolidado de 28 de enero de 2016).	DOCE, serie L, 358, de 31 de diciembre de 2002, p. 28.
Sección 11.70.20.10: Política de desarrollo: Ayuda a los países en desarrollo	
100. Reglamento (CE) número 2298/2001 de la Comisión de 26 de noviembre de 2001 por el que se establecen disposiciones para la exportación de productos suministrados en el marco de la ayuda alimentaria (texto consolidado de 1 de julio de 2013).	DOCE, serie L, 308, de 27 de noviembre de 2001, p. 16.
Capítulo 15: Protección del medio ambiente, del consumidor y de la salud	
Sección 15.10.30.20: Medio ambiente: Conservación de la fauna y de la flora	
101. Reglamento (CE) número 338/97 del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (texto consolidado de 20 de diciembre de 2014).	DOCE, serie L, 61, de 3 de marzo de 1997, p. 1.
102. Reglamento (CE) número 865/2006 de la Comisión de 4 de mayo de 2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 338/97 del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (texto consolidado de 5 de febrero de 2015).	DOUE, serie L, 166, de 19 de junio de 2006, p. 1.
103. Reglamento de Ejecución (UE) número 792/2012 de 23 de agosto de 2012 por el que se establecen disposiciones sobre el diseño de los permisos, certificados y otros documentos previstos en el Reglamento (CE) número 338/97 del Consejo, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, y se modifica el Reglamento (CE) número 865/2006 de la Comisión (texto consolidado de 5 de febrero de 2015).	DOUE, serie L, 242, de 7 de septiembre de 2012, p. 13.
Sección 15.30: Protección de la salud	
104. Reglamento (CE) número 273/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2004 sobre precursores de drogas (texto consolidado de 30 diciembre de 2013).	DOUE, serie L, 47, de 18 de febrero de 2004, p. 1.

Documento	Publicación
-----------	-------------

Capítulo 19: Espacio de libertad, seguridad y justicia

Sección 19.30: Cooperación policial y judicial en materia penal y aduanera

- | | | |
|------|--|--|
| 105. | Decisión número 2009/917/JAI del Consejo de 30 de noviembre de 2009 sobre la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros. | DOUE, serie L, 323, de 10 de diciembre de 2009, p. 20. |
|------|--|--|

Documento	Publicación
-----------	-------------

Normativa española¹¹

Normativa administrativa y tributaria

- | | | |
|----|---|---|
| 1. | Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (texto consolidado de 22 de septiembre de 2015). | BOE 302, de 18 de diciembre de 2003, p. 44987. |
| 2. | Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen sancionador tributario (texto consolidado de 18 de noviembre de 2008). | BOE 260, de 28 de octubre de 2004, p. 35598. |
| 3. | Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa (texto consolidado de 26 de octubre de 2013). | BOE 126, de 27 de mayo de 2005, p. 17835. |
| 4. | Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (texto consolidado de 6 de diciembre de 2013). | BOE 210, de 2 de septiembre de 2005, p. 30089. |
| 5. | Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (texto consolidado de 17 de noviembre de 2015). | BOE 213, de 5 de septiembre de 2007, p. 36512. |
| 6. | Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. | BOE 315, de 31 de diciembre de 2011, p. 146574. |
| 7. | Real Decreto 1558/2012, de 15 de noviembre, por el que se adaptan las normas de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, a la normativa comunitaria e internacional en materia de asistencia mutua, se establecen obligaciones de información sobre bienes y derechos situados en el extranjero, y se modifica el reglamento de procedimientos amistosos en materia de imposición directa, aprobado por Real Decreto 1794/2008, de 3 de noviembre. | BOE 283, de 24 de noviembre de 2012, p. 81686. |
| 8. | Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. | BOE 227, de 22 de septiembre de 2015, p. 83633. |
| 9. | Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. | BOE 236, de 2 de octubre de 2015, p. 89343. |

¹¹ Para la elaboración de esta lista se ha empleado, entre otra, la información disponible en el siguiente enlace consultado el 21 de septiembre de 2016: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Normativa/Normativa_tributaria_y_aduanera/Legislacion_de_Aduanas_e_Impuestos_Especiales/Normativa_aduanera/Normativa_aduanera.shtml y en el siguiente enlace consultado el 21 de septiembre de 2016: http://www.derechoaduanero.com/178_Normas+espa%F1olas+%28por+materias%29.html

Documento	Publicación
Normativa de organización	
10. Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera.	BOE 48, de 25 de febrero de 1982, p. 4961.
11. Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.	BOE 311, de 28 de diciembre de 1990, p. 38644.
12. Resolución de 20 de julio de 1992, de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre organización y atribución de funciones a la Inspección de los Tributos, en el ámbito de las competencias del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales (texto consolidado de 27 de noviembre de 2015).	BOE 183, de 31 de julio de 1992, p. 26747.
13. Orden de 2 de junio de 1994 por la que se desarrolla la estructura de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (texto consolidado de 7 de septiembre de 2016).	BOE 137, de 9 de junio de 1994, p. 18153.
14. Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.	BOE 313, de 31 de diciembre de 1997, p. 38157.
15. Resolución de 28 de julio de 1998, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se estructuran los Servicios de Aduanas e Impuestos Especiales, dependientes de las Delegaciones Especiales y Delegaciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (texto consolidado de 27 de noviembre de 2015).	BOE 181, de 30 de julio de 1998, p. 25850.
16. Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.	BOE 312, de 30 de diciembre de 1999, p. 46095.
17. Resolución de 21 de septiembre de 2004, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se establece la estructura y organización territorial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (texto consolidado de 11 de febrero de 2006).	BOE 235, de 29 de septiembre de 2004, p. 32355.
18. Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias (texto consolidado de 21 de diciembre de 2015).	BOE 296, de 11 de diciembre de 2007, p. 50882.
19. Real Decreto 1513/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la suscripción de convenio especial con la Seguridad Social por los trabajadores de agencias de aduanas que resultaron afectados por la incorporación de España al Mercado Único Europeo.	BOE 255, de 22 de octubre de 2009, p. 88197.
20. Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (texto consolidado de 30 de octubre de 2015).	BOE 315, de 31 de diciembre de 2011, p. 146666.
21. Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (texto consolidado de 4 de noviembre de 2016).	BOE 24, de 28 de enero de 2012, p. 8074.

Documento	Publicación
22. Resolución de 22 de enero de 2013, de la Presidencia de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, sobre organización y atribución de competencias en el área de recaudación (texto consolidado de 5 de abril de 2016).	BOE 22, de 25 de enero de 2013, p. 4564.
23. Resolución de 2 de octubre de 2014, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se delegan determinadas competencias en el titular de la Subdirección General de Gestión Aduanera.	BOE 248, de 13 de octubre de 2014, p. 83298.
24. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.	BOE 236, de 2 de octubre de 2015, p. 89411.
25. Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.	BOE 267, de 4 de noviembre de 2016, p. 76631.
Normativa aduanera general	
26. Decreto de 17 de octubre de 1947 por la que se aprueba el texto refundido y modificado de las Ordenanzas Generales de la Renta de Aduanas (texto consolidado de 30 de diciembre de 2000).	BOE 350, de 16 de diciembre de 1947, p. 6602.
27. Real Decreto por el que se aprueba el texto refundido de los impuestos integrantes de la Renta de Aduanas.	BOE 77, de 31 de marzo de 1977, p. 7225.
Normativa aduanera general: normativa de estadística de intercambio de bienes	
28. Orden EHA/487/2007, de 28 de febrero, por la que se aprueba la apertura de Códigos estadísticos en la Nomenclatura Combinada por razón de interés nacional y se establece el procedimiento para llevarla a cabo.	BOE 57, de 7 de marzo de 2007, p. 9634.
29. Resolución de 12 de diciembre de 2008, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se establecen los códigos estadísticos en la nomenclatura combinada por razón de interés nacional.	BOE 17, de 20 de enero de 2009, p. 6117.
30. Resolución de 28 de diciembre de 2009, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, por la que se modifica la de 9 de diciembre de 2008, por la que se actualiza el Arancel Integrado de Aplicación y la de 12 de diciembre de 2008, por la que se establecen los Códigos estadísticos en la Nomenclatura Combinada por razón de interés nacional.	BOE 12, de 14 de enero de 2010, p. 3054.
31. Orden HAP/50/2015, de 21 de enero, por la que se fijan umbrales relativos a las estadísticas de intercambios de bienes entre Estados miembros de la Unión Europea.	BOE 23, de 27 de enero de 2015, p. 5721.
32. Resolución de 27 de enero de 2009, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para la elaboración de las estadísticas de intercambios de bienes entre Estados miembros (sistema Intrastat).	BOE 36, de 11 de febrero de 2009, p. 14454.

Documento	Publicación
33. Resolución de 12 de julio de 2011, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se modifica la de 27 de enero de 2009, para la elaboración de las estadísticas de intercambios de bienes entre Estados miembros (Sistema Intrastat).	BOE 169, de 15 de julio de 2011, p. 78789.
Normativa aduanera general: normativa de representación aduanera, declaración y despacho: representación	
34. Real Decreto 335/2010, de 19 de marzo, por el que se regula el derecho a efectuar declaraciones en aduana y la figura del representante aduanero (texto consolidado de 14 de mayo de 2014).	BOE 90, de 14 de abril de 2010, p. 33278.
35. Orden HAP/308/2013, de 26 de febrero, por la que se crea y se regula el Registro de Representantes Aduaneros.	BOE 52, de 1 de marzo de 2013, p. 16478.
Normativa aduanera general: normativa de representación aduanera, declaración y despacho: declaración	
36. Orden de 21 de diciembre de 1998 que desarrolla el Reglamento (CEE) número 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se establece el Código Aduanero Comunitario, y el Reglamento (CEE) 2454/93 de la Comisión, del 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Código Aduanero Comunitario, en lo relativo al procedimiento simplificado de domiciliación (texto consolidado de 17 de julio de 2004).	BOE 7, de 8 de enero de 1999, p. 535.
37. Resolución de 28 de enero de 2010, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en la que se recoge el procedimiento para la asignación del número de Registro e Identificación de Operadores Económicos (EORI).	BOE 41, de 16 de febrero de 2010, p. 14273.
38. Orden EHA/1217/2011, de 9 de mayo, por la que se regula el procedimiento de entrada y presentación de mercancías introducidas en el territorio aduanero comunitario y la declaración sumaria de depósito temporal, así como la declaración sumaria de salida y la notificación de reexportación en el marco de los procedimientos de salida de las mercancías de dicho territorio (texto consolidado de 31 de diciembre de 2014).	BOE 116, de 16 de mayo de 2011, p. 49277.
39. Resolución de 26 de abril de 2013, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se aprueba el modelo de declaración responsable prevista en el Real Decreto 335/2010, de 19 de marzo, por el que se regula el derecho a efectuar declaraciones en aduana y la figura del representante aduanero.	BOE 159, de 4 de julio de 2013, p. 49849.
40. Resolución de 11 de julio de 2014, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en la que se recogen las instrucciones para la formalización del documento único administrativo (DUA).	BOE 176, de 21 de julio de 2014, p. 57280.

Documento	Publicación
41. Resolución de 14 de enero de 2016, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se modifica la de 11 de julio de 2014, en la que se recogen las instrucciones para la formalización del Documento Único Administrativo (DUA).	BOE 21, de 25 de enero de 2016, p. 6463.
42. Resolución de 3 de enero de 2017, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se modifica la de 11 de julio de 2014, en la que se recogen las instrucciones para la formalización del Documento Único Administrativo (DUA).	BOE 4, de 5 de enero de 2017, p. 572.
Normativa aduanera general: normativa de representación aduanera, declaración y despacho: despacho	
43. Orden de 7 de abril de 1988 sobre procedimiento de despacho de las mercancías.	BOE 97, de 22 de abril de 1988, p. 12292.
44. Resolución de 5 de febrero de 2004, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de aprobación de modelo de certificado de seguro de caución para garantizar el pago de la deuda aduanera y fiscal a la importación.	BOE 38, de 13 de febrero de 2004, p. 6654.
45. Resolución de 2 de marzo de 2004, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se establecen normas para la tramitación de la solicitud de actuaciones previas al despacho.	BOE 77, de 30 de marzo de 2004, p. 13514.
46. Resolución de 28 de febrero de 2006, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se establecen las condiciones generales y el procedimiento para la validación mediante un código NRC de los avales otorgados por las entidades de crédito y por las sociedades de garantía recíproca y presentados por los interesados ante la administración tributaria.	BOE 61, de 13 de marzo de 2006, p. 9938.
47. Resolución de 5 de marzo de 2015, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en relación con el registro y gestión de las autorizaciones de despacho aduanero.	BOE 65, de 17 de marzo de 2015, p. 23920.
Normativa aduanera general: normativa de franquicias	
48. Real Decreto 3485/2000, de 29 de diciembre, sobre franquicias y exenciones en régimen diplomático, consular y de organismos internacionales, y de modificación del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre (texto consolidado de 30 de diciembre de 2013).	BOE 313, de 30 de diciembre de 2000, p. 46751.
Normativa aduanera específica: normativa del régimen de tránsito	
49. Resolución de 11 de diciembre de 2000, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se regulan los procedimientos simplificados de expedidor y destinatario autorizado de tránsito comunitario/común, expedidor autorizado de documentos que acrediten el carácter comunitario de las mercancías y expedidor autorizado de documentos de control T-5.	BOE 305, de 21 de diciembre de 2000, p. 44885.

Documento	Publicación
50. Resolución de 19 de junio de 2001, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, que regula la implantación del Sistema de Tránsito Informatizado Comunitario (NCTS) en España y la creación de modelos de garantías nacionales presentadas por entidades de seguros.	BOE 165, de 11 de julio de 2001, p. 25135.
51. Resolución de 5 de julio de 2001, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para la aplicación de un procedimiento simplificado de tránsito nacional para las mercancías transportadas por ferrocarril entre aduanas españolas dentro del territorio aduanero de la Unión Europea, mediante la utilización de la carta de porte como documento aduanero.	BOE 170, de 17 de julio de 2001, p. 25750.
Normativa aduanera específica: normativa de almacenes, zonas francas y laboratorio	
52. Orden de 26 de noviembre de 1992 por la que se dictan normas sobre depósitos aduaneros.	BOE 302, de 17 de diciembre de 1992, p. 42603.
53. Resolución de 11 de diciembre de 2000, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se regula el funcionamiento de los Almacenes de Depósito Temporal y de los Locales Autorizados para mercancías declaradas de exportación.	BOE 305, de 21 de diciembre de 2000, p. 44889.
54. Orden HAC/2320/2003, de 31 de julio, de Análisis y Emisión de Dictámenes por los laboratorios de Aduanas e Impuestos Especiales.	BOE 196, de 16 de agosto de 2003, p. 31869.
55. Orden HAP/1587/2013, de 30 de agosto, por la que se autoriza la constitución de la zona franca de Sevilla (texto consolidado de 8 de mayo de 2015).	BOE 209, de 31 de agosto de 2013, p. 63649.
56. Resolución de 13 de marzo de 2014, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se aprueban los formularios a los que se refieren los artículos 11 y 12 del Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, aprobado por Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre.	BOE 73, de 25 de marzo de 2014, p. 26433.
Normativa aduanera específica: normativa del régimen de destino especial	
57. Orden EHA/1755/2005, de 6 de junio, por la que se establecen las reglas aplicables al tratamiento arancelario favorable de determinadas mercancías en razón de su naturaleza o de su destino especial.	BOE 141, de 14 de junio de 2005, p. 20219.
Normativa aduanera específica: normativa del régimen de perfeccionamiento	
58. Orden de 28 de diciembre de 1994 sobre autorización del régimen de perfeccionamiento activo.	BOE 1, de 2 de enero de 1995, p. 5.
59. Orden de 28 de diciembre de 1994, sobre autorización del régimen de perfeccionamiento pasivo.	BOE 1, de 2 de enero de 1995, p. 7.

Documento	Publicación
Normativa aduanera específica: normativa de circulación de viajeros, particulares y envíos postales	
60. Real Decreto 1816/1991, de 20 de diciembre, sobre Transacciones Económicas con el Exterior (texto consolidado de 8 de octubre de 2011).	BOE 310, de 27 de diciembre de 1991, p. 41654.
61. Orden de 27 de diciembre de 1991 de desarrollo del Real Decreto 1816/1991, de 20 de diciembre, sobre transacciones económicas con el exterior (texto consolidado de 8 de octubre de 2011).	BOE 313, de 31 de diciembre de 1991, p. 41970.
62. Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal (texto consolidado de 21 de julio de 2015).	BOE 99, de 25 de abril de 2003, p. 16006.
63. Orden PRE/773/2010, de 24 de marzo, sobre despacho de aduanas de envíos que circulan por el correo cursado a través de las cabeceras de zona aduanera.	BOE 76, de 29 de marzo de 2010, p. 29350.
64. Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (texto consolidado de 10 de diciembre de 2013).	BOE 103, de 29 de abril de 2010, p. 37458.
65. Resolución de 25 de julio de 2014, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se regula el supuesto especial de uso del circuito rojo en el tráfico de viajeros en la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción para los trabajadores fronterizos.	BOE 183, de 29 de julio de 2014, p. 60043.
Normativa aduanera específica: normativa para mercancías específicas: automóviles	
66. Ley de 31 de diciembre de 1941 por la que se regulariza la situación de los vehículos automóviles que, importados en régimen temporal, se encuentren actualmente en la imposibilidad de cancelar sus obligaciones (en su versión adaptada por el Decreto 1814/1964, de 30 de junio por el que se adapta la Ley de 31 de diciembre de 1941, de importación temporal de automóviles, a la Ley General Tributaria. BOE 157 de 1 de julio de 1964, p. 8484).	BOE de 12, de enero de 1942, p. 208.
67. Orden EHA/444/2006, de 14 de febrero, sobre documentación acreditativa para la importación de vehículos automóviles.	BOE 46, de 23 de febrero de 2006, p. 7293.
Normativa aduanera específica: normativa para mercancías específicas: diamantes	
68. Orden EHA/1646/2005, de 31 de mayo, por la que se establecen determinadas normas sobre importación y exportación de diamantes en bruto a efectos de la aplicación del Sistema Internacional de Certificación del Proceso de Kimberley.	BOE 135, de 7 de junio de 2005, p. 19186.
Normativa aduanera específica: normativa para mercancías específicas: productos y tecnologías de doble uso	
69. Ley 49/1999, de 20 de diciembre, sobre medidas de control de sustancias químicas susceptibles de desvío para la fabricación de armas químicas (texto consolidado de 30 de octubre de 2001).	BOE 304, de 21 de diciembre de 1999, p. 44687.

Documento	Publicación
70. Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso.	BOE 312, de 29 de diciembre de 2007, p. 53670.
71. Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso.	BOE 207, de 26 de agosto de 2014, p. 68148.
72. Orden ITC/2880/2005, de 1 de agosto, por la que se regula el procedimiento de tramitación de las autorizaciones administrativas de exportación y de las notificaciones previas de exportación.	BOE 224, de 19 de septiembre de 2005, p. 31238.
Normativa aduanera específica: normativa para mercancías específicas: pesca	
73. Orden ARM/2077/2010, de 27 de julio, para el control de acceso de buques de terceros países, operaciones de tránsito, transbordo, importación y exportación de productos de la pesca para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.	BOE 181, de 31 de julio de 2010, p. 66493.
Normativa aduanera específica: normativa para mercancías específicas: especies amenazadas de fauna y flora silvestres	
74. Real Decreto 1739/1997, de 20 de noviembre, sobre medidas de aplicación del Convenio sobre Comercio Internacional de especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), hecho en Washington el 3 de marzo de 1973 y del Reglamento (CE) 338/97, del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio.	BOE 285, de 28 de noviembre de 1997, p. 35130.
75. Real Decreto 1333/2006, de 21 de noviembre, por el que se regula el destino de los especímenes decomisados de las especies amenazadas de fauna y flora silvestres protegidas mediante el control de su comercio.	BOE 286, de 30 de noviembre de 2006, p. 42121.
76. Resolución de 17 de junio de 2009, de la Subsecretaría, por la que se establece la aplicación del procedimiento para la presentación de la autoliquidación y las condiciones para el pago por vía telemática de la tasa por la prestación de servicios y gestión de permisos y certificados CITES establecida en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio.	BOE 151, de 23 de junio de 2009, p. 52288.
Normativa aduanera específica: normativa para mercancías específicas: derechos de propiedad intelectual	
77. Orden EHA/2343/2006, de 3 de julio, relativa a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de declaración de mercancías sospechosas de vulnerar derechos de propiedad intelectual.	BOE 171, de 19 de julio de 2006, p. 27153.
Normativa de protección de la salud pública: normativa general de protección de la salud pública	
78. Real Decreto 58/2005, de 21 de enero, por el que se adoptan medidas de protección contra la introducción y difusión en el territorio nacional y de la Comunidad Europea de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales, así como para la exportación y tránsito hacia países terceros.	BOE 19, de 22 de enero de 2005, p. 2583.

Documento	Publicación
79. Orden SPI/2136/2011, de 19 de julio, por la que se fijan las modalidades de control sanitario en frontera por la inspección farmacéutica y se regula el Sistema Informático de Inspección Farmacéutica de Sanidad Exterior.	BOE 181, de 29 de julio de 2011, p. 85720.
80. Resolución de 1 de agosto de 2012, de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, que deja sin efecto la Resolución de 4 de abril de 2003, por la que se adoptan medidas especiales de protección sanitaria en relación con la importación de ciertas mercancías procedentes de las zonas de países terceros afectados por el Síndrome Respiratorio Agudo Severo.	BOE 194, de 14 de agosto de 2012, p. 58095.
81. Orden PRE/782/2014, de 7 de mayo, por la que se modifican las cuantías de la tasa por inspecciones y controles veterinarios de animales vivos que se introduzcan en territorio nacional procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea.	BOE 117, de 14 de mayo de 2014, p. 37816.
Normativa de protección de la salud pública: normativa de control de precursores de drogas	
82. Real Decreto 865/1997, de 6 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas (texto consolidado de 2 de noviembre de 2001).	BOE 138, de 10 de junio de 1997, p. 17708.
83. Orden de 12 de julio de 2001 por la que se modifican los modelos normalizados contenidos en los anexos III, V, VII y VIII del Reglamento de la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre Medidas de Control de Sustancias Químicas Catalogadas Susceptibles de Desvío para la Fabricación Ilícita de Drogas, aprobado por Real Decreto 865/1997, de 6 de junio.	BOE 173, de 20 de julio de 2001, p. 26257.
84. Ley 4/2009, de 15 de junio, de control de precursores de drogas.	BOE 145, de 16 de junio de 2009, p. 50509.
Normativa de contrabando	
85. Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando (texto consolidado de 22 de septiembre de 2015).	BOE 297, de 13 de diciembre de 1995, p. 35701.
86. Real Decreto 1649/1998, de 24 de julio, por la que se desarrolla el Título II de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, relativo a las infracciones administrativas de contrabando.	BOE 214, de 7 de septiembre de 1998, p. 30350.
87. Resolución de 10 de febrero de 1999, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre competencia territorial en el procedimiento sancionador por infracciones administrativas de contrabando.	BOE 44, de 20 de febrero de 1999, p. 7340.



Cooperative Procedures in the EU:
Administrative Cooperation and legal Protection
of the Concerned Persons in Light of the
Customs Union

English Summary of Conclusions

I. INTRODUCTION

This document is an English summary of conclusions of the doctoral dissertation titled “*Los procedimientos cooperativos en la Unión Europea: cooperación administrativa y tutela de los interesados a la luz de la unión aduanera*”, translated as “Cooperative Procedures in the EU: administrative cooperation and legal protection of the concerned persons in light of the customs union” (the “**Dissertation**”).

This document presents the main conclusions of the research contained in the Dissertation, but the reasoning leading to the conclusions is elaborated in detail in the Dissertation. The bibliographical sources used for the research are cited and listed in the Dissertation and, therefore, may be fully checked therein.

II. PURPOSE AND SCOPE OF THE RESEARCH (Chapter 1, Section I.)

Aim of the research is to deepen the knowledge of the so-called European administrative cooperative¹ procedures (“**cooperative procedures**”) in order to improve the current legal protection scheme for persons who are party to this type of procedures.

As of today, a person involved in one of these procedures does not enjoy the best of the conceivable legal protections². When needing to act against a measure adopted within a cooperative procedure, the concerned person can be confused as to before which court action should be brought. This is aggravated by the fact that the person may have to bring action before courts pertaining to different jurisdictions. Furthermore, in case the procedure ends with an act adopted by a EU institution, the ECJ applies an equivocal criterion when pondering whether to extend or deny its jurisdiction over a preliminary measure executed by a national administration in the procedure.

¹ The term “cooperative procedure” is used in the Dissertation to identify an administrative procedure involving the participation of two or more administrations, whether these are just several national administrations, or one or more national administrations and the administration of the EU (generally the Commission). Other terms used in specialized literature, such as “*compuesto*”, “complex”, or “composite” proceedings have been discarded because the main feature of procedures involving several European administrations is that the action of the involved administrations is carried out jointly in pursuit of a common European interest. Indeed, cooperative procedures are compound and complex to the extent that several administrations take action. However, terms such as compound or complex do not convey the idea that the involved administrations carry out a joint action in pursuit of a common European supra-interest. Please see section III. 3 of Chapter 1 (*Introducción*) of the Dissertation.

² Section II. of Chapter 1 of the Dissertation analyzes in detail the legal academic literature referring to the legal protection of individuals party to a cooperative procedure.

In reply the Dissertation conducts a comprehensive analysis of European administrative cooperative procedures using the customs union as a reference. The reason for choosing the customs union is that it is a critical, consolidated, and sophisticated cooperation structure regulated by an extensive net of secondary norms that provides a rich gamut of cooperative procedures for the purported analysis.

However, notwithstanding the fact that customs regulation is used as the first reference, the results of the research are intended to be employed for cooperative activity carried out in other activity sectors.

As a method to proceed, a sample of approximately 60 cooperative procedures³ extracted from the customs regulation has been elaborated. This sample is the “Anexo 1 (*Muestra de procedimientos para este estudio*)” of the document “*Anexos*” appended to the Dissertation. The sample explains carefully for each of the selected procedures the way in which the intervening administrations cooperate within the procedure.

The assumption is made that in the procedures of the sample, when the EU cooperates with a national customs administration, it is the Spanish administration that participates. When only several national administrations participate in the procedures, the assumption is that the Spanish administration plays the leading role in the procedure. Hypothetically, the procedures of the sample could be analyzed taking into consideration the national laws of every EU member state, but that is not the case in the Dissertation.

The purpose of elaborating the sample is twofold: (i) to grasp the reality of cooperative procedures through the concreteness of the sample procedures, and, (ii) to

³ The sample has been composed on the assumption that the procedures to be selected ought to be every process involving measures which are taken in the exercise of public authority and which are of such nature as to affect directly the rights, liberties or interests of persons (extracted from the appendix to the Resolution 77 (31) of 28 September 1977 of the Committee of Ministers of the Council of Europe). The criterion to select the procedures of the sample does not follow a particular dogmatic definition of administrative procedure used in a national jurisdiction (e.g., in § 9 VwVfG). On the one hand, the criterion adopted includes, *inter alia*, processes whereby the Commission adopts an implementing regulation and processes whereby a national administration adopts legal acts not amounting to the equivalent of a German administrative act, nor a Spanish “*resolución*” (resolution). According to the adopted criterion, for instance, a process ending with the adoption of a report is considered a procedure to be included in the sample. On the other hand, the criterion adopted excludes processes with no immediate purpose (“*Anlassunabhängige Verfahren*”). These procedures refer to processes of management of information networks (“*Informationsnetzwerke*”); information exchanges between administrations, whether institutionalized or informal, (“*Informationsaustausch*”), and; information systems (“*Informationssysteme*”). Purportedly, a wide definition of administrative procedure that includes every information management process has not been used. Leaving aside a discussion on the adequacy or inadequacy of a dogmatic wide definition of administrative procedure, these processes have not been added to the sample because an exhaustive description of all of them would have extended the Dissertation beyond the possible. Please see section III. 2 of Chapter 1 (*Introducción*) of the Dissertation.

enable a channel that allows contrasting abstract reasoning with the examples of the sample. The presupposition on which the Dissertation relies is that the sample is a true image of European administrative cooperative procedures and, consequently, a valid and useful tool for the intended research. Reference to the examples of the sample is constantly made throughout the Dissertation.

However, despite the fact that the procedures of the sample are the starting point for the analysis, the findings of the research overwhelm the sample and refer to customs law in general. The research of the Dissertation is also a research in customs law. Particularly, it is a research in cooperative customs law.

The Dissertation is divided into three parts.

Part 1 explains the customs regulation as the legal frame for customs procedures, including the procedures selected for the sample (Chapters 2 and 3). Part 2 analyzes the administrative activity in the customs sector by analyzing the activity carried out in the procedures of the sample. This analysis uses the systematization archetypes (“*Ordnungsmuster*”) provided by the doctrine of the legal forms (“*Rechtsformenlehre*”), the doctrine of administrative procedure (“*Verfahrenslehre*”), and the doctrine of legal relation (“*Rechtsverhältnisselehre*”) (Chapters 4 and 5). In Part 3 a set of “logical” or “expected” rules for the challenging of measures executed during a cooperative procedure is proposed. This set of rules has been designed based on the analysis carried out in Part 2 and on a compared analysis of the legal regime ruling how the acts of an administrative procedure shall be challenged in Spanish, German, and EU law. The set of these proposed rules is confronted with the current rules in force. Along the explanation of the divergence existing between the so-called proposed rules and current rules, alternatives for bridging the gap between the regime in force and a better one are put forward (Chapter 6). The Dissertation ends with a set of conclusions (Chapter 7).

III. NOTE ON ANNEX 1 (Chapter 1, Section III.)

As mentioned above, Annex 1 to the Dissertation explains each of the procedures of the sample.

Each row of the annex refers to a procedure. Each of the rows is divided into three columns.

- Column 1 (*Número de orden y norma*) indicates the number of the procedure in the list and the applicable EU secondary provisions to the procedure.
- Column 2 (*Explicación de cómo engarzan los actos de trámite realizados por una Administración en el procedimiento que instruye otra*) contains a brief description of how the action of the intervening administrations joins along the procedure.
- Column 3 (*Procedimiento principal*) provides a general description of the procedure.

Due to space constraints some rows are divided in two pages.

Annex 1 has the following particularities:

- In each of the displayed procedures all the involved administrations in the procedure participate actively, except in procedures number 49 and 50.

EU customs norms foresee that in some procedures two administrations participate but that only one of them does so actively, while the other acts as a mere passive recipient of information⁴. This type of procedures has not been considered in the research for they do not entail legal protection issues. In these procedures, since the participation of one of the administrations is merely passive, the legal protection ought to be requested before the authorities of the active administration.

This is the case, for instance, of the procedure regulated by article 24 of Regulation (EU) 2015/478 (procedure number 49 of Annex 1). This is a procedure in which a national administration adopts prohibitions, quantitative restrictions or surveillance measures on imports and reports them to the Commission upon adoption. The procedure is a cooperative one since both a national administration and the Commission intervene, but only the national administration is an active participant to the procedure.

⁴ In a German text SIEGEL identifies under the term “*Mitteilung*” this type of joint action (“*Beteiligung*”) whereby one of the intervening administrations is a mere passive recipient of information. Please see T. SIEGEL, *Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001, pp. 73–96.

Procedures number 49 and 50 have been included in Annex 1 solely for the purpose of exemplifying which type of procedures are not included in the sample.

- Procedures number 56, 57, and 58 are mutual assistance actions foreseen in Regulation (EC) 515/97. The administrative activity described in procedures number 56, 57, and 58 may not fulfill the criteria of the sample procedures⁵ since these processes may not necessarily end with an act that directly affects the rights, liberties or interests of persons. Nevertheless, in some cases these processes may do so. For instance, that would be the case if, based on mutual assistance inquiries, a record or report (“*diligencia*”) ensues. For this reason, these processes have been included in the sample.
- The procedures of the sample are classified into sections according to the action that the administrations contributing to the main procedure carry out. The naming and systematization based on the different types of “segments” compounding the cooperative procedures is useful for the purposes of developing challenging rules for the acts performed within the procedure. The traits that other doctrinal classifications portray (territorial extension of the legal effect or “*Rechtswirkung*” and participating administrations) have been graphically explained based on a systematization designed for this purpose.

The sections of Annex 1 are the following:

- Section 1 (red section, procedures 1–4): revenue collection procedures suspended in one jurisdiction and followed in another jurisdiction.
- Section 2 (green section, procedures 5–12): procedures initiated upon request from another administration or upon an occurrence that has taken place at another jurisdiction.
- Section 3 (purple section, procedures 13–21): procedures in which the Commission intervenes and determines the outcome of the procedure.
- Procedures in which a preparatory measure is undertaken by an administration different to that adopting the final measure. These preparatory measures can be further classified according to the characteristic activity they consist of:

⁵ Please see footnote number 3 above.

- Preparatory measures in which the main action is verification and enquiry (Section 4, yellow section, procedures 22–25).
 - Preparatory measures in which the main action is information conveyance (Section 5, dark blue section, procedures 26–48).
 - Preparatory measures consisting of a set of varied actions: initiation requests, information conveyance, monitoring, and verification and enquiry (Section 7, orange section, procedures 51–55).
- Section 8 (turquoise green section, procedures 56–58): mutual assistance measures adopted by a national administration to aid other national administrations, or by a national administration in assistance to the Commission.

Please note that the sections of the classification may overlap. The overlapping is due to the fact that some sections (e. g. Section 7) are wider in scope than others (e. g. Section 5) and as a consequence the former may include the latter. The reason is that, when possible, a specific section has been devoted to procedures of similar traits, regardless the fact that they could be also included in another section. The second ground for overlapping is that a procedure may include several different acts: for instance, acts of verification and enquiry and also acts of information conveyance. In these cases, the procedures are classified by their most characteristic action, notwithstanding the fact that they involve other activity also dealt with in another section of the classification.

IV. CONCLUSIONS

The following conclusions are drawn from the research. Conclusions are presented following the content distribution of the Dissertation. The section and pages of the Dissertation from which these conclusions are drawn are indicated as precisely as possible.

FIRST PART – CUSTOMS NORMS

1. CHAPTER TWO – EU CUSTOMS NORMS

Part I.

1. **First Conclusion** (Section I., 1–4, pp. 33–48)

EU customs norms may be divided into three main categories: (i) the head norm, which is the currently in force Union Customs Code (“UCC”); (ii) its advancement norms, including delegated and implementing acts and; (iii) its complementary norms.

2. **Second Conclusion** (Section I., 1–4, pp. 33–48)

The UCC is the third version of the Community Customs Code (“CCC”). The CCC was a codification norm of European customs law. It was a comprehensive and unifying text of pre-existing customs norms scattered until the enactment date of the CCC, the 12th October 1993.

Among others, the objectives of the UCC are, (i) to implement an electronic customs environment within a realistic deadline (before 31st December 2020); (ii) to regulate the implementing and delegated faculties of the Commission in accordance with the new TFEU provisions, and (iii) to adapt several provisions that were difficult to enforce prior to the entry into force of the UCC. Such was the case, for instance, of (i) the provisions regulating temporary storage, (ii) the provisions regulating the lodging of customs declarations by means of an electronic entry in the declarant’s records, and; (iii) the provisions regulating the notification period of customs debt.

The main advancement norms of the UCC are, (i) the Commission Delegated Regulation (EU) 2015/2446; (ii) the Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2447, (iii) the Work Programme relating to the development and deployment of the electronic systems provided for in the Union Customs Code, and (iv) the transitional rules for certain provisions of the Union Customs Code where the relevant electronic systems are not yet operational.

The complementary norms to the UCC deal with specific aspects not dealt with in detail in the UCC nor in its advancement norms (e.g. reliefs from customs duties; trade on cultural goods, and; outward processing). In several matters, these complementary norms compound identifiable sub-groups of norms with their own head norm and advancement norms. Such is the case, for instance, of the norms regulating the trade in species of wild fauna and flora.

3. Third Conclusion (Section I., 5., pp. 49–51)

Furthermore, the EU has enacted relevant customs provisions by means of decisions. These decisions affect diverse matters and are directed to different types of addressees. Most of these decisions are of the type “*Beschluss sui generis*” and not “*Entscheidungen*”.

4. Fourth Conclusion (Section I., 6., p. 51)

Most of the legal acts analyzed in this research were adopted under the form of a regulation. Out of the 105 legal acts listed in Section 1 “European norms” (“*Normativa europea*”) of Annex 2 of the Dissertation, approximately 81 % are regulations, 15.2 % decisions, and 3.8% directives.

5. Fifth Conclusion (Section I., 7., pp. 51–58)

European customs norms do not exist in an isolated vacuum. To the contrary, they entertain a relation of mutual dependency with international customs law.

International customs law is mainly encapsulated in international treaties signed under the auspices of the WTO⁶, the WCO⁷, and UNECE⁸. International customary customs law hardly exists.

Both the provisions of these treaties and the function that these institutions carry out shall be considered in relation to each other, for they mutually complement each other.

In addition to international treaties, the resolutions adopted by the WTO Dispute Settlement Body are important inasmuch as this body is the administrator of the WTO Dispute Settlement System. Secondly, the opinions of the technical committees entrusted with the task of interpreting international customs treaties should be also taken into account. Thirdly, other non-binding instruments such as explanatory notes,

⁶ World Trade Organization.

⁷ World Customs Organization.

⁸ United Nations Commission for Europe.

recommendations, declarations, resolutions, standards, guides, and working documents of the WCO are also important in order to understand international customs law.

6. Sixth conclusion (Section I., 7.2., pp. 58–59)

International customs law is implemented in the EU through different formulae.

LUX systematized them. International customs law may be implemented in the EU by means of, (i) international agreements which are directly applicable in the EU and therefore not transposed into EU law; (ii) international agreements which are directly applicable in the EU but nevertheless transposed into EU law; (iii) international agreements needing transposition and incorporated literally or almost literally into EU legislation, and by means of; (iv) international agreements needing transposition and transposed into EU law.

Part II.

7. Seventh Conclusion (Section II., p. 60)

The institutional architecture of the EU demands that, as a rule, member states execute EU secondary norms. Due to this reason, it is through the national law of the member states that the implementation of EU norms is made possible.

This is also the case regarding the procedures of the sample. In these procedures the national norms provide the legal infrastructure that enables the implementation of the European provisions for each of the selected procedures.

As explained above, the national legal infrastructure within the scope of the Dissertation is the one conformed by Spanish norms.

8. Eighth Conclusion (Section II., 1., pp. 60–61)

In order to understand how EU law interacts with national law in the procedures of the sample, it is required first to understand how EU law and national laws interact with each other in a broad sense.

The literature on the subject is almost unforeseeable. Nevertheless, providing an explanation can be attempted by way of using two axes: (i) EU law supremacy, and (ii) the cross-interlocking or reciprocal complementarity between legal systems, early termed in German texts with the locution “*Verzahnung*”.

9. Ninth Conclusion (Section II., 1.1., pp. 61–69)

The principle of EU law supremacy applies in respect to the legal acts enacted by every member state authority. This principle comes into play in direct collision and indirect collision incidents involving EU and national law. EU law supremacy is complemented by its direct effect.

In direct collisions between EU and national law, EU law supremacy relegates occasionally and just for the collision case the national conflicting norm.

Authors are split as to how indirect collisions ought to be settled. Some contend that the principle of loyalty of article 4.3 TEU is relevant in these cases and that a teleological interpretation of the national disrupting provision in accordance with EU law shall be applied.

Some other authors point out that the ECJ, despite the fact that it has lately behaved more restrained in these situations, incorporates EU law supremacy to its pondering exercise as another EU law principle, and that it subsequently adopts its decision based on the consideration of several EU law principles irrespectively of the national conflicting provision.

10. Tenth Conclusion (Section II., 1.1.3.3., pp. 69–72)

Divergence of opinions can also be detected in respect of how to settle a conflict between a EU norm and a national constitutional norm. The view expressed by the Spanish and the German constitutional courts exemplify this divergence.

The fact that different conflict norms are invoked in order to solve a conflict between a EU norm and a national constitutional norm bears witness to a feature of the European legal order: its pluralism.

11. Eleventh Conclusion (Section II., 2., p. 75; Section II., 2.1.2., pp. 77–79, and; Section II. 2.2., pp. 79–84)

The two attributes analyzed –EU law supremacy and mutual complementarity between EU and national law– are reflected in EU customs law.

EU law supremacy assures the enforcement of the exclusive competence of the EU over the customs union. In practical terms, this means that national norms of a member state enacted prior to or after accession to the EU are relegated if conflicting with EU

norms, except for the case that these national norms are solely directed to implement EU customs law (“*Sperrwirkung*” effect).

The complementarity between legal systems can be appreciated in the fact that EU customs law contains specific commands addressed to member states by virtue of which member states shall adopt norms complementing those adopted by the EU. It can also be appreciated in the fact that member states shall adopt all measures of national law necessary to implement EU legal acts (article 291.1 TFEU).

12. Twelfth Conclusion (Section II., 2.1.1., pp. 75–77)

In order to assess the width (“*Breite*”) of the exclusive competence of the EU over the customs union it is necessary to provide a notion of European customs union.

It can be deduced from article XXIV 8 a) GATT, the Advisory Opinion of 5 September 1931 of the Permanent Court of International Justice, and the Union Customs Code that the European customs union is that resulting from the integration of the customs territory of its members.

Internally, this implies customs tariff disarmament, i.e. the abolition of every tax on exchange of goods between member states. Externally, this implies the uniform application of the tariffs and taxes to the exchanges of goods between customs union member states and third countries.

The customs union becomes a reality through the implementation of a compound of international law, primary and secondary EU law, and national law. The core of such a compound are tariff provisions and its periphery are other substantive, procedural and organizational provisions, the object of which tends to expand and embrace the regulation of all commerce of goods between the EU and third countries not integrated in the customs territory.

The legal and administrative structure created by EU customs law is a tool that the EU uses for the attainment and support of a plurality of purposes beyond tariff levy. Hence, EU customs law is intertwined with legal provisions of other fields such as commercial, fiscal and agricultural policies.

13. Thirteenth Conclusion (Section II., 2.3., pp. 84–85)

The experience of legal practitioners of customs law reveals a third aspect of the relationship between EU and national customs law.

German legal professionals involved in customs matters (e.g. WOLFFGANG and EVERLING) denounced that European and national customs provisions do not complement each other with full precision. The relation between EU and national customs law is also featured by the confusion generated by the overlapping, discrepancies and collision existing amid both legal systems. This confusion contravenes legal clearness and legal certainty.

This translates into the fact that practitioners of customs law repeatedly doubt which is the applicable provision. This occurs particularly with procedural provisions.

14. Fourteenth Conclusion (Section II., 2.3., pp. 85–86)

A potential solution to alleviate this problem is to conduct a parallel codification (“*Parallelkodifikation*”) and converge European and national provisions harmoniously in one legal national text that groups the relevant national and European norms. GELLERT’s draft for a customs tax code (“*Entwurf einer Zollabgabenordnung*”) embodies a proposal in this sense.

15. Fifteenth Conclusion (Section II., 3., pp. 87–89)

The fact that when national administrations implement EU customs law both the European and national provisions are simultaneously applied suggests describing the European customs law system as one integrated by 28 mixed legal bodies, each of which is a composite of European and member state norms, rather than describing the European system as a system integrated by European law plus 28 member state bodies.

Accordingly, each of the authority acts performed under each of such mixed legal bodies may be considered as an alloy formed by an inseparable combination of substantive, procedural and organizational norms of European, national and international law origin.

2. CHAPTER THREE – SPANISH CUSTOMS NORMS AND MUTUAL ASSISTANCE NORMS

Part I.

1. **First Conclusion** (Section I., 1., pp. 92–93)

Three Spanish customs norms in force prior to the accession of Spain to the European Communities have not been wholly repealed formally: (i) the General Ordinances for the Income Proceedings from Customs⁹, (ii) the Consolidated Text for the Taxes Compounding Customs Income¹⁰, and (iii) the Law Concerning the Regularization of Automobile Vehicles Temporarily Imported which cannot Currently Cancel their Obligations¹¹.

The individual provisions of these norms not repealed yet and directed to other purposes different than the mere implementation of EU customs law, cannot be applied.

Only through a close analysis of each of the articles of these norms can it be determined which ones remain in force.

2. **Second Conclusion** (Section I., 2., pp. 93–94)

According to Spanish Law, the state and not the autonomous regions has the exclusive competence over the customs and tariff regime (article 149 1 10^a of the Spanish Constitution). This customs regime is an inalienable core competence of the state.

3. **Third Conclusion** (Section I., 2., pp. 93–96)

The Spanish Constitutional Tribunal or “*Tribunal Constitucional*” has invoked the exclusiveness of the central competence over customs on several occasions. In the recent Sentence 74/2014 of 8 May 2014 the “*Tribunal Constitucional*” validated the constitutional character of a central Royal Decree regulating the authorization process of prospective individual members of taster panels that test the quality of imported and exported virgin oil. The “*Tribunal Constitucional*” invoked the exclusivity of the competence of the state over the customs and tariff regime.

As suggested by the dissenting vote to the Sentence, it is reasonable to question whether is it not more convenient to make a distinction between core customs activity

⁹ “*Ordenanzas Generales de la Renta de Aduanas*”, enacted by Decree of 17 October 1947.

¹⁰ “*Texto Refundido de los impuestos integrantes de la renta de aduanas*”, enacted by Decree published in the Spanish Official Gazette (“BOE”) on 31 march 1977.

¹¹ “*Ley por la que se regulariza la situación de los vehículos automóviles que, importados en régimen temporal, se encuentren actualmente en la imposibilidad de cancelar sus obligaciones*”, enacted on 31 December 1941.

which should fall within the scope of the central competence, and peripheral customs activity which should not necessarily fall under the scope of central competence. If this distinction is not made, the risk exists that the state may erect itself as the exclusively competent instance to regulate activity only tangentially related to customs activity to the detriment of the autonomous regions.

4. Fourth Conclusion (Section I., 3., pp. 96–97)

Customs activity in Spain is formally activity of a tax character (“*actividad de carácter tributario*”), whether such activity is pecuniary or not.

5. Fifth Conclusion (Section I., 3., pp. 96–97)

The main customs norm in Spain is the “*Ley General Tributaria*” or “*LGT*”, which is the equivalent to the German “*Abgabenordnung*”.

Besides the “*LGT*” the following norms are relevant: (i) the advancement regulations of the *LGT* (the processing and inspection regulation, the revenue recovery regulation, the revision of legality regulation, and the sanctions regime regulation), and (ii) a series of regulations affecting specific aspects of customs activity.

A complete list of the Spanish relevant customs norms is contained in Section 2 “Spanish norms” (“*Normativa española*”) of Annex 2 to the Dissertation.

6. Sixth Conclusion (Section I., 4., pp. 98–100)

The tranche or section of the procedures of the sample executed by the Spanish administration is regulated by the processing procedure norms, the inspection procedure norms, the revenue recovery procedure norms, and the mutual assistance norms.

7. Seventh Conclusion (Section I., 5., pp. 100–103)

The formal tax-character of the customs activity carried out in Spain is complemented and reinforced by the fact that the organizational structure responsible for the management of customs activity in Spain is the Tax Agency or “*Agencia Estatal de la Administración Tributaria*”.

This is completely expectable. On the one hand, the fact that customs activity is fully contained within the frame of tax law makes it logical that a tax-related agency is in charge of the management of this activity. Conversely, on the other hand, the fact that it is one tax-related agency the responsible entity for the management of customs activity makes it logical that the applicable provisions are tax law provisions.

Part II.

8. Eighth Conclusion (Section II., p. 104)

Spanish mutual assistance norms are particularly relevant for the procedures of the selected sample. When the Spanish administration participates in one of these procedures, Spanish mutual assistance norms are always applicable since in each of these procedures more than one administration intervenes.

Spanish mutual assistance norms mainly result from the transposition of Directive 2010/24/EU.

9. Ninth Conclusion (Section II., 1., pp. 104–105)

Despite the fact that Directive 2010/24/EU does not define mutual assistance itself, article 1.2 “*LGT*” defines mutual assistance as,

(...) the actions of assistance, collaboration, cooperation, and analogue nature that the Spanish state delivers, receives or develops with the European Union and other international or supranational entities, and with other states, by virtue of mutual assistance norms existing between European Union member states or within the frame of double taxation treaties or other international treaties (...)

10. Tenth Conclusion (Section II., 2.1., p. 106)

Mutual assistance activity is activity consisting of (i) information conveyance, (ii) revenue recovery, and (iii) activity in pursuance of other goals.

11. Eleventh Conclusion (Section II., 2.2. pp. 106–108)

There is no agreement among Spanish scholars as to which type of mutual assistance activity is the most relevant. Some underscore the importance of information conveyance among intervening administrations. Some others are focused on the recovery of public funds aspect of mutual assistance. Others expressly state that the information conveyance aspect of mutual assistance is subordinated to the action of funds recovery.

In the procedures of the sample the prevalent activity of mutual assistance is information conveyance, communication. In 23 of the sample procedures mutual assistance activity is mainly information and opinion conveyance. In the remaining procedures of the sample, information conveyance is not the most characteristic action but it is always part of the mutual assistance activity carried out by the intervening administrations.

12. Twelfth Conclusion (Section II., 3.1. pp. 108–112)

The transposition in Spain of Directive 2010/24/EU involved the incorporation of certain procedural particularities. These particularities are tangible examples of the phenomenon of Europeanization of the member states procedural law.

The first particularity refers to the fact that a procedure may be initiated upon request of a foreign administration by presenting a foreign title assimilated to a Spanish one (article 177 nonies .2 LGT).

The second particularity refers to the fact that a recovery procedure may be terminated upon the modification of removal of a foreign recovery assistance request (article 17 quaterdecies LGT).

13. Thirteenth Conclusion (Section II., 3.2. pp. 112–113)

German scholars who have studied Directive 2010/24/EU have not devoted excessive attention to the fact that a recovery procedure may be initiated in Germany by means of a foreign request based on a foreign executive title.

The fact that the foreign title is assimilated to an internal administrative act by virtue of § 9 (1) of the “*BeitrTLUmsG*” avoids the potential problems deriving from the fact that the foreign title is not an administrative act in the sense of § 118 of the “*Abgabenordnung*”.

In spite of the fact that the transposition mode chosen by the legislator has been criticized, texts do not consider the European regulation of mutual assistance as a breach or modification of internal procedural rules.

SECOND PART – CUSTOMS ACTIVITY

1. CHAPTER FOUR – CUSTOMS ACTIVITY: ITS MULTIFACETED CHARACTER AND ANALYSIS IN LIGHT OF THE DOCTRINE OF THE LEGAL FORMS (“*RECHTSFORMENLEHRE*”)

Part I.

1. First Conclusion (Section I., pp. 119–12)

Customs activity is more than funds recovery activity and trade policy implementation activity. Customs activity is to a great extent materially-wise administrative activity.

In Spain, GALERA RODRIGO argued that customs regulation contains too many exceptions to proper tax-law patterns or arrangements. In order to argue her position, she

pointed out, (i) the lack of a full identification between the tax–relation (“*relación tributaria*”) and the customs–relation (“*relación aduanera*”); (ii) the fact that customs procedures are wider in scope than tax procedures, and; (iii) the example of “Custom Economic Procedures”, in which accrual of an obligation to redeem tax debt occurs only in cases of non-compliance with the regime provisions.

Abroad it has been underlined that customs norms support the attainment of a plurality of goals, including trade policy, agricultural policy, security, and business competitiveness. In particular, it has been reminded that the state of affairs emerging from September 11 has accentuated the protective function of customs.

In this regard, the Commission has also underlined that funds recovery is not the principle task of EU customs. The Commission has compared EU customs with a skin in order to underscore that customs operate as an organ that facilitates a healthy exchange between the interior and exterior of the common market.

“Whereas” number 16 of the Union Customs Code concurs and recognizes the multifaceted character of customs activity.

These observations can be confirmed by a factual observation. In the procedures of the sample of the Dissertation most of the sample procedures are directed to the fulfillment of goals different to funds recovery. 36 of the sample procedures can be considered materially administrative, 8 of a loose tax character, and 12 of a strict tax character.

Part II.

2. Second Conclusion (Section II., 1., pp. 126–128)

The logic underlying the doctrine of the legal forms of administrative law is useful to abstract, systematize and explain the diversity and richness of the material and legal–formal customs activity such as the one analyzed in the sample of the Dissertation.

The doctrinal progress in this regard is the starting point from which to analyze administrative cooperative activity.

3. Third Conclusion (Section II., 2.1.2., pp. 130–132)

An adequate term for the legal forms explaining cooperative activity is “legal forms of cooperative law” or “forms of cooperative law”.

The term “forms of the European Administrative Union” (*“Formen des europäischen Verwaltungsverbundes”*) is not used because it is not easy to derive legal consequences out of a metaphorical term such as *“europäischer Verwaltungsverbund”*. The term “forms of cooperative administration”, though very similar to the term proposed, is not used because it is deemed important to emphasize the fact that these forms have its origin in European cooperative law provisions.

4. Fourth Conclusion (Section II., 2.1.1., pp. 129–130)

These so-called forms of cooperative law comprise the activity carried out by member state administrations with an extraterritorial effect, whether they carry out this activity on their own, with other national administrations, or with the EU. The “transnational decision”, the “reference decision”, and the transnational material, real or technical activity are forms of cooperative law.

5. Fifth Conclusion (Section II., 2.1.3., pp. 132–133, and 2.1.4.1., pp. 134–135)

The forms of cooperative law are a derivation, diversion, or mutation of national administrative activity caused by provisions of secondary EU law. The added novelty of this cooperative activity in comparison to national administrative activity is that it has extraterritorial effect and that it may group the action of several administrations.

The distinction underlying in terms used in national law such as complex act (*“acto complejo”*), procedure act (*“acto procedimiento”*), cooperative act (*“acto cooperativo”*), or multiphasic act (*“mehrstufiger Akt”*) can be used with cooperative forms and a distinction can be made between simple forms of cooperative law and aggregate forms of cooperative law.

6. Sixth Conclusion (Section II., 2.1.4.2., pp. 135–136, and 2.4.3., pp. 136–138)

The so-called aggregate forms of cooperative law have a specific profile due to the functional interlocking between administrations from which they stem: (i) they are progressively less embraceable dogmatic structures; (ii) they may be deconstructed into a combination of legal forms of national administrations and legal forms of the EU, and; (iii) they are the outcome of an administrative cooperative procedure.

These aggregate forms of cooperative law carry out the ordering function (*“Ordnungsfunktion”*) and orienting function (*“Orientierungsfunktion”*) traditionally attributed to national legal forms.

7. Seventh Conclusion (Section II., 2.2.1.2., pp. 142–144)

Any act by the customs authorities pertaining to the customs legislation giving a ruling on a particular case, and having legal effects on the person or persons concerned can be subsumed in the form “transnational decision” (article 26 UCC). The regular functioning of a customs union depends on transnational of decisions, which guarantee an anticipated acknowledgement of decisions between customs authorities.

8. Eighth Conclusion (Section II., 2.2.1.3., pp. 144–145)

Every decision adopted within the procedures included in the sample is a transnational decision (article 26 UCC). Of the three transnationality types characterized by RUFFERT, these decisions are featured with “*wirkungsbezogene Transnationalität*”.

9. Ninth Conclusion (Section II., 2.2.2.3., p. 147)

The material activity carried out by customs authorities preceding or succeeding a transnational decision is indirectly (“*mediatamenté*”) transnational.

10. Tenth Conclusion (Section II., 2.2.2.4., pp. 147–148)

Occasionally the material activity carried out by customs authorities is immediately or directly transnational by virtue of an express provision in that sense. For instance, by virtue of article 191.3 UCC, “The results of the verification made by the customs authorities shall have the same conclusive force throughout the customs territory of the Union”.

11. Eleventh Conclusion (Section II., 2.2.2.2., pp. 145–146)

The execution of transnational material activity is conditioned by the principles of equivalence and effectiveness.

12. Twelfth Conclusion (Section II., 2.2.2.4., pp. 147–148)

The material activity carried out in the procedures of the sample is transnational material activity. Specifically, it is indirectly transnational material activity.

13. Thirteenth Conclusion (Section II., 2.2.2.2., p. 145)

Scholars have not devoted much attention to transnational material activity; in European cooperation law scholarship material activity remains as a “*Stiefkind*” of the dogmatic.

14. Fourteenth Conclusion (Section II., 3., pp. 148–149)

Customs related activity carried out by the Commission may also be analyzed in light of the legal forms doctrine since EU law also resorts to legal forms in order to implement its provisions.

In the procedures of the sample most of the activity carried out by the Commission can be subsumed under the category of “implementing acts” introduced by the Treaty of Lisbon. Nevertheless, exceptionally, the procedures 13 and 56 of the sample foresees that the Commission may adopt a delegated regulation.

15. Fifteenth Conclusion (Section II., 3., pp. 149–155)

In nine of the procedures of the sample the Commission intervenes through implementing regulations oriented to the modification of the import and export regime of certain goods in order to protect a European interest such as the interest of European producers or farmers.

The Commission also intervenes during the procedures of the sample through, (i) “*staatengerichtete Entscheidungen*”, (ii) the adoption of non-typified acts such as communications, reports, lists, or guidelines, and (iii) the execution of material, real or technical activity, which mainly consists of information exchange.

2. CHAPTER FIVE – CUSTOMS ACTIVITY: ANALYSIS IN LIGHT OF THE DOCTRINE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE (“*VERFAHRENSLEHRE*”) AND THE DOCTRINE OF LEGAL RELATION (“*RECHTSVERHÄLTNISLEHRE*”)

Part I.

The activity developed in the procedures of the sample can be analyzed in light of the doctrine of the administrative procedure (“*Verfahrenslehre*”).

The analysis proposed in the Dissertation is to consider the procedures of the sample as, (i) customs procedures, (ii) administrative procedures, and (iii) as cooperative procedures. Despite the fact that, for the sake of order, these three aspects are separately studied, each of the procedures of the sample is, simultaneously, a customs procedure, an administrative procedure, and a cooperative procedure.

As customs procedures

1. First Conclusion (Section I., 1., pp. 158–159)

As customs procedures, the procedures of the sample are aimed at enabling that the customs union acts as a mediating organ between the common market and its outside.

As administrative procedures

2. Second Conclusion (Section I., 2.1., pp. 159–161)

As administrative procedures, the procedures of the sample are an instrument to formally materialize European public power.

3. Third Conclusion (Section I., 2.2., pp. 162–167)

Since the procedures of the sample are administrative procedures, their two main functions are to act as a protection guarantee for the concerned person and to secure the efficient execution of administrative tasks.

4. Fourth Conclusion (Section I., 2.2., pp. 162–167)

Spanish and German legal scholarships agree in recognizing the protective function of the concerned persons of the administrative procedure. Both scholarships acknowledge that the formality of the administrative procedure cannot be exclusively directed towards practicality and effectiveness. In both legal systems jurisprudence recognizes the protective function of the concerned persons of the administrative procedure, but it is the Spanish jurisprudence the one that emphasizes more conclusively the guarantee-for-the-concerned-persons-function of the administrative procedure.

The protection delivered by the administrative procedure is a protection in the execution of administrative tasks. The administrative procedure shall also assure that the administrative activity it channels is proper or adequate in material or factual terms (“*sachrichtig*” or “*sachlich angemessen*”), i. e. that the administrative activity is materialized the best possible way.

There is no closed definition for what “the best possible way” means. Nevertheless, some of the traits of this expression have been laid out: the administrative action shall fulfill the goal justifying it, it must be carried out optimizing the relation between means and ends (efficient), in an acceptable time frame, and close to citizens; all of which shall be done within a rational structure that reduces complexity and alleviates the burden of the administration.

5. Fifth Conclusion (Section I., 2.2.3., pp. 167–170)

Moreover, as administrative procedures, the procedures of the sample constitute a schematic order system or model (“*Ordnungsmodell*”) and contribute to the legitimization of the cooperative activity articulated through them. In respect to the latter function, administrative procedures reinforce the legitimization of the European cooperative administration insofar as they promote the participation of the concerned persons and the concerned European administrations.

As cooperative procedures

6. Sixth Conclusion (Section I., 3.2.1., pp. 181–182)

As cooperative procedures, the procedures of the sample enable the cooperative execution mode of EU law.

7. Seventh Conclusion (Section I., 3.1., pp. 170–177)

The cooperative execution mode of EU law is connected to executive federalism, which is currently codified in article 291.1 TFEU.

Executive federalism is rooted on the principle of subsidiarity, by virtue of which in a multilevel government system, preferably, the political entity residing closest to the citizen or minor entity shall act, and the action of the political entities residing farther from the citizen or major entities shall be restricted to the strictly necessary.

8. Eighth Conclusion (Section I., 3.1.1., pp. 171–174)

From an extra-legal perspective, cooperative procedures such as the ones of the sample are a critical component of the procedural matrix that entangles political entities together in the European multi-level political system. This procedural matrix was identified by non-legal literature dealing with European integration.

9. Ninth Conclusion (Section I., 3.2.1., pp. 181–182)

As cooperative procedures, the procedures of the sample are both the object and the instrument of European integration. These procedures are polyhedral processes involving several parties and are of considerable complexity. This complexity distinguishes them from procedures based on the traditional administration-concerned person mold. For this reason BARNES has termed them “third generation procedures”.

10. Tenth Conclusion (Section I., 3.2.3., pp. 184–185)

The procedures of the sample serve also to protect a plurality of interests. These interests may be of European range, they may be the interests of several member states, of a concerned person, or of third states not pertaining to the EU.

11. Eleventh Conclusion (Section I., 3.2.2., pp. 182–184)

European cooperative procedures such as the ones of the sample aggregate in one process the participation of several administrations. European secondary norms channel the series of time lapses and formalities towards the attainment of the result that unifies the whole procedure conceptualized as cooperative procedure. Hence, cooperative procedures are a unitary process by virtue of a EU secondary law conforming it in such a way.

12. Twelfth Conclusion (Section I., 3.2.2., pp. 182–184)

Legal scholarship explicitly or implicitly acknowledges this unitary character of cooperative procedures. ECJ jurisprudence treats cooperative procedures as a single process.

Two terms reflect with particular precision and plasticity this characteristic and may be used to name cooperative procedures such as those of the sample: the first is “procedure of procedures” (“*procedimiento de procedimientos*”), the second is “choral procedure” (“*procedimiento coral*”).

13. Thirteenth Conclusion (Section I., 4.1. and 4.2., pp. 186–192)

Italian, Spanish, and German scholars have proposed several classifications of European cooperative procedures. These classifications mainly refer to the administrations intervening therein and the activity type carried out.

Detail of the classifications is in Sections I., 4.1 and 4.2.

14. Fourteenth Conclusion (Section I., 4.3.1., p. 192, and 4.3.2., p. 193)

In order to explore the challenging regime of the acts carried out in the procedures of the sample it is necessary to classify the procedures according to the activity carried out by those administrations that contribute to the procedure but do not decide the final act of the procedure, and the relationship between these actions of the cooperating administrations and the main tranche or section of the procedure.

15. Fifteenth Conclusion (Section I., 4.3.3., pp. 193–196)

The explained classification criterion is the one used to classify and order the procedures of the sample. The sections of Annex 1 to the Dissertation reflect this classification criterion.

The classification used in Annex 1 is grounded on the differentiation final measure–preparatory measure. The classification categories used in Annex 1 allow overlapping in order to facilitate that procedures constituting sub–groups may be included in a separated category. A second reason for overlapping is that in each of the procedures of the sample several actions are carried out and, consequently, procedures including several types of action could be theoretically included in more than one classification category.

16. Sixteenth Conclusion (Section I., 5., p. 196)

The two traits of the legal regime of cooperative procedures most commented by legal scholarship can be systematized using an alternative systemization model more precise than those currently available. These two traits are: (i) territorial extension of the legal effect or “*Rechtswirkung*”, and (ii) quantity and type of participating administrations.

17. Seventeenth Conclusion (Section I., 5.1., pp. 197–201)

The alternative systematization model proposed in the Dissertation departs from the execution and cooperation model of SYDOW, but it differentiates clearly two variables: (i) the extension of the legal effect of the actions executed in the procedure (“*Rechtswirkung*”), and (ii) the number and type of administrations participating in the procedure.

18. Eighteenth Conclusion (Section I., 5.2.1., pp. 201–202, and 5.2.2., pp. 203–209)

The first of the variables of the proposed model (“*Rechtswirkung*”) can be divided into three values as identified by SYDOW: (i) legal effects limited to the territory of a member State, (ii) legal effects limited to a member state adopting a reference decision and those member states accepting such a decision, and (iii) legal effects extended to all the EU.

Between value (ii) (legal effects limited to a member state adopting a reference decision and those member states accepting such a decision), and value (iii) (legal effects extended to all the EU) a scale can be established. The scale progressively evolves from the minimal value (ii) (legal effects limited to a member state adopting a reference decision and one member state accepting such a decision) to effects that include two, three,

four...member states accepting the reference decision. The maximal value of the scale is value (iii) (legal effects extended to all the EU).

The second variable of the proposed model is divided into three groups of values: (i) actions executed solely by one administration; (ii) actions cooperatively executed by the EU and one or more member states, and (iii) actions cooperatively executed by several member states.

Each of these three groups of this second variable includes different values depending on the type of administration and the number of administrations intervening in the action.

The first group (actions executed by one administration) comprises two values: execution by a national administration and execution by the EU. The second group (actions cooperatively executed by the EU and one or more member states) comprises values that evolve from a minimal value equal to an action executed by the EU and a member state administration, to a maximal value equal to an action executed by the EU and all the member states. The third group (actions cooperatively executed by several member states) comprises values that evolve from a minimal value equal to an action executed by two member states, to a maximal value equal to an action executed by all the member states.

19. Nineteenth Conclusion (Section I., 5.2.2., pp. 207–208)

The vocation of the proposed systematization model is to systematize every EU law execution action using the two systematization variables, including also actions executed within procedures dissociated or independent from a final resolution (“*anlassunabhängige Verfahren*”).

20. Twentieth Conclusion (Section I., 5.2.2., pp. 203–209, and 5.3.2., pp. 218–229)

The proposed systematization model can be graphically represented by way of using a coordinate system articulated by the variables of systematization. This is shown in section 5.2.2 of part I. of Chapter five of the Dissertation.

Using the proposed model, the procedures of the sample can be graphically represented as dots in the coordinate system. This is shown in section 5.3.2 of section I. of Chapter five of the Dissertation.

The graphical representations are translated to German and included herein as the last two pages of this document.

21. Twenty-first Conclusion (Section I., 5.2.3.1., pp. 211–214)

The proposed systematization does not rely on a dichotomy direct execution – indirect execution, nor does it rely on a triple division direct, indirect and mixed execution.

In spite of its value as a first explanatory reference, neither the double nor the triple divisions have been used as the base for the systematization because they are not deemed to be the best way to explain the reality of the norms analyzed in the research.

It is not easy to reconcile a systematization based on a triple division of direct, indirect, and mixed execution with the fact that the cases of direct execution are virtually inexistent, nor with the fact that under the category mixed or cooperative execution very dissimilar execution structures can be included: for instance, execution by the Commission and one member state, execution by the Commission and a plurality of member states, information exchange electronic systems, data bases, execution by two states, by a plurality of states, or execution carried in which states from outside the EU participate.

22. Twenty-second Conclusion (Section I., 5.2.3.2., pp. 214–216)

The systematization proposed in the Dissertation ought to be considered as the systematization of two attributes of the legal regime of the analyzed execution actions, but not as a full characterization of their legal regime. If the proposed systematization is adopted as the only reference to explain the legal regime of the systematized actions the risk exists that the similarities and differences in other aspects of their legal regime are obviated.

23. Twenty-third Conclusion (Section I., 5.2.3.3., p. 216)

The proposed model may be useful for other social sciences interested in the administrative execution of EU law. Insofar as the model makes it possible to codify numerically the information of the systematized execution actions, the model makes it possible to use the statistical method to analyze the execution modes of EU law.

Part II.

24. Twenty-fourth Conclusion (Section II., 1., pp. 230–231)

The use of the doctrine of legal relation (“*Rechtsverhältnislehre*”) in administrative law is a contentious issue. The use of this doctrine has been criticized and disputed. On the other hand, legal scholarship recognizes that this doctrine plays a complementary role to that of the legal forms doctrine (“*Rechtsformenlehre*”).

25. Twenty–fifth Conclusion (Section II., 1., pp. 230–231)

For the purposes of the research, the concept of legal relation is used as an auxiliary notion that facilitates the understanding of the unitary character and temporal continuity of the link existing between the concerned person and an administration during the business they share.

The notion of procedure embraces the formation process of legal forms, but the notion of legal relation is wider and can encompass all the interactions integrating the link between the concerned person and the administration along the time lapsing from the beginning to the end of such link.

26. Twenty–sixth Conclusion (Section II., 3., pp. 232–233)

The unity of purpose or unity of end of the state (“*Zweckseinheit*”) corresponds to the capacity of the state to maintain a relation as an individual subject which is able to bring together the internal processes that its organs develop (“*Einzelpersönlichkeit*”). The EU can also act as an individual personality in a relation (article 47 TEU).

Consequently, the relation existing between the concerned person and the state, or between the concerned person and the EU, is one and the same when the defining elements of the legal relation do not vary (these are the legal link and the relation positions of the relation embodied by its subjects). This assertion stands no matter the amount of internal processes the state or the EU carries out during the relation it entertains with the concerned person. This assertion remains valid when the state executes a EU norm because in this case the authority by virtue of which the state acts is the same as when the state executes a national norm.

27. Twenty–seventh Conclusion (Section II., 4., pp. 233–234)

In the procedures of the sample, the relation between the concerned person and a national administration as well as the relation between the concerned person and the EU is one. In both cases it is a legal–administrative subordination relation, which can be categorized as an organization–member relation (“*Organisation–Organisationsmitglied–Verhältnis*”) according to the categories of ACHTERBERG. This relation includes all the interactions between both subjects regulated by the relevant norms.

28. Twenty–eighth Conclusion (Section II., 5., pp. 234–236)

In the procedures of the sample, administrations cooperating with the administration that instructs the procedure intervene as third administrations. A legal relation arises

between the principal administration instructing the procedure and the cooperating administrations. This relation is different to the one existing between the principal administration and the concerned person but it is connected to it because both share a subject of the relation (the principal administration) and the same ultimate purpose: the fulfillment of the object of the procedure.

Using the categories of ACHTERBERG, this second type of relation between the principal administration and the cooperating administrations can be categorized as an organization–organization relation (“*Organisation–Organisation–Verhältnis*”) and, therefore, as an inter–organization–inter–organic relation (“*interorganisatorisches Organ–Organ–Verhältnis*”).

Furthermore, in case that the actions of one of the cooperating administrations negatively affects the concerned person party of the procedure, a new relation between the concerned person and the cooperating administration may arise if the negative effect legally qualifies as an effect deserving attention.

THIRD PART – LEGAL PROTECTION OF THE CONCERNED PERSON

1. CHAPTER SIX – THE PRIMARY LEGAL PROTECTION OF THE CONCERNED PERSON IN COOPERATIVE PROCEDURES

Part I.

1. First Conclusion (Section I., p. 245)

When a person wishes to react *vis-à-vis* a breach of his/her rights happening in a procedure, his/her first reference or guide is the legal regime applicable to the challenging of each of the measures of the procedure.

2. Second Conclusion (Section I., p. 246)

Based on, (i) the unitary character of the cooperative procedures and the sole frame of the relation encompassing such procedures, and (ii) on a compared analysis of Spanish, German and EU law, an adequate or proper challenging regime may be deduced for the questioning of measures adopted within a cooperative procedure.

in Spanish law

3. Third Conclusion (Section I., 1.1.1., pp. 247–248, and 1.1.2., pp. 248–249)

In Spanish law the calling into question of the measures of an administrative procedure is grounded on the distinction between preparatory (“*acto de trámite*”) and final (“*acto final*”) measures. Legal scholarship and jurisprudence identify preparatory measures

by their instrumental character in the procedure. For this reason, measures of a diverse material content have been categorized as preparatory measures by scholarship and jurisprudence.

4. Fourth Conclusion (Section I., 1.1.3.1., pp. 249–250)

The general rule in Spanish law is that preparatory measures may not be challenged separately from the final measure of the procedure. Proceedings against preparatory measures should be instituted jointly with the proceedings against the final measure of the procedure.

5. Fifth Conclusion (Section I., 1.1.3.2., pp. 250–251)

The justification for this rule is rooted on the subordination of the preparatory measure to the final measure. The justification is also rooted on an order-oriented reason: in order to avoid the paralyzing or distortion of the regular activity of the administration, questions on the preparatory measures shall be posed when the final act of the procedure is adopted.

6. Sixth Conclusion (Section I., 1.1.3.2., pp. 250–251)

This argumentation could be further strengthened with a consideration of the preparatory measures as actions that only have a sense when contemplated in relation with the rest of the actions of the procedure.

7. Seventh Conclusion (Section I., 1.1.3.3., pp. 251–254)

Besides this general rule there exist the exceptions of articles 112.1 LPAC¹², 25.1 LJCA¹³, and 227.1 b LGT¹⁴.

Historically, starting with the so-called “*Ley Camacho*”¹⁵ it is admitted that preparatory measures of a procedure can be assimilated to final measures when these preparatory

¹² This is the currently in force “*Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*”, which is the “Law on the Common Administrative Procedure of the Public Administrations”, enacted on 1 October 2015.

¹³ This is the currently in force “*Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*”, which is the “Law on the Adjudicative Jurisdiction for Administrative Judicial Review”, enacted on 13 July 1998 (English translation available on <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/servicios-ciudadano/documentacion-publicaciones/publicaciones/traducciones-derecho-espanol>).

¹⁴ This is the currently in force “*Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria*”, which is the General Law on Taxation, enacted on 17 December 2003, the equivalent to the German “*Abgabenordnung*”.

¹⁵ This is the already repealed “*Ley de 31 de diciembre de 1881 determinando las bases a que habrá de someterse toda reclamación de parte en los asuntos del ramo de Hacienda que tenga por objeto la demanda de un derecho sobre que la Administración haya de resolver*”, which is the “Law determining the bases to which every complaint concerning tax matters pursuing a right to be decided by the administration should subject”, enacted on 31 December 1881.

measures determine directly or indirectly the outcome of the procedure or impede its continuation. Since the enactment of the 1958 LPA¹⁶ those preparatory measures producing defenselessness or irreparable damage to the legitimate rights or interests of the concerned persons are also assimilated to final measures.

8. Eighth Conclusion (Section I., 1.1.4., pp. 254–257)

The Spanish jurisprudence has clarified that an act duly communicated and challengeable but that can be potentially considered as a preparatory measure within a procedural sequence due to the fact that it is chained to other subsequent actions, should be challenged autonomously and in due time, and not indirectly with the act finalizing the whole procedural sequence.

9. Ninth conclusion (Section I., 1.1.4., pp. 256–257)

The reasoning used by the Spanish tribunals to enforce the rule explained in the eighth conclusion could be strengthened with the Roman law procedural principle “*vigilantibus et non dormientibus iura subveniunt*”.

in German law

10. Tenth Conclusion (Section I., 1.2.1., p. 257)

In German law the form of the action decides the challenging track.

11. Eleventh Conclusion (Section I., 1.2.3., pp. 263–265)

Under German law the discussion on the possible questioning of preparatory measures is almost always framed in terms of whether the measure is or not an administrative act (“*Verwaltungsakt*”).

The question on the “*Verwaltungsakt*”-character of the measure shall be responded with due consideration to the “*Verwaltungsakt*” traits of § 35 VwVfG. The analysis to reply whether a measure is a “*Verwaltungsakt*” has to be done using the perspective of an objective observer.

¹⁶ This is the already repealed “*Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo*”, which is the “Law on Administrative Procedure”, enacted on 17 July 1958.

12. Twelfth Conclusion (Section I., 1.2.3., pp. 264–265)

When a preparatory measure does not amount to a “*Verwaltungsakt*” it is generally because it does not constitute a regulation of a case, nor/or does not have a direct, external legal effect.

13. Thirteenth Conclusion (Section I., 1.2.5., pp. 268–269)

In case that a measure amounts to a “*Verwaltungsakt*” because it bears all the features of § 35 VwVfG, proceedings may be instituted against this measure, also in case that the measure is integrated in a wider procedural sequence finalized by a subsequent “*Verwaltungsakt*”.

14. Fourteenth Conclusion (Section I., 1.2.1., pp. 257–259, and 1.2.5., pp. 268–269)

In case that the executed measure is a “*Verwaltungsakt*” it shall be challenged via the “*Anfechtungsklage*” of § 42 1 VwGO within the one-month term of § 74 (1) VwGO. This “*Anfechtungsklage*” shall be preceded by a revision procedure “*Widerspruchverfahren*” when foreseen by the law.

15. Fifteenth Conclusion (Section I., 1.2.5., pp. 268–269)

In case that the measure does not amount to a “*Verwaltungsakt*” it shall be challenged with the “*Verwaltungsakt*” ending the procedure, as set in § 44 a VwGO.

16. Sixteenth Conclusion (Section I., 1.2.5., pp. 268–269)

In German law the reasoning underlying the rule impeding the autonomous calling into question of preparatory measures is that the administrative procedure shall not be unduly slowed down or hindered by unnecessary challenging actions. In addition, the arguments are raised that the judicial procedure shall be economized, and that the effect of the administrative procedure on the concerned persons can only be well pondered upon termination of the procedure.

17. Seventeenth Conclusion (Section I., 1.2.4., pp. 265–266)

In German law a rich jurisprudence exists on the admissibility/inadmissibility of proceedings against a measure adopted within a procedure and not amounting to a “*Verwaltungsakt*”. Among other reasons, this is due to the fact that the administration increasingly resorts to inter-organic cooperation formulae for the realization of administrative tasks.

18. Eighteenth Conclusion (Section I., 1.2.4., pp. 265–268)

In German law it is agreed that certain actions are a “*Verwaltungsakt*” and, therefore, can be autonomously called into question (for instance a partial authorization or “*Teilgenehmigung*”, or a previous resolution “*Vorbescheid*”).

It is also agreed that certain actions are not a “*Verwaltungsakt*” and, therefore, cannot be autonomously challenged (for instance, (i) the decision of the road works supervision authority of the corresponding “*Land*” for the granting of a permit for works to be executed close to a long distance federal road, (ii) the consent to be granted by the municipal council to the issuance of a works permit by the construction works authorization authority (“*Baugenehmigungsbehörde*”), or (iii) the consent to be granted by the air transport authority (“*Luftfahrtbehörde*”) to the construction of an airport).

In respect to other actions such as a drivers–license–psycotechnical test, some scholars dissent with the jurisprudential criterion denying its “*Verwaltungsakt*”–character.

in EU law

19. Nineteenth Conclusion (Section I., 1.3., p. 270)

In EU Law, the rules regulating how preparatory measures shall be challenged are deduced from the rulings of the ECJ.

20. Twentieth Conclusion (Section I., 1.3.2., p. 272)

As it is the case in Spanish and German law, in EU law, as a rule, proceedings against preparatory measures of a procedure are not admissible. The validity of preparatory measures shall be questioned with the annulment action against the final act of the procedure. This criterion was declared in the *IBM* case and has been followed by a long list of subsequent ECJ resolutions.

21. Twenty–first Conclusion (Section I., 1.3.3., pp. 273–275)

The reasoning used by the ECJ to justify this rule is partially similar to that used in Spanish and German law.

In this regard, the ECJ has pointed out that judging a preparatory measure prior to the end of the procedure initiates prematurely a discussion over the substance of the procedure and constitutes a judicial intromission in a procedure that shall be developed by the Commission to its end.

The ECJ has also pointed out that the mutual interdependence existing among the actions occurring along a procedure should lead to accept that the preparatory measures ought to be challenged jointly with the act ending the procedure (*Ernest Ley* case), and that it is more appropriate to consider as a unit the acts of a procedure (*Simet* case).

22. Twenty-second Conclusion (Section I., 1.3.4., p. 275)

The ECJ doctrine on the challenging of preparatory measures has evolved into a rule-exception system by virtue of which, exceptionally, a concerned person has standing to institute proceedings against preparatory measures of a procedure if postponing the challenge of the preparatory measure to the end of the procedure implies defenselessness for the concerned person.

23. Twenty-third Conclusion (Section I., 1.3.4., pp. 275–280)

Along its evolution process, the ECJ has extended the adjudicative jurisdiction over EU decisions that the Treaties originally assigned to it by way of using an increasingly flexible concept of decision. Throughout this process, the ECJ has assimilated preparatory measures to decisions, and this way it has admitted annulment actions against these preparatory measures.

In several cases the ECJ has assimilated certain measures to decisions based solely on the effect that such measures had on the sphere of rights of the concerned persons. In several other cases the ECJ has carried out this assimilation using a reasoning that takes into consideration both the legal effect of the measure and the “position” of the measure in the procedure (final–not final).

In addition, the ECJ has also admitted the action of annulment against Commission decisions that were not the final measure of a procedure but needed to be subsequently executed by a national administration. These decisions display their legal effects directly before their implementation by national administrations and, therefore, may be the object of an annulment action. The sample includes several examples of this type of decisions (please see procedures of Section 3 (purple section, procedures 13–21)).

24. Twenty-fourth Conclusion (Section I., 1.3.6., pp. 282–283)

Similarly to what occurs in Spanish law and on legal certainty grounds, the ECJ may not admit an indirect questioning of certain Commission acts via a preliminary ruling within the frame of proceedings instituted against the implementing measure that a

national administration carries out in order to realize such Commission acts (Deggendorf Jurisprudence).

25. Twenty–fifth Conclusion (Section I., 1.3.6., pp. 283–284)

The ECJ has applied this rule, to

- Commission decisions addressed to member states and damaging a concerned person, in respect of which, (i) the concerned person was fully aware of, because he/she was informed by writing on the decision, and (ii) it was obvious that the action of annulment was admissible against that decision.
- Commission decisions personally directed to the concerned person in respect of which it was obvious that the action of annulment against that decision was admissible, and;
- anti–dumping regulations of the Commission directed to a competitor of the concerned person when such a regulation directly and individually affected the concerned person, and in respect of which it was obvious that the action of annulment was admissible.

26. Twenty–sixth Conclusion (Section I., 1.3.5., pp. 280–282)

The Treaty of Lisbon introduced two relevant amendments. The adjudicative jurisdiction of the ECJ extends now not only to decisions, but to acts of the EU institutions addressed to a person or directly and individually that person. The ECJ may now release itself from the artificiality that implies equating preparatory measures to decisions.

Secondly, article 263 TFEU establishes that a person may now bring an annulment action, “(...) against a regulatory act which is of direct concern to them and does not entail implementing measures”.

Proposed rules

27. Twenty–seventh Conclusion (Section I., 2., p. 285)

Based on the unitary character of the European cooperative procedures and of the relation comprising them, and on a compared analysis of Spanish, German, and EU law a rule framework for the challenging of the acts of a cooperative procedure can be proposed. These rules could be used as a first available, simple reference guide, not alien to the rules now applied in national law, for the concerned persons.

28. Twenty–eighth Conclusion (Section I., 2.1., p. 285)

By virtue of the first deduced rule, those preparatory measures executed before the end of the cooperative procedure shall, in principle, be questioned when challenging the final act of the procedure. Spanish, German, and EU law coincide and apply this rule to their administrative procedures.

If applied to European cooperative procedures, (i) it would be avoided that the judicial organ of a member state where a preparatory measure had been executed needs to adjudicate over a section of a procedure not yet finished, and (ii) it would be avoided that the ruling over a final act of a procedure contradicts rulings of other courts over the preparatory measures of the same procedure.

29. Twenty–ninth Conclusion (Section I., 2.1., pp. 285–287)

By virtue of the second deduced rule, certain preparatory measures ought to be challengeable before the procedure ends due to their relevance for the concerned persons.

In a European cooperative procedure the law according to which the preparatory measures have been carried out should determine whether proceedings against a preparatory measure may be instituted. Action should be brought before the courts competent to interpret such law. The national law applicable to such a preparatory measure should take into account that the preparatory measure carried out within a European cooperative procedure is not an isolated measure, but a measure incorporated into a European–level procedure.

30. Thirtieth Conclusion (Section I., 2.1., p. 287)

By virtue of the third deduced rule, legal certainty demands that action against acts of a procedure which are duly notified, definite and obviously challengeable should be questioned in due term and form, no matter the fact that they are incorporated into a process to be ended by a subsequent act. Action against these acts should be brought following the law according to which these acts were executed.

Part II.

31. Thirty–first Conclusion (Section II., pp. 290–291)

The proposed rules agree partially with the current applicable regime. The first of the proposed rules (questioning of preparatory measures when questioning the final act of the procedure) does not fit into the current regime, but the second and third rules do.

32. Thirty–second Conclusion (Section II., pp. 290–291)

The detected mismatch between the first of the proposed rules and current rules in force is patent, (i) in cooperative procedures in which several member state administrations participate, and (ii) in cooperative procedures in which a EU organ ends a procedure in which several member states participate.

In case of procedures in which the EU participates are finalized by a member state administration, the preliminary ruling allows the national court to incorporate the opinion of the ECJ in respect to the actions of the EU carried out in the procedure. In spite of the fact that the preliminary ruling is triggered by the court and not the concerned party, and despite the fact that the ECJ does not hear the parties prior to ruling, this mechanism enables to unify the actions of ECJ and a national member in the same proceedings.

The two expressions of the mismatch between the first proposed rule and the current in force rules (in procedures in which several administrations participate, and in procedures in which the EU and a member state participate) are further explained.

33. Thirty–third Conclusion (Section II., 1.1., pp. 291–296, and 1.2., p. 297)

The first of the expressions of the mismatch between the first of the proposed rules and the current regime affects procedures in which several member states participate.

The reason why in these procedures a rule by virtue of which all the measures of the procedure shall be questioned jointly with the last measure is not applicable, is that it is against international law that a court of a state exercises its adjudicative jurisdiction over an administrative action carried out by another state.

States cannot legally exert adjudicative jurisdiction if there exists no valid link that justifies such jurisdiction exertion. The two main links admitted in international law are territoriality and nationality. In general terms, therefore, the courts of a state may exercise their jurisdiction over the acts of their own administration but not over the acts of a foreign administration.

34. Thirty–fourth Conclusion (Section II., 1.2., p. 298)

It is admitted, however, that a judicial organ incidentally examines an action executed by a foreign administration but the effects of such an examination are limited to the territory of the examining judicial organ.

In case of transnational actions, their underlying logic of uniform EU-wide acknowledgement hinders a judicial organ from turning into ineffective a transnational action by means of incidental judgment, except in those cases in which the transnational action may constitute a constitutional violation.

35. Thirty-fifth Conclusion (Section II., 1.2., p. 297)

Due to the aforementioned, national laws defining the extent of the contentious administrative jurisdiction of courts limit this jurisdiction to actions of their national administrations.

In Spain, article 24 LOPJ¹⁷ does so. In Germany, the administrative contentious jurisdiction of German courts extends to non-constitutional public law disputes in which the German public power intervenes. German public power is defined according to territory and nationality.

36. Thirty-sixth Conclusion (Section II., 1.3., pp. 297–299)

As explained, given this legal frame it is not possible to apply a rule by virtue of which a judicial organ should rule over a whole procedure, including the actions executed by a foreign administration, with EU wide effect.

37. Thirty-seventh Conclusion (Section II., 1.3., pp. 299–301)

Nevertheless, from the concerned person's point of view and given the unitary character of a cooperative procedure, it would be sensible that in a cooperative procedure in which several member states intervene the concerned person be forwarded to the court of the administration ending the procedure in the terms of the proposed first rule.

In order to do so, it would be adequate that a mechanism is established in which, when questioning a preparatory measure, (i) the court of the state in which the preparatory measure is executed abstains from ruling over the preparatory measure and defers jurisdiction in favor of the courts of the member state where the procedure ends, and (ii) the courts of the country where the preparatory measure has been executed respond to any query regarding the preparatory measures that the court judging the final measure of the procedure may pose.

¹⁷ This is the currently in force Organic Law 6/1985 of the Judicial Power, enacted on the 1st of July 1985.

38. Thirty–eighth Conclusion (Section II., 1.4., p. 301)

The aforementioned proposal cannot be implemented if member states do not agree so in an international treaty or modify the TFEU so as to allow the EU to implement such mechanism.

International law does not know a mechanism as the proposed. Within the examples of judicial cooperation, perhaps the most similar is the example described by SCHLOSSER: the communication that took place between a judge of Maine and a judge of California before deciding which of both judges should rule over a children custody dispute.

39. Thirty–ninth Conclusion (Section II., 1.4., pp. 301–303)

An alternative suggested in the Dissertation is that a mechanism as the proposed be regulated by the EU in those fields in which the EU is already competent, for instance in respect of customs.

A regulation by EU secondary norms of the court that should adjudicate over acts executed within a procedure would be of a similar object to that of the non–tariff customs norms currently regulating procedural guarantees of the concerned persons, and to that of other EU secondary provisions regulating which is the competent court to adjudicate over certain proceedings.

An example of the latter provisions is those provisions regulating which is the competent authority to solve disputes arising in a recovery procedure involving the cooperation of several administrations (article 14 of Directive 2010/24/EU). Another example is the provisions regulating the competent authority to solve complaints on the use of personal data of the Customs Information System (article 36.5 Regulation (EC) 515/97).

40. Fortieth Conclusion (Section II., 1.4., p. 303)

In response to an objection stating that a regulation in EU secondary norms such as the one proposed exceeds the current competences of the EU over the customs union, it could be argued that an analysis of the *raison d'être* and content of such regulation (test proposed by VON DANWITZ) reveals that the object of such allocation mechanism for disputes over measures of a procedure would be to provide the best of the possible protections to the concerned persons in a customs procedure. The legal protection of the concerned persons is today part of the non–tariff provisions of EU customs law.

41. Forty-first Conclusion (Section II., 1.4., pp. 303–304)

In response to an objection stating that international law does not contemplate a competence allocation mechanism over disputes such as the proposed, it could be argued that states can consent the exercise of their jurisdiction by another state. It could be understood that such consent was given by the EU member states in respect to the competences transferred to the EU when entering the EU.

42. Forty-second Conclusion (Section II., 2.1., pp. 304–306)

The second of the expressions of the mismatch between the first of the proposed rules and the current regime affects procedures ended by an act adopted by a EU institution.

In these procedures, the EU Founding Treaties do not allow the ECJ to rule over the lawfulness of national measures. Legal scholarship adds that the ECJ is bound by the principle of conferral. The principle of conferral acts as a principle of legality by virtue of which the ECJ can only act when a norm enables it to do so.

Consequently, in a cooperative procedure ended by the EU, the ECJ cannot rule on the lawfulness of a preparatory measure executed by a national administration in the procedure.

43. Forty-third Conclusion (Section II., 2.2.1., pp. 307–309)

The ECJ applied this criterion in the *Borelli* case. In this case, the ECJ ruled over the admissibility of an annulment action against a decision of the Commission denying funds from the EAGGF¹⁸. The annulment action requested a ruling over the decision of the Commission and over the unfavorable opinion of a regional Italian authority that caused the denial of the Commission.

The ECJ declared that it was not competent to rule the lawfulness of a national measure. The ECJ reminded that the lawfulness of a national measure shall be questioned before a national court and that such court can ask the ECJ about the applicable EU law to the case.

44. Forty-fourth Conclusion (Section II., 2.2.2., pp. 309–311)

Nevertheless, in the *Kingdom of Sweden* case the ECJ annulled a decision of the Commission due to the fact that the denial that such decision entailed was grounded on an

¹⁸ European Agricultural Guidance and Guarantee Fund.

objection to the release of certain documents notified by the Federal Republic of Germany providing no reason at all for the objection.

The ECJ, therefore, annulled a decision of the Commission ending a cooperative procedure, based on the unlawfulness of a national measure. If the ECJ had stuck to its criterion, it would have denied jurisdiction over the notification sent by Germany, then forwarded the plaintiff to German courts, and reminded that German courts could ask on the EU law applicable to the national measure.

The ECJ reconciled *Kingdom of Sweden* with *Borelli* arguing that, while in *Borelli* the division of powers between the Commission and member states was clearly established in the procedure, in *Kingdom of Sweden* the purpose of the procedure was not to clearly differentiate the powers of the intervening administrations.

45. Forty–fifth Conclusion (Section II., 2.3., pp. 311–313)

Therefore, the ECJ has used as a criterion to determine whether it can or cannot extend its jurisdiction over a national measure executed within a cooperative procedure, *the clearness of the competence distribution among the participant administrations of the cooperative procedure.*

It can be deduced from the rulings of the ECJ, that in a unitary decision process the competence allocation within the procedure is not clear, and that the contrary occurs in a segmented procedure.

Following this reasoning, when the tasks of every participating administration of the procedure may be differentiated, then each of the procedure segments can be identified, and it can be determined the ruling competence over each of the segments. If the segments can be identified, so can the jurisdiction over each of the segments.

46. Forty–sixth Conclusion (Section II., 2.3., pp. 312–315)

According to the analysis carried out, it is here considered that the contrast used by the ECJ between, (i) cooperative procedures in which the competence distribution among participating administrations is clear, and in which the different segments of the procedure are identifiable, and (ii) cooperative procedures in which the competence distribution among participating administrations is not clear, and in which a unitary process directed to the enactment of a European–level decision in which the different segments are not clearly identifiable, is a forced or artificial contrast.

The reasons supporting such assessment are, (i) that in the norms regulating the procedures that the ECJ has analyzed, the competence and task distribution among

participating administrations in the procedure is always discernible. There is no clear differentiation between the cooperative procedures in this respect; (ii) that all the procedures analyzed by the ECJ are really a unitary process directed to the attainment of European common interest. There is no clear differentiation between the cooperative procedures in this respect, and; (iii) that the differentiation between identifiable procedure segments and non-identifiable procedure segments rather corresponds to a difference of degree. The differentiation corresponds to a scale evolving from cooperative procedures in which the contribution of the cooperating administrations to the procedure involves less processing to cooperative procedures in which the contribution of the cooperating administrations to the procedure involves more processing. This third statement does not interfere with the first two.

47. Forty-seventh Conclusion (Section II., 2.4., pp. 316–317)

From the point of view of the concerned persons, it would be adequate that in cooperative procedures ended by an act of the EU, the ECJ could also rule over the preparatory measures of the national administrations participating in the procedure. The case *Kingdom of Sweden* reflects that, occasionally, this may be unavoidable.

For the time being, while member states do not adjust the jurisdiction of the ECJ via a treaty modification, the ECJ requires a less equivocal criterion to that of the clear competence attribution between participating administrations in order to decide whether it extends or not its jurisdiction over preparatory measures executed by national administrations within a cooperative procedure terminated by an act adopted by the EU.

48. Forty-eighth Conclusion (Section II., 2.4.2., pp. 318–323)

It is here suggested that the ECJ updates its interpretation of article 263 TFEU to the reality that cooperative procedures regulated in EU secondary norms combine the activity of several administrations in a process in which each of the actions of the participating administrations are very closely intertwined (dynamic interpretation).

It is proposed that the ECJ resorts to a teleological interpretation of its jurisdiction limits and extends it to a national measure when such extension is required to materialize the jurisdiction that the treaties assign to the ECJ, just as the ECJ had to do in *Kingdom of Sweden*.

The proposed jurisdiction extension is by reasonable, necessary and unavoidable implication for it derives from the fact that, in order to exercise the jurisdiction that the

treaties expressly assign to the ECJ, it is logical and evident in legal terms (“*selbstverständlich*”) that occasionally the ECJ must rule over measures executed by a national administration in the procedure. It is proposed that the ECJ invokes the English law rule by virtue of which “When the law bestows anything upon any one, it is deemed to bestow also that without which the thing cannot be”¹⁹, and argues that the jurisdiction that the treaties have bestowed upon it conceptually requires (“*begriffsnotwendig*”) that, occasionally, national measures executed in the procedure should fall within the scope of such granted jurisdiction.

This argumentation suggests the use of the “implied powers” and “*ungeschriebene Bundeszuständigkeiten*” doctrine with due respect to the limits within which this doctrine can be applied in EU law.

The ECJ has already used this reasoning in order to spell out the competences of the Commission (case *Fédération Charbonnière de Belgique* and case *German Federal Republic et alii*).

The proposed teleological reasoning is connected to the “*effet utile*” doctrine. The “*effet utile*” doctrine prevents the jurisdiction that the treaties bestow on the ECJ from turning to be inoperative. The jurisdiction of the ECJ could turn to be inoperative in cases in which a national measure adopted in a cooperative procedure essentially conditions the ruling over the final act of the procedure.

The proposed reasoning is also connected to the interpretation rule of international treaties, according to which, international treaties shall be interpreted in a sense that allows them to be effective and not in a sense that thwarts their effectiveness (“*ut res magis valiat quam pereat*”).

¹⁹ “*Quando lex aliquid alicui concedit conceditur et id sine quo res ipsa esse non potest*”.

