

CAPÍTULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
Y LA ADMINISTRACIÓN «COMPUESTA»
DE LA UNIÓN EUROPEA

Hans Christian Röhl*

* Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Constanza, Alemania.

ÍNDICE

I. LAS FUNCIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA	117
1. LA TRANSFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EXPERIMENTADA POR OBRA DE LA UNIÓN EUROPEA	117
a) Nuevas premisas o paradigmas en la regulación del Procedimiento administrativo	117
b) El procedimiento constituye un instrumento armonizador de la ejecución conforme al esquema federal	118
c) Interacción entre las diferentes funciones	119
2. EL PAPEL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL SENO DE LA ESTRUCTURA FEDERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPA	120
a) Armonización de mínimos que realiza la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades (doctrina del «efecto útil»)	120
b) Armonización del procedimiento administrativo de los Estados miembros	122
c) Administración compuesta	122
II. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN COMPUESTA	125
1. ESTRUCTURAS BÁSICAS DE LA ADMINISTRACIÓN COMPUESTA EN EUROPA	125
a) El compuesto o conjunto de Administraciones en las relaciones de carácter vertical	126
- Control singular	126
- Control permanente: Administración común	127
- Planificación en el seno de la Administración compuesta	130
b) Administración compuesta en el ámbito del Derecho de la Competencia y en los sectores regulados	130

c) Administración del espacio comunitario	134
- Administración central	134
- Administraciones nacionales que operan en todo el espacio comunitario	135
2. CUESTIONES SOBRE EL CONTROL JUDICIAL Y LOS MECANISMOS DE LEGITIMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN COMPUESTA . . .	137
a) La configuración del control judicial	137
b) Legitimación democrática y Administración compuesta	139

La traducción ha sido realizada por M^a Antonieta Fernández, Profesora Dra. de la Universidad «Pompeu Fabra» de Barcelona, con la colaboración de Javier Barnes.

I

LAS FUNCIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA

1. LA TRANSFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EXPERIMENTADA POR OBRA DE LA UNIÓN EUROPEA

LA institución del procedimiento en el seno de la Unión Europea expresa o sintetiza las más relevantes tendencias del Derecho Público contemporáneo, entre las que cabe destacar, en el plano exterior, la europeización e internacionalización del Estado, y, en el ámbito interno, la apertura de éste hacia la sociedad merced al proceso de cooperación entre sujetos privados y públicos. La legislación europea de procedimiento hace de correa de transmisión de esas nuevas tendencias y termina por transformar y remodelar el Derecho Administrativo nacional. Ello se pone de manifiesto a través de dos fenómenos: primero, con la emergencia de nuevas premisas y paradigmas del procedimiento que traen su origen de la Unión Europea, lo que produce una suerte de «reorientación» del procedimiento nacional¹; y, segundo, mediante la armonización del sistema de ejecución, propio del esquema federal en la que se puede situar a la Administración europea.

a) NUEVAS PREMISAS O PARADIGMAS EN LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La Unión Europea, en efecto, proyecta sobre los Estados miembros su propia concepción del procedimiento administrativo, que experimenta así una evidente transformación. Piénsese, por ejemplo,

1. E. SCHMIDT-ASSMANN, en: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, vol. II, 2008, § 30, núm. marg. 71.

en el concepto de «opinión pública bien informada» o en la participación de los sujetos privados en la realización de tareas administrativas («autorregulación»). Un supuesto paradigmático de esa nueva concepción del procedimiento lo encontramos en los procedimientos nacionales de evaluación estratégica ambiental cuya transposición ha inducido el Derecho Comunitario².

La transformación del procedimiento por obra de la Unión Europea no es sino una elocuente demostración de la fuerza innovadora del Derecho europeo, que aspira a servir de fundamento para el alumbramiento de un nuevo sistema jurídico con personalidad propia. El debate contemporáneo discurre en torno a estos cambios, que ya no pueden ser entendidos con los conceptos y herramientas tradicionales, como los que derivan, por ejemplo, de la vieja idea de la codificación del procedimiento que ha preocupado al Derecho alemán durante tanto tiempo.

b) EL PROCEDIMIENTO CONSTITUYE UN INSTRUMENTO ARMONIZADOR DE LA EJECUCIÓN CONFORME AL ESQUEMA FEDERAL

El procedimiento administrativo europeo ha constituido el vehículo idóneo para la armonización de la aplicación del Derecho Comunitario por parte de los Estados miembros, habida cuenta de que ésta se ha transferido en buena parte a las Administraciones nacionales³. La ejecución del Derecho representa desde luego una fase trascendental y puede ser además fuente de las más dispares interpretaciones y aplicaciones de la norma⁴. Sin embargo, un espacio administrativo unitario,

2. Véase el trabajo J. BARNES sobre la colaboración interadministrativa a través el procedimiento en el capítulo quinto, y sus referencias a la evaluación estratégica ambiental.

3. REINHARD PRIEBE, «Die Aufgaben des Rechts in einer sich ausdifferenzierenden EG-Administration», en: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, pp. 71 y ss.

4. *Cfr.* RAINER WAHL/DETLEF GROSS, «Die Europäisierung des Genehmigungsrechts am Beispiel der Novel Food-Verordnung», DVBl 1998, p. 2 (3); *vid.* con carácter general, UDO DI FABIO,

como el que subyace a la Unión Europea, demanda que esas diferentes versiones que pueden derivarse de la administración o aplicación nacional del Derecho Comunitario se ajusten y equilibren con los intereses generales comunitarios. Para asegurar ese propósito no es suficiente el Derecho sustantivo. De ahí que el Derecho Comunitario se vea compelido a recurrir a reglas de procedimiento y de organización, para, a través de ellas, lograr el resultado apetecido.

c) INTERACCIÓN ENTRE LAS DIFERENTES FUNCIONES

Esas diferentes funciones que cumple la institución del procedimiento en el seno de la Unión Europea respecto de los Estados miembros se hacen realidad, en lo que ahora interesa, por medio de normas de procedimiento. Éstas pueden encerrar tensiones y conflictos entre ambos niveles de gobierno:

– Así puede suceder, por ejemplo, con la apuesta por una participación más amplia en el seno del procedimiento, dando entrada al público en general, o con la transferencia de funciones o actividades de interés general a los sujetos privados. Tales tendencias, aunque expresión de un moderno procedimiento administrativo (p. ej., en el medio ambiente), suponen al mismo tiempo un recorte del margen de maniobra de las Administraciones nacionales, puesto que éstas se convierten en ejecutoras del interés general comunitario, antes que de los propios intereses.

– O, a la inversa: el reconocimiento de amplios espacios decisorios en beneficio de la Administración, como se desprende de los planteamientos más modernos sobre el procedimiento, puede generar al mismo tiempo efectos indeseables para la perspectiva de la aplicación descentralizada del Derecho europeo, puesto que puede dar alas de nuevo a que la Administración nacional dé prioridad a la consecución de su propios intereses, antes que a los comunitarios.

«Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung», VVDStRL, vol. 56 (1997), pp. 235 (266); ARMIN HATJE, *Die Gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung*, 1998, pp. 111-114; y para un análisis exhaustivo sobre modelos individuales de ejecución *vid.* GERNOT SYDOW, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, 2005, pp. 117 y ss.

2. EL PAPEL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL SENO DE LA ESTRUCTURA FEDERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPA

El procedimiento constituye igualmente un instrumento para armonizar la acción administrativa nacional, bien sea por medio de una armonización de mínimos por obra de los jueces con la ayuda de la doctrina del «efecto útil»; bien a través de la armonización normativa de determinadas reglas de procedimiento; o bien, por último, con los procedimientos que se siguen en el marco de la integración de las Administraciones nacionales en una suerte de conjunción, compuesto o asociación para la aplicación del Derecho Comunitario (Administración «compuesta»).

a) ARMONIZACIÓN DE MÍNIMOS QUE REALIZA LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES (DOCTRINA DEL «EFECTO ÚTIL»)

Cuando la Comunidad se sirve de las Administraciones nacionales para la ejecución del Derecho Comunitario utiliza igualmente su respectivo Derecho Administrativo y su sistema de justicia⁵. Ahora bien, es obvio que, dentro de un sistema de aplicación del Derecho de carácter federal, esta forma de proceder –el recurso a sistemas administrativos particulares– puede producir disfunciones y requerir ajustes⁶. Ello explica que el Derecho Comunitario haya buscado respuestas, tanto en normas de Derecho derivado o secundario, como en los

5. En principio, otra solución que podría imaginarse para un sistema federal sería la contenida en § 1 Abs. 2 S. 1 BVwVfG (Ley federal sobre Procedimiento Administrativo). Sin embargo, no resulta posible en razón de la cláusula de exclusión contenida en § 1 Abs. 3 BVwVfG.

6. Se trata de la denominada «ceguera para con el federalismo» de la que adolece la parte general del Derecho Administrativo. Este fenómeno ha sido observado en la Unión Europea, tomando como referencia el caso paralelo de Suiza, por GIOVANNI BIAGGINI, *Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat*, 1996, pp. 308 y ss.

principios generales no escritos del Derecho Administrativo y de la justicia administrativa⁷.

La aplicación de esos principios, sin embargo, ha puesto de manifiesto que la perspectiva comunitaria adolece de algunas debilidades o inconsistencias, adheridas en realidad a la propia dogmática del Derecho Administrativo general⁸. No se trata tanto de innovar, cuanto de revisar con sentido crítico los dogmas tradicionales⁹. En relación con la tutela cautelar*, la transposición de Directivas a través de disposiciones administrativas, o la legitimación¹⁰, por ejemplo, los requisitos que ha establecido el Derecho Comunitario se han presentado como un factor de racionalización, lo cual ha generado una preocupación positiva en el respectivo Derecho Administrativo nacional¹¹. La cuestión no reside, sin embargo, en importar o asumir acríticamente y sin más la concepción comunitaria. Además ha de tenerse en cuenta que la misma jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en ocasiones situada en los límites de su propia jurisdicción¹², no siempre goza de la precisión y del rigor necesarios para resultar convincente en el ámbito profesional y académico¹³. En este contexto, parece obligado examinar y evaluar las propias categorías del Derecho Administrativo a fin

7. En este conexto, *vid.* ROBERTO CARANTA, CMLR 32 (1995), p. 703: «Judicial protection against Member States: A new jus commune takes shape».

8. De modo similar, WOEHLING, NVwZ 1998, p. 462 (467); LADEUR, EuR 1995, pp. 227 y ss., especialmente pp. 245 y ss.; SCHOCH, DV Beih. 2 (1999), pp. 135 (144 y ss.).

9. SCHOCH, DV Beih. 2 (1999), p. 135 (144).

* Se trata del efecto suspensivo que, por regla general, acompaña a la interposición del recurso administrativo en Alemania, y, por tanto también, a los actos que traen causa del Derecho Comunitario. La jurisprudencia comunitaria se ha mostrado contraria a esa suspensión porque no es el criterio generalizado en el resto de los Estados miembros.

10. LADEUR, EuR 1995, pp. 227 y ss.; SCHOCH, DV Beih. 2 (1999), pp. 135 (144 y ss.).

11. LADEUR, EuR 1995, pp. 227, 229 y ss., sobre la implementación de las directivas mediante disposiciones administrativas.

12. En este mismo sentido y de forma categórica, se expresa, por ejemplo, F. SCHOCH, *Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes*, 2000, pp. 47 y ss.

13. Véanse por ejemplo las sentencias de los casos *Emmott* y *Ciola*.

de contrastar su capacidad de adaptación y conexión con el ámbito europeo, para determinar los ajustes que sean necesarios¹⁴.

b) ARMONIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Menos desafíos han generado las normas del Derecho Comunitario secundario que condicionan o conforman el procedimiento administrativo nacional o que incluso determinan su completo desplazamiento, como sucede, por ejemplo, con el Código aduanero¹⁵ o el Código de Fronteras Schengen¹⁶.

c) ADMINISTRACIÓN COMPUESTA

El último paso en la evolución hacia la armonización del sistema de aplicación del Derecho Comunitario se ha dado con la denominada «Administración compuesta», esto es, a través de una suerte de asociación o conjunción de las diferentes Administraciones nacionales para actuar y operar en común. Es la respuesta que ha ofrecido la Comunidad a la necesidad de administrar de forma coherente los asuntos europeos. Y en este contexto el procedimiento administrativo se convierte en el vehículo fundamental en virtud del cual se crea y garantiza el compuesto de Administraciones.

La urgencia por establecer la Administración compuesta resulta directamente proporcional a la «desnacionalización» de la acción administrativa de cada Estado. Crecen por ello las redes de Administraciones que operan en el espacio administrativo europeo

14. Desde una perspectiva nacional, cabe remitir a A. VOSSKUHLE, *Das Kompensationsprinzip*, 1999, pp. 86 y ss.

15. Reglamento 2913/92/ CEE del Consejo, de 12 de octubre 1992.

16. Reglamento 252/2006/CEE de la Comisión, de 15 de febrero de 2006.

asumiendo funciones y responsabilidades que de otro modo habrían sido desempeñadas por una organización unitaria¹⁷.

Estos procesos se llevan a cabo precisamente a través de procedimientos administrativos, puesto que se trata de poner en relación Administraciones orgánicamente separadas. Con todo, en el fondo, las Administraciones intervinientes –Comisión y Estados miembros– se asimilan en su actuación a una única organización, habida cuenta de que su participación en el procedimiento se halla predeterminada con reglas conocidas de antemano. Se genera así una *estructura unitaria de ejecución* del Derecho basada en el procedimiento.

Un fenómeno como el descrito resulta en buena medida desconocido en la dogmática alemana, asentada sobre el principio de Estado Federal, y donde difícilmente se dan mecanismos de control centralizado¹⁸.

17. Para una mayor fundamentación, SCHMIDT-ASSMANN, en: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, vol. I, 2006, § 5, núm. marg. 25 y ss.; para una versión concisa *vid.* HELMUTH SCHULZE-FIELITZ, «Die Verwaltung im europäischen Verfassungsgefüge», en: Wilfried Erbguth/Johannes Masing, *Verwaltung unter dem Einfluss des Europarechts*, 2006, pp. 91 y ss.

18. MÖLLERS, GVwR I, § 3, núm. marg. 27.

II

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN COMPUESTA

1. ESTRUCTURAS BÁSICAS DE LA ADMINISTRACIÓN COMPUESTA EN EUROPA

«LA administración del espacio europeo se lleva a cabo mediante una suerte de conjunción en relación con la información, la toma de decisiones y el control, entre las Administraciones de los Estados miembros y las instituciones de la Unión»¹⁹. Aquí nos ocupamos de la relación entre procedimiento administrativo y la toma de decisiones o, dicho de otro modo, del papel convergente que desempeña el procedimiento en el proceso decisorio conjunto²⁰.

La interacción de la Administración compuesta es de diversa intensidad. Los supuestos más claros son aquellos en los que la Comisión interviene, en sentido vertical, como órgano de control y fiscalización frente a los Estados miembros. La función de control puede ejercerse de modo puntual en relación con un caso concreto, o bien extenderse a todo un sector o grupo de supuestos, para transformarse en una supervisión estable y continuada. La mayor parte de los procedimientos relacionados con la planificación o la elaboración de programas se estructuran en torno a esa clase de relaciones verticales.

Las Administraciones nacionales conforman una auténtica estructura compuesta para la aplicación del Derecho Comunitario en la que se adoptan decisiones, especialmente en el área común de la competencia, que afectan desde luego a otros Estados miembros.

19. SCHMIDT-ASSMANN, GVwR I, cit. (nota 17), § 5, núm. marg. 16.

20. Sobre la composición de información, *vid.* BOGDANDY, en: GVwR II, § 25.

Finalmente, existen normas especiales de procedimiento para aquellas decisiones que requieren un fundamento especial para adquirir validez en el espacio comunitario.

a) EL COMPUESTO O CONJUNTO DE ADMINISTRACIONES EN LAS RELACIONES DE CARÁCTER VERTICAL

– Control singular.

El control singular se da en aquellos supuestos en que la medida proyectada por un Estado miembro requiere la previa participación o aprobación de la Comisión Europea²¹:

– *Procedimiento aduanero*: en principio, a las autoridades aduaneras del Estado miembro compete la aplicación de la legislación comunitaria sobre aduanas²². Sin embargo, ciertas decisiones con relevancia fiscal o con un efecto significativo sobre el presupuesto comunitario (cargas adicionales, retornos, remisiones) exigen una decisión previa de la Comisión.

– *Control de las ayudas nacionales*: las subvenciones nacionales se conceden de acuerdo con el procedimiento nacional. Sin embargo, si la ayuda estatal resulta subsumible en el ámbito de aplicación del artículo 87 TCE, el Estado miembro está obligado a suspender el procedimiento de otorgamiento de la subvención y dar cuenta de la ayuda en cuestión a la Comisión para su control y supervisión²³.

– *Control de determinadas decisiones singulares en materia de Derecho económico*: la Comisión está facultada para resolver en ciertos casos con relevancia

21. Para un análisis más detallado, *vid.* MEIKE EEKHOFF, *Die Verbundaufsicht*, 2006, pp. 15 y ss.

22. Reglamento (CEE) 2913/92 del Consejo (Código Aduanero Comunitario); Reglamento (CEE) núm. 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993 (Disposiciones de Aplicación del Código Aduanero Comunitario).

23. Art. 88. 3 del Tratado CE; Art. 2 y 3 del Reglamento 659/99/CE del Consejo, de 22 de marzo de 1999, relativo a las modalidades de aplicación del artículo 93 del Tratado CE Regulation 659/99 (actual Art. 88), OJ 1999, No. L 84, p. 1; *vid.* MARKUS LUDWIGS, «Die Verordnung (EG) Nr. 659/1999 und die neuere Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte zum Beihilfeverfahrensrecht», *Jura* 2006, pp. 41 y ss.

para el mercado común. Tráfico y infraestructuras en materia de energía constituyen ejemplos en ese sentido.

– *Decisiones de la Comisión sobre concentraciones de dimensión comunitaria*: de forma análoga, operan las decisiones de la Comunidad sobre la compatibilidad de determinadas concentraciones con el mercado común, según el Reglamento comunitario de concentraciones²⁴. La Comisión tiene la competencia exclusiva para decidir sobre la compatibilidad o no de una concentración de dimensión comunitaria, según establece el artículo 21 del referido Reglamento. En consecuencia y en principio, para impedir una determinada concentración, los Estados miembros deben abstenerse de aplicar su propia normativa en materia de competencia respecto de las concentraciones de dimensión comunitaria. Sin embargo, el artículo 21.4 del mismo Reglamento permite a los Estados miembros adoptar las «medidas pertinentes» para proteger sus «intereses legítimos» –distintos a los considerados en el referido reglamento, siempre y cuando sean compatibles con los principios generales y demás disposiciones del Derecho Comunitario–, tomando como referencia la legislación de otro Estado miembro (por ejemplo, en relación con los medios de comunicación). Si, como resultado de tal aplicación, la concentración pudiera prohibirse, el mismo artículo 21.4 establece que la Comisión podrá supervisar esa aplicación del Derecho nacional. El artículo 21.4, segundo párrafo, reconoce como intereses nacionales justificadores de la actuación nacional la seguridad pública, la pluralidad de medios de comunicación, y las normas prudenciales²⁵. Si con base en el Derecho nacional se pretendiera impedir una concentración en atención a «otros intereses públicos», éstos deberán comunicarse a la Comisión para su evaluación, según dispone el artículo 21.4, párrafo tercero, del Reglamento sobre control de concentraciones.

– Control permanente: Administración común.

La forma más intensa de control permanente se produce bajo la modalidad de «gestión compartida» o «descentralizada» en la ejecución del presupuesto, según prevé el artículo 53.1, apartados primero y segundo, del Reglamento financiero aplicable al presupuesto general

24. Reglamento (CE) núm. 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas («Reglamento comunitario de concentraciones»), p. 1.

25. Tales normas van referidas especialmente a disposiciones de control sobre el sector bancario, la bolsa y compañías de seguros.

de las Comunidades²⁶. Al amparo de esta disposición, la Comisión controla el uso apropiado de los fondos destinados a la financiación de la política agrícola común y de los fondos estructurales, que representan una parte importante del presupuesto general de la Unión Europea.

– *Procedimiento de liquidación contable*: en el ámbito de la financiación de la política agrícola común mediante el Fondo Europeo Agrícola de Garantía²⁷ (FEAGA), el referido control se articula a través del mecanismo de la *liquidación contable*²⁸. En el marco de la financiación de política agrícola común, las medidas (restituciones fijadas para la exportación de productos agrícolas a terceros países, e intervenciones para la regularización de los mercados agrícola, etc.) se financian de forma centralizada a cargo de los presupuestos de las Comunidades, según establece el artículo 2.2 del Reglamento 1290/2005²⁹. La ejecución de esas medidas compete a los Estados miembros mediante los llamados «organismos pagadores autorizados», según dispone el artículo 6.1 del referido Reglamento. En primer lugar, los Estados miembros reciben los «anticipos por gastos pagados», tal y como recoge el artículo 14.1 del Reglamento. En el momento de la liquidación contable, al término del plazo para el pago, la Comisión decide qué importes deben ser excluidos de la financiación comunitaria por no resultar conformes con el derecho Comunitario, según establece el artículo 30 y siguientes del referido Reglamento. No obstante, antes de decidir cualquier denegación de financiación, tiene lugar un proceso de negociación con el Estado miembro³⁰.

26. Reglamento 1605/2002/CE, del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas. Ver BETTINA SCHÖNDORF-HAUBOLD, *Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft*, 2005, pp. 143 y ss.; WOLFGANG SCHENK, «Die Leistungsverwaltung der EG als Herausforderung für den Europäischen Verwaltungsverbund», en: Eberhard Schmidt-Aßmann/Bettina Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2005, pp. 265 (286 y ss.).

27. Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), antes la Selección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola.

28. Vid. RUDOLF MÖGELE, *Die Behandlung fehlerhafter Ausgaben im Finanzierungssystem der gemeinsamen Agrarpolitik*, 1997; WOLFGANG SCHENK, *Strukturen und Rechtsfragen der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung*, 2006, pp. 242 y ss.

29. El Reglamento 1290/2005/CE del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común; Reglamento 1258/1999/CE, del Consejo, de 17 de mayo de 1999 sobre la financiación de la política agrícola común.

30. Art. 8 apartado 1, del Reglamento de desarrollo 1636/95.

Durante el desarrollo de la actividad financiada, la Comisión carece de cualquier facultad formal para dar instrucciones. Sin embargo, la supervisión a posteriori se transforma en un instrumento de control permanente. En este sentido, y en relación a la financiación de fondos, la Comisión expresa su punto de vista respecto a qué gastos pueden ser financiados a través de comunicaciones no vinculantes. En atención a sus efectos prácticos, estas comunicaciones hacen de la Comisión una autoridad con capacidad para dar instrucciones. En este sentido, y según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia³¹, los gastos no podrán ser considerados contrarios a la legislación comunitaria si los Estados miembros acatan esas instrucciones³². En conclusión, en el ámbito de la aplicación indirecta, entre la Comisión y las Administraciones nacionales se establece una relación permanente de carácter jerárquico³³.

– *Fondos estructurales (fase de aplicación)*: en este caso los mecanismos de control se corresponden con los mecanismos de control financiero que existen en el contexto de las ayudas a los fondos estructurales. A través de este Fondo comunitario, la Unión Europea cofinancia las ayudas estatales con cargo a sus presupuestos generales³⁴. Los fondos comunitarios pasan al beneficiario final en virtud de la decisión de asignación concreta que realiza el Estado miembro. Aquí, el papel de la Comisión consiste en controlar el control ejercido por las Administraciones nacionales. De ese modo, la Comisión puede llegar a sancionar la conducta infractora del Estado miembro, impidiendo su participación en los fondos³⁵. En este ámbito, la intensidad de los instrumentos de control es tal que resulta más apropiado designar este fenómeno como «Administración común», para expresar que va más allá de la simple cooperación administrativa³⁶.

31. *ECJ*, Case 11/76, European Court Reports 1979, pp. 245 y ss.; *ECJ*, Case 18/76, European Court Reports 1979, pp. 343 y ss.

32. INES HÄRTEL, *Handbuch Europäische Rechtsetzung*, 2006, § 13, núm. marg. 34.

33. *Vid.* HATJE, *Wirtschaftsverwaltung*, cit. (nota 4), p. 167.

34. Sobre esta cuestión nos ocupamos de inmediato en el siguiente epígrafe. Para un análisis más detallado puede verse SCHÖNDORF-HAUBOLD, *Strukturfonds*, cit. (nota 26).

35. La fundamentación se encuentra en Reglamento (CE)1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999.

36. SCHÖNDORF-HAUBOLD, *Strukturfonds*, cit. (nota 26), pp. 37 y ss.

– Planificación en el seno de la Administración compuesta.

Los procedimientos administrativos para la elaboración de planes o programas en el contexto de la Administración compuesta responden también a este mismo tipo de relaciones verticales entre la Unión Europea y los Estados miembros, presumiblemente porque no se considere adecuado transferir decisiones compartidas al plano administrativo. El ejemplo más claro lo proporcionan las medidas que se adoptan en el ámbito de los Fondos Estructurales Europeos³⁷, que representan un tercio de los presupuestos generales de la Comunidad. De ese modo, la Comunidad Europea ha establecido un modelo de «Administración común» (Bettina Schöndorf-Haubold) cuya planificación dirige mediante un denso conjunto de normas formales y a través de efectivos instrumentos informales.

b) ADMINISTRACIÓN COMPUESTA EN EL ÁMBITO DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA Y EN LOS SECTORES REGULADOS

La amplitud de las relaciones verticales y de las técnicas jurídicas a ellas asociadas viene determinada por la extensión de los efectos jurídicos y fácticos de la aplicación del Derecho Comunitario. Cuando éstos exceden del ámbito estatal entra en escena la Administración compuesta.

En un elevado número de casos es suficiente, para una correcta aplicación del Derecho Comunitario, con que las resoluciones de las Administraciones nacionales tengan validez en el propio Estado o si acaso en algunos de ellos. Ello no obstante, es cierto que los efectos prácticos de tantas decisiones exceden en mucho de ese ámbito para

37. Para una análisis en profundidad, SCHÖNDORF-HAUBOLD, *Strukturfonds*, cit. (nota 26). Recientemente, CHRISTIAN KONOW, «Europäische Strukturpolitik», ZG 2005, pp. 328 y ss. Más ejemplos de planificación pueden encontrarse en la legislación medioambiental como la red «Natura 2000», cuyo fundamento se encuentra en la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

expandirse por todo el espacio comunitario de la competencia. Baste pensar en la defensa de la competencia o en el sector de las telecomunicaciones. Para ofrecer una respuesta adecuada, ha de recurrirse no sólo a los instrumentos jurídicos antes descritos, sino también a ciertos *mecanismos administrativos de unificación o estandarización*. Entre estos pueden citarse las potestades de la Comisión de información y control, o para adoptar por sí misma determinadas medidas; dictar directrices generales; o instrumentar complejos procedimientos administrativos de consulta y consolidación de medidas en relación con el mercado, como sucede en el sector de las telecomunicaciones³⁸.

El Reglamento (CE) núm. 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado*, ha establecido una composición de Administraciones alta-

38. *Vid. infra* nota 42.

* Como explica la propia Comisión, «el objetivo del nuevo régimen de aplicación de la normativa anti-monopolio, establecido por el Reglamento (CE) 1/2003 del Consejo, es garantizar un mayor respeto de las normas de competencia comunitarias en interés de los consumidores y de las empresas, aligerando al mismo tiempo el peso burocrático que sufren las empresas activas en Europa. Este Reglamento, que se basa en la aplicación descentralizada de las normas de competencia y en un mayor control a posteriori, hace posible, por un lado, reducir el trabajo de la Comisión y, por otro, aumentar el papel de las autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales en la ejecución del Derecho de competencia garantizando al mismo tiempo su aplicación uniforme».

El sistema anterior «establecía un sistema de control centralizado según el cual los acuerdos susceptibles de limitar y afectar el comercio entre Estados miembros debían notificarse a la Comisión para poder beneficiarse de una exención. Esta competencia exclusiva de la Comisión para autorizar acuerdos restrictivos de la competencia que cumple las condiciones del apartado 3 de artículo 81 (antiguo artículo 85, apartado 3) del Tratado CE, condujo a las sociedades a notificar una multitud de acuerdos, lo que minó los esfuerzos de promover una aplicación rigurosa y descentralizada de las normas de competencia».

«Esta reforma supone el paso de un sistema de autorización centralizado de notificación previa a un sistema de excepción legal que, basado en la aplicación descentralizada de las normas de competencia y en el refuerzo del control a posteriori...».

«El sistema de excepción legal establecido por el presente Reglamento tiene como efecto directo hacer responsables a las empresas que, al no estar ya obligadas a notificar previamente a la Comisión, deberán de buena fe garantizar que estos acuerdos no afectan a la libre competencia y no infringen las normas comunitarias en esta materia. No obstante, con el fin de evitar todo abuso, las autoridades europeas de competencia –incluida la Comisión– y los órganos jurisdiccio-

mente integradas³⁹. El legislador comunitario ha elegido con esta norma un modelo de aplicación del *Derecho de la Competencia* que supone un evidente salto cualitativo en el sistema de Administraciones europeas⁴⁰. La Comisión y las Administraciones nacionales se integran en un nuevo estilo de aplicación unificada⁴¹, y operan como subestructuras de la Comisión, bajo su dirección y control. A tal propósito, se vinculan en una compleja red de información, acción y toma de decisiones, y abandonan a los efectos del citado Reglamento la lógica de la jerarquía nacional.

nales nacionales adquieren una mayor responsabilidad en cuanto a la vigilancia del respeto de las normas de competencia garantizando al mismo tiempo la coordinación de sus acciones...».

«El intercambio de información debe consistir en una comunicación constante por parte de la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros de todo elemento de hecho o de derecho, incluida la información confidencial, que pueda ayudar a definir en su caso las violaciones a las normas de competencia. La Comisión se encarga también de transmitir una copia de los documentos más importantes y se compromete a proporcionar, a petición de las autoridades de competencia, todo escrito necesario para valorar el asunto. Las autoridades de competencia de los Estados miembros, por otra parte, están obligadas a informar a la Comisión de toda decisión referente a la aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado, a más tardar treinta días antes de su adopción. Para facilitar todo intercambio de información, el presente Reglamento prevé también la creación de una red europea de competencia.» (*cf.* <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l26092.htm>, visitada en agosto de 2008).

Este modelo comporta un nuevo reparto de competencias de modo que la Comisión sigue adoptando decisiones individuales de prohibición de los acuerdos graves que afecten al comercio entre Estados miembros y que tengan por efecto limitar la competencia; y las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales puedan intervenir directamente con el fin de hacer respetar las normas de competencia a nivel nacional en un marco europeo de aplicación uniforme de dichas normas.

En este reparto de competencias, las autoridades de defensa de la competencia de cada Estado miembro deben colaborar estrechamente con la Comisión y con las autoridades de la competencia de los demás Estados miembros con el fin de garantizar el mantenimiento de un régimen de competencia no falseado y de favorecer la aplicación uniforme de las normas de defensa de la competencia mediante la constitución de una verdadera red. El funcionamiento de tal red implica el abandono del monopolio de exención por la Comisión, el derecho de las autoridades a retirar el beneficio de un reglamento comunitario de exención por categoría, así como la posibilidad de que la autoridad de que se trate transmita a otra autoridad un expediente o cualquier información confidencial.

39. *Vid.* ALEC BURNSIDE/HELEN CROSSLEY, «Co-operation in Competition: a New Era?», *E.L.Rev.* 30 (2005), p. 234; JAMES S. VENT, «Brave New World: the Modernization and Decentralization of Enforcement under Articles 81 and 82 of the EC Treaty», *CMLR* 40 (2003), p. 545; HEIKE JOCHUM, «Das Bundeskartellamt auf dem Weg nach Europa», *VerwArch*, vol. 94 (2003), p. 512.

40. El contenido esencial de este modelo se encuentra esbozado en el Libro Blanco sobre la modernización de las normas de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE (antiguos

Una evolución análoga se observa en el sector de las *telecomunicaciones*. El nuevo marco legal apuesta por flexibilizar la regulación para hacer frente al dinamismo de los mercados, lo que se traduce en una mayor libertad de configuración en favor de los organismos nacionales de regulación⁴². El art. 95 TCE y la normativa comunitaria en materia de telecomunicaciones garantizan el establecimiento de iguales condiciones de competencia. En ese contexto, y para evitar todo conflicto con la regulación de la competencia, las decisiones con relevancia para el mercado común han de dirigirse fundamentalmente a satisfacer el interés comunitario. Con todo, las autoridades nacionales, vinculadas como están a la dirección política de sus respectivos Estados, se encuentran bajo la sospecha de parcialidad. Pues bien, para conjurar ese riesgo, la Directiva marco ha creado una conjunción de autoridades de regulación en concierto con las autoridades comunitarias, y bajo la dirección de la Comisión, hasta constituir una verdadera red de Administraciones europeas⁴³. Este compuesto de sujetos reguladores es un concepto propio del Derecho Comunitario, cuya tarea fundamental es garantizar la

artículos 85 y 86 del Tratado CE). El borrador de la Comisión data del 27/09/2000, y puede encontrarse en DOCE COM (2000) 582 final, OJ 2000, No. C 365 E, p. 284. Cabe remitir al trabajo de CLAUS DIETER EHLERMANN, «The modernization of EC antitrust policy: A legal and cultural revolution», CMLR 37 (2000), p. 537.

41. Sobre la formación de redes, *vid.* SCHMIDT-ASSMANN, GVwR I (nota 1), núm. marg. 26 y ss.

42. Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco); Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización); Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal); Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas); Directiva 2002/77/CE de la Comisión, de 16 de septiembre, relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónica (Directiva sobre la competencia).

43. KARL-HEINZ LADEUR/CHRISTOPH MÖLLERS, «Der europäische Regulierungsverbund der Telekommunikation im deutschen Verwaltungsrecht», DVBl 2005, 525 y ss.; HANS-HEINRICH TRUTE, «Der europäische Regulierungsverbund in der Telekommunikation», en: FS Peter Selmer, 2004, pp. 565 y ss. Para analizar los rasgos característicos de otras áreas donde se actúa también *vid.* GABRIELE BRITZ, «Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?», EuR vol. 41 (2006), pp. 46 y ss.; FELIX ARNDT, «Vollzugssteuerung im Regulierungsverbund», DV, vol. 39. (2006), pp. 100 y ss.; asimismo HANS C. RÖHL, «Soll das Recht der Regulierungsverwaltung übergreifend geregelt werden?», JZ 2006, p. 831 (837).

aplicación uniforme del Derecho y evitar las distorsiones de la competencia. Esta Administración en red que opera en el espacio administrativo europeo ya no queda bajo la exclusiva dirección del legislador nacional, ni, por conexión, bajo el único control de los tribunales nacionales.

C) ADMINISTRACIÓN DEL ESPACIO COMUNITARIO

Resulta obligado el establecimiento de criterios comunes de procedimiento y de organización cuando se adoptan decisiones del alcance general para el entero espacio administrativo. No sólo existen procedimientos centralizados para la toma de decisiones, sino también ámbitos y contextos en los que las decisiones se difieren a una única Administración nacional.

– Administración central.

Son escasas y muy acotadas las competencias administrativas centralizadas a nivel comunitario. Los procedimientos que se siguen en ese ámbito resultan de escaso interés para el objeto de nuestra reflexión, habida cuenta de que la función de generación de *legitimación* y *coherencia* que acompaña a los modernos procedimientos no se activa aquí en igual medida, si se tiene en cuenta que a la postre es la Comisión la que pone fin al procedimiento y decide con carácter uniforme para todo el espacio comunitario.

Entre otros ejemplos de procedimientos de carácter centralizado se pueden citar los relativos a la autorización de medicamentos destinados para el uso humano y veterinario (Reglamento 726/2004)⁴⁴, y para el otorgamiento de autorizaciones de alimentos y piensos modificados genéticamente (Reglamento 1829/2003)⁴⁵. Estos procedimientos autorizatorios de carácter centralizado se

44. Vid. BRIGITTE COLLATZ, *Die neuen Europäischen Zulassungsverfahren für Arzneimittel*, 1996; OLIVER BLATTNER, *Europäisches Produktzulassungsverfahren*, 2003; SYDOW, *Verwaltungskooperation*, cit. (nota 4), pp. 223 y ss.

45. Para un estudio más detallado vid. SYDOW, *Verwaltungskooperation*, cit. (nota 4), pp. 232 y ss.

basan en una estrecha red de información que se reúne en torno a las instituciones centrales que procesan la información, de ordinario una Agencia o Autoridad comunitaria⁴⁶. Las instituciones europeas trabajan, en efecto, en estrecho contacto con las Administraciones nacionales y se sirven de la experiencia e información que éstas acumulan, formando así un compuesto o agregado de información a nivel europeo, que constituye la base de la toma de decisiones para todo el espacio comunitario. El núcleo de esta composición de información reside en los respectivos comités responsables para cada cuestión⁴⁷.

– Administraciones nacionales que operan en todo el espacio comunitario.

Desde la perspectiva que aquí importa –el procedimiento de la Administración compuesta– es sin duda de mayor interés el análisis de los supuestos en que la acción administrativa nacional se extiende por el espacio europeo⁴⁸. En tales casos, cuando la decisión de una Administración nacional tiene validez para toda Europa, el procedimiento debe garantizar desde luego una aplicación coherente del Derecho, puesto que sólo así podría resultar aceptable la decisión para los restantes Estados miembros. Son variados los modelos:

– *Decisiones de referencia*: una vez que un Estado miembro haya autorizado un medicamento, su autorización en los demás Estados sigue un procedimien-

46. BOGDANDY, en: GVwR II, § 25 (nota 1). DANIEL RIEDEL, «Die Europäische Agentur für Flugsicherheit im System des Gemeinschaftsrechts», en: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, *Verwaltungsverbund*, cit. (nota 26) pp. 103 y ss.

47. Como ejemplo, cabe remitir al artículo 61 del Reglamento 726/2004.

48. *Vid.* DIETER H. SCHEUING, «Europarechtliche Impulse für innovative Ansätze im deutschen Verwaltungsrecht», en: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, *Innovation*, pp. 289 (331 y ss.); EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN, «Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft», *EuR*, vol. 31 (1996), pp. 270 y ss.; EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee* (2ª ed., 2006), cap. 7 núm. marg. 18 y ss.; GERNOT SYDOW, «'Jeder für sich' oder 'einer für alle'», en Bauschke, Gabriele et al., *Pluralität des Rechts*, 2003, pp. 9 y ss.; GERNOT SYDOW, «Vollzug des europäischen Unionsrechts im Wege der Kooperation nationaler und europäischer Behörden», *DÖV* 2006, pp. 66 y ss.; DANIEL RIEDEL, *Die Gemeinschaftszulassung für Luftfahrtgerät*, 2006, pp. 152 y ss.

to simplificado⁴⁹. La primera autorización constituye una decisión de referencia que prejuzga y condiciona el procedimiento de reconocimiento y las resoluciones que puedan adoptarse en los restantes Estados miembros. En caso de conflicto o divergencia, la Comisión resuelve sobre la obligación de reconocimiento que tienen los Estados miembros, y sustituye la decisión nacional previa participación en el procedimiento de comitología.

– *Decisiones transnacionales con la obligación de cooperación*: se trata de supuestos en que los actos administrativos nacionales tienen efecto transnacional, en todo el ámbito comunitario⁵⁰. La participación de los restantes Estados queda garantizada mediante el derecho de veto. En la hipótesis de veto, resuelve la Comisión, previa participación de los Estados en cuestión en el procedimiento de comitología.

– *Administración europea*: es este un tercer modelo o nivel de Administración comunitaria, que consiste en la adopción de decisiones por parte de una

49. Por ejemplo, los requisitos para que uno o varios Estados miembros puedan aceptar la autorización de comercialización de un medicamento expedida por un Estado miembro se encuentran regulados en los artículos 28 y ss. de la Directiva 2001/83/CE. En todo caso, para un análisis en detalle de estas cuestiones *vid.* JENS HOFMANN, *Rechtsschutz und Haftung*, pp. 110 y ss. Un supuesto similar de reconocimiento mutuo de autorizaciones puede encontrarse en el art. 4 de la Directiva 98/8/CE, relativa a la comercialización de biocidas.

50. Un excelente exponente se encuentra en Reglamento 258/97/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, sobre alimentos e ingredientes alimentarios nuevos; *vid.* WAHL/GROSS, DVBl 1998, p. 2; DETLEF GROSS, *Die Produktzulassung von Novel Food*, 2001, pp. 133 y ss.; SYDOW, *Verwaltungs Kooperation*, cit. (nota 4), pp. 174 y ss.; HERMANN PÜNDER, «Verwaltungsverfahren», en: Erichsen/Ehlers, *VerwR*, § 14, núm. marg. 51 y ss. El Reglamento 1829/2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente, ha excluido del ámbito de aplicación del Reglamento sobre nuevos alimentos numerosos productos que ha sometido a un régimen de autorización centralizado. Sin embargo, el Reglamento de nuevos alimentos no ha sido revocado. En todo caso, la autorización sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (OMG), prevista en la Directiva 2001/18/CE, y regulada en los artículos 12 y ss., bajo el título, comercialización de OMG como productos o componentes de productos, resulta similar a la regulación prevista en el Reglamento sobre alimentos e ingredientes alimentarios nuevos. La misma lógica preside el procedimiento administrativo para la liberación de sustancias peligrosas, según la Directiva 76/548/CEE (en la versión de la Directiva 92/32/CEE). En este último caso, sólo se exige una notificación (artículo 5, 7 de la Directiva). Sin embargo, el Estado miembro competente puede prohibir la liberación (artículo 10) e incluso puede estar obligado a prohibirla si, frente a la objeción presentada por un Estado Miembro, la Comisión ha decidido en tal sentido (artículo 18.2, 29 de la Directiva). Sobre la normativa administrativa transnacional, BUMKE, *GVwR* II, § 35, núm. marg. 119 y ss.

Administración nacional, sin la participación externa de las Administraciones de otros Estados, ni de la Comisión. Esos actos administrativos producen efectos desde luego en todo el espacio comunitario. Este modelo de regulación se ha seguido especialmente para la autorización de prestación de servicios, y con menos frecuencia en la de productos. La concesión del «permiso de conducción europeo» se inscribe también en este esquema.

– *Administración comunitaria privada/ Organismos Notificados*. Los denominados «organismos notificados»* actúan dentro de la estructura comunitaria en relación con la autorización de productos y constituyen una alternativa a las Administraciones nacionales. Los Organismos Notificados son, en primer lugar, *sujetos privados* que han sido autorizados (o «acreditados») por los respectivos Estados miembros y son competentes para autorizar el producto («certificación») a comercializar en el seno de la Comunidad Europea. A través del sistema de Organismos Notificados, la Comunidad Europea ha optado por una solución que se sitúa en el plano operativo sin la intervención de las Administraciones nacionales conformando una genuina estructura administrativa europea⁵¹.

2. CUESTIONES SOBRE EL CONTROL JUDICIAL Y LOS MECANISMOS DE LEGITIMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN COMPUESTA

a) LA CONFIGURACIÓN DEL CONTROL JUDICIAL

La Administración compuesta, como se desprende de cuanto ha quedado dicho, supone un reparto de responsabilidades entre todos los actores intervinientes mucho más complejo e intenso que en las estruc-

* La traducción española de los documentos y actos comunitarios es la de «organismos notificados». A nuestro juicio, se trata, sin embargo, de un exceso de mimetización con la versión inglesa («notified bodies»). Una traducción más exacta y castellana podría ser «organismos designados».

51. *Vid.* RÖHL, *Akkreditierung und Zertifizierung im Produktsicherheitsrecht*, 2000, pp. 22 y ss.; HERMANN PÜNDER, «Zertifizierung und Akkreditierung», *ZHR*, vol. 170 (2006), pp. 567 y ss.

turas administrativas tradicionales. Ello plantea algunas dificultades o problemas que han de resolverse a la luz de las exigencias del principio del Estado de Derecho. Así sucede de entrada con el confuso sistema de tutela judicial del Derecho Comunitario, caracterizado por una rígida separación: la competencia para la revisión y control judiciales, de un lado, y las potestades de rechazo o inaplicación, de otro, se encuentran estrictamente separadas de acuerdo con los distintos niveles en los que se sitúan los diferentes tribunales. La tutela judicial en el ámbito de la Administración compuesta se garantiza a través de los tribunales europeos o de los tribunales nacionales que actúan como tribunales comunitarios, en función del objeto de la controversia.

La vía judicial procedente y el órgano jurisdiccional competente en cada caso han de estar claramente determinados, por razones elementales. De ahí que la Administración compuesta requiera de una particular transparencia para que pueda identificarse la aportación y responsabilidad de cada Administración participante. De lo contrario, la tutela judicial padecería por falta de claridad⁵². Instituciones clásicas como la carga de impugnar, la firmeza de las resoluciones administrativas, o la preclusión, que tienen pleno sentido en un proceso unidimensional o de «dirección única», plantean no pocos problemas cuando se trata de ejercer la tutela judicial frente a una acción compuesta, transnacional y multidimensional⁵³. Es en la frontera entre los distintos instrumentos y sistemas de tutela judicial donde hay que evitar que surjan lagunas y déficits.

52. Para un análisis en profundidad, *vid.* HOFMANN, *Rechtsschutz und Haftung*, cit. (nota 49), pp. 241-299; para un estudio más profundo sobre la exigencia de transparencia, *vid.* SCHMIDT-ASSMANN, GVwR I, § 5, núm. marg. 54; v. BOGDANDY, GVwR II, § 25, núm. marg. 33; GERD WINTER, «Kompetenzverteilung und Legitimation in der Europäischen Mehrebenenverwaltung», EuR, vol. 40 (2005), pp. 255 (271 y ss.).

53. HOFMANN, *Rechtsschutz und Haftung*, cit. (nota 50), pp. 266 y ss.; para estudiar en mayor detalle las inspecciones, *vid.* ANTJE DAVID, *Inspektionen im Europäischen Verwaltungsrecht*, 2003, p. 338, 350 y ss.; también WOLFGANG WEISS, «Schnittstellenprobleme des europäischen Mehrebenenverwaltungsrechts», DV vol. 38 (2005), pp. 517 (536 y ss.).

b) LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA Y ADMINISTRACIÓN COMPUESTA

La legitimación de la Administración compuesta se fundamenta igualmente en el principio de separación. En efecto, las acciones y aportaciones que cada Administración, nacional o comunitaria, realice se justifican y explican en función de su propio sistema de legitimación. Ello significa, en otras palabras, que la legitimación de la Administración compuesta es de naturaleza pluridimensional. Las respectivas líneas de legitimación, como correas de transmisión, comunitaria y nacional, deben conectarse entre sí⁵⁴.

En primer lugar, por tanto, es necesario delimitar *con suficiente claridad* las respectivas esferas de *responsabilidades* de cada Administración a los efectos de asegurar su legitimación⁵⁵. Esa identificación en singular de cada Administración participante hace posible que tanto los parlamentos como los ciudadanos, que constituyen la fuente básica de legitimación, puedan valorar con todo detalle los efectos que ha tenido sobre el producto final la respectiva Administración. Sin embargo, el peso e influencia, en ocasiones relevante, que tienen otras Administraciones nacionales y, más aún, la propia Comisión desdibuja en buena medida la responsabilidad de la Administración individual. El entrelazamiento e interdependencia de las Administraciones en Europa desembocan en una cuando menos evidente dificultad para identificar y atribuir a cada una de ellas la aportación que sobre el producto final haya prestado en cada caso. A largo plazo será necesario establecer nuevos mecanismos de legitimación, entre los cuales, sin duda alguna, la *transparencia* y la *participación* tendrán un papel relevante⁵⁶.

54. TRUTE, GVwR I, § 6, núm. marg. 102 y ss.

55. SCHMIDT-ASSMANN, *Ordnungsidee*, cit. (nota 48), capítulo 7, núm. marg. 38, 43.

56. Comparte la misma visión, GROSS, VVDStRL 66 (2007), IV 2.

