

Mercedes Fuertes
(Coordinadora)

Juergen Schwarze
Eva Nieto
Jacques Ziller
Oriol Mir Puigpelat
Melanie Smith
Luis Ángel Ballesteros Moffa
Stéphane Braconnier

Jesús Fuentetaja
Dr. Manuel Rebollo-Puig
Hendrik Viaene
Michael Götze
Päivi Leino-Sandberg
Helena Jäderblom
Francisco Sosa Wagner

Un Procedimiento Administrativo para Europa



THOMSON REUTERS
ARANZADI

Un procedimiento administrativo para Europa

Autores

JUERGEN SCHWARZE

EVA NIETO

JACQUES ZILLER

ORIOI MIR PUIGPELAT

MELANIE SMITH

LUIS ÁNGEL BALLESTEROS MOFFA

STÉPHANE BRACONNIER

JESÚS FUENTETAJA

DR. MANUEL REBOLLO-PUIG

HENDRIK VIAENE

MICHAEL GÖTZE

PÄIVI LEINO-SANDBERG

HELENA JÄDERBLOM

FRANCISCO SOSA WAGNER

MERCEDES FUERTES LÓPEZ



THOMSON REUTERS
ARANZADI

SUMARIO

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN	21
Mercedes Fuertes López <i>Catedrática de Derecho Administrativo</i> <i>Universidad de León</i>	
CAPÍTULO I	
EL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO A LA LUZ DEL TRATADO DE LISBOA: OBSERVACIONES PRELIMINARES	25
Profesor Dr. Juergen SCHWARZE <i>Universidad Albert-Ludwigs de Friburgo</i>	
Abreviaturas	25
Resumen	26
1. Introducción	27
2. El desarrollo del Derecho administrativo europeo	28
2.1. <i>Principales etapas de desarrollo</i>	28
2.2. <i>La situación real del Derecho administrativo europeo</i>	32
3. Los efectos del Tratado de Lisboa	35
3.1. <i>Modificaciones de carácter general</i>	35
3.2. <i>Cambios relativos a las normas de la administración europea</i>	36
3.2.1. <i>Cooperación administrativa con arreglo al artículo 197 del TFUE</i>	36
3.2.2. <i>Distinción entre actos delegados y actos de ejecución</i>	37
3.2.3. <i>Consecuencias en el ámbito del recurso judicial</i>	40
3.2.4. <i>Requisitos formales de las acciones administrativas</i>	41
3.3. <i>Garantías de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea</i>	41
3.3.1. <i>El derecho a una buena administración, artículo 41 de la CDF</i>	42

	<u>Página</u>
3.3.2. El derecho de acceso a los documentos, artículo 42 de la CDF	43
3.3.3. Observaciones generales sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea	44
4. Perspectivas de desarrollo futuro del Derecho administrativo de la UE: una codificación parcial	45
Bibliografía	49
CAPÍTULO II	
DISPOSICIONES PERTINENTES DEL TRATADO DE LISBOA SOBRE DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO	
	53
Profesora Eva NIETO	
<i>Universidad de Castilla-La Mancha</i>	
1. Introducción	54
2. Hacia una norma europea de procedimiento administrativo	54
2.1. <i>¿ En qué consiste el procedimiento administrativo? </i>	58
2.2. <i>Argumentos a favor y en contra de la codificación</i>	59
2.3. <i>El nuevo debate generado por la contribución del Tratado de Lisboa a la configuración de una norma europea de procedimiento administrativo 8</i>	60
2.3.1. Base jurídica	60
2.3.2. Ámbito de aplicación	62
2.3.3. Forma jurídica	65
2.3.4. Contenido	65
3. La administración europea y los derechos fundamentales: implicaciones de la carta de los derechos fundamentales de la UE	66
3.1. <i>El derecho a una buena administración</i>	67
3.2. <i>El derecho de acceso a los documentos que recogen el artículo 42 de la Carta y el artículo 15 del TFUE</i>	78
3.3. <i>El derecho a la protección de datos carácter personal</i>	86

CAPÍTULO III

¿ES NECESARIA UNA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN? COMENTARIOS PRELIMINARES Y PERSPECTIVAS	97
Profesor Jacques ZILLER <i>Universidad de Pavia</i>	
Abreviaturas	98
Resumen	98
1. Introducción	99
2. Un breve repaso de las experiencias de codificación que pueden ser relevantes para las instituciones de la UE	102
2.1. <i>Estudio cronológico.....</i>	103
2.2. <i>Características comunes y peculiaridades de las experiencias de codificación</i>	105
2.2.1. El principio de legalidad de la acción administrativa.....	105
2.2.2. La creciente importancia de fragmentación sectorial del Derecho Administrativo	106
2.2.3. El impacto diferenciado de la formulación y ejecución de políticas a múltiples niveles	107
2.2.4. El impacto diferenciado de los sistemas de apeación, recurso y otros mecanismos de rendición de cuentas	108
3. Los objetivos de una codificación del procedimiento administrativo	112
3.1. <i>Clarificación de la legislación y facilitación del acceso a la misma</i>	112
3.2. <i>Coherencia de los principios y procedimientos.....</i>	113
3.3. <i>Procedimientos automáticos para llenar lagunas en la legislación existente.....</i>	114
3.4. <i>Establecimiento de las funciones del procedimiento administrativo.....</i>	115
4. Ámbito de aplicación de la codificación del procedimiento administrativo	117
4.1. <i>Ámbito de aplicación institucional</i>	117
4.2. <i>Ámbito de aplicación material.....</i>	118
4.2.1. Resolución.....	119

4.2.2.	Reglamentación.....	120
4.2.3.	Contratos y acuerdos	120
4.2.4.	Gestión de la información	122
5.	Métodos de codificación	123
5.1.	«Codificación à Droit Constant», «Codificación innovadora» y «Statements and Restatements»	123
5.2.	Fase preparatoria de codificación	124
5.3.	Elaboración.....	125
6.	Conclusiones	127

CAPÍTULO IV

RAZONES PARA UNA CODIFICACIÓN GENERAL DEL PROCEDIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIÓN	131
---	-----

Profesor Oriol MIR PUIGPELAT
Universidad de Barcelona

Abreviaturas	132
1. La incidencia del tratado de Lisboa en el debate sobre la codificación del procedimiento de la Administración de la Unión	133
1.1. <i>La constitucionalización de la Administración de la Unión y el impulso del Tratado de Lisboa a la densificación de su regulación</i>	133
1.2. <i>En particular, el mandato de regulación de la Administración de la Unión contenido en el nuevo art. 298.2 TFUE</i>	137
2. Las fuentes reguladoras del procedimiento de la Administración de la Unión	139
2.1. <i>Los principios generales del procedimiento administrativo elaborados por el Tribunal de Justicia y las codificaciones sectoriales y parciales del Derecho derivado</i>	139
2.2. <i>Los códigos de buena conducta administrativa</i>	143
2.3. <i>Las Comunicaciones de la Comisión sobre mejora de la regulación</i>	145
3. La fragmentación, las lagunas y otras carencias de la regulación vigente del procedimiento de la administración de la Unión	146
3.1. <i>Carencias de las fuentes de Derecho escrito</i>	146

	<u>Página</u>
3.2. <i>Carencias de las fuentes jurisprudenciales</i>	148
3.3. <i>Carencias del soft law</i>	149
4. Funciones y disfunciones de una codificación general del procedimiento de la administración de la Unión	151
4.1. <i>Incremento de la caridad y la seguridad jurídicas</i>	151
4.2. <i>Uniformización de las reglas y garantías procedimentales</i>	153
4.3. <i>Innovación de la regulación existente</i>	154
4.4. <i>Otras funciones de la codificación</i>	155
4.5. <i>Disfunciones a evitar</i>	156
4.6. <i>La importancia y los efectos benéficos del proceso codificador</i>	157
5. Final: la codificación de la administración de la Unión como paso previo a una codificación aplicable a todas las administraciones europeas	158
Bibliografía	160

CAPÍTULO V

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON EL ARTÍCULO 258 DEL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA: UNA PERSPECTIVA ACADÉMICA	167
---	------------

Dra. Melanie SMITH
Universidad de Cardiff

Abreviaturas	167
Resumen	168
1. El marco jurídico de la fase administrativa	172
1.1. <i>Plazos</i>	172
1.2. <i>Derechos de los denunciantes</i>	174
2. Derecho indicativo: «garantías» procedimentales	175
2.1. <i>Comunicación de la Comisión sobre las relaciones con el denunciante</i>	176
3. Desarrollo jurídico de la fase administrativa	177
3.1. <i>Modificaciones de Lisboa</i>	180

	<u>Página</u>
3.2. <i>La Carta de los Derechos Fundamentales</i>	181
4. Retos para el parlamento europeo	182
4.1. <i>Funciones divergentes a examen</i>	182
4.2. <i>Informes del Parlamento</i>	183
4.3. <i>Transparencia</i>	183
5. Conclusiones	185
Bibliografía	186
CAPÍTULO VI	
LAS DIMENSIONES APLICATIVAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EUROPEO	
	189
Profesor Luis Ángel BALLESTEROS MOFFA	
<i>Universidad de León</i>	
Abreviaturas	190
1. La institución del procedimiento en el derecho administrativo europeo	190
2. Sistema aplicativo descentralizado: la administración compuesta o integrada	204
3. El valor <i>per se</i> del procedimiento	210
4. Subordinación de la autonomía procedimental de los estados miembros a los objetivos de la integración europea	212
4.1. <i>Subordinación indirecta y casuística en supuestos de divergencia u obstrucción del Derecho europeo: los principios de equivalencia y efectividad</i>	212
4.2. <i>Subordinación directa y sectorial. La armonización de los procedimientos sustantivos y de recurso</i>	216
4.3. <i>La extensión de la codificación europea a los sistemas procedimentales nacionales</i>	222
4.3.1. El problema de la competencia.....	222
4.3.2. La confianza legítima y el silencio positivo como primicias de un procedimiento administrativo común de inspiración europea	225

	<u>Página</u>
4.3.3. Las connotaciones de generalidad en los procedimientos de acceso y prestación de servicios	227
4.3.4. Principios jurisprudenciales de naturaleza rituarial	232
5. Conclusiones	234
CAPÍTULO VII	
LOS CONTRATOS PÚBLICOS ADJUDICADOS POR LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA	
	237
Profesor Stéphane BRACONNIER	
<i>Université Panthéon-Assas (Paris II)</i>	
Abreviaturas	238
Resumen	239
1. Las instituciones comunitarias, poderes adjudicadores	240
2. Tipología de los procedimientos aplicables.....	243
2.1. <i>Los umbrales</i>	<i>245</i>
2.2. <i>Presentación de los procedimientos.....</i>	<i>246</i>
2.3. <i>Los procedimientos abiertos o restringidos</i>	<i>246</i>
2.3.1. El concurso	247
2.3.2. Los procedimientos negociados	247
2.3.3. El diálogo competitivo.....	248
2.3.4. El sistema de adquisición dinámica.....	249
3. Acceso a los contratos públicos adjudicados por las instituciones comunitarias	249
3.1. <i>La apertura a la competencia de los contratos de las instituciones comunitarias.....</i>	<i>249</i>
3.1.1. Casos de exclusión de la participación en procedimientos de adjudicación	250
3.1.2. La base de datos central.....	251
3.2. <i>Gestión de los conflictos de interés</i>	<i>251</i>
3.2.1. Definición.....	251
3.2.2. Los procedimientos de control	251

4. Publicidad de los contratos públicos adjudicados por las instituciones comunitarias	254
4.1. <i>El principio de publicidad</i>	254
4.2. <i>Las modalidades de publicidad</i>	254
4.2.1. <i>Modalidades de publicidad de los contratos superiores a los umbrales</i>	254
4.2.2. <i>Medidas de publicidad para los contratos a los que no se aplica la Directiva 2004/18/CE, y para los contratos contemplados en su Anexo II B [artículo 119 del Reglamento (CE, Euratom) núm. 2342/2002]</i>	254
4.2.3. <i>Publicación de los anuncios</i>	255
4.2.4. <i>Otras formas de publicidad</i>	255
5. Selección de los candidatos y las ofertas	255
5.1. <i>Criterios de selección de las candidaturas y las ofertas</i>	256
5.2. <i>Examen de las candidaturas y ofertas por parte de las instituciones comunitarias</i>	256
5.3. <i>Celebración del contrato</i>	257
5.3.1. <i>Información a los candidatos y licitadores no admitidos [artículo 149 del Reglamento (CE, Euratom) núm. 2342/2002]</i>	257
5.3.2. <i>Plazo de espera antes de la firma del contrato [artículo 158 bis del Reglamento (CE, Euratom) núm. 2342/2002]</i>	257
6. Contencioso de los contratos adjudicados por las instituciones comunitarias	258
6.1. <i>Demanda de medidas provisionales para la suspensión de la ejecución de una decisión, sobre la base del artículo 278 del TFUE</i>	259
6.2. <i>Recurso de anulación de un acto en virtud del artículo 263 del TFUE (antiguo artículo 230 del TCE)</i>	259
6.3. <i>Recurso de indemnización</i>	259
7. Conclusión	261
Bibliografía	265

	<u>Página</u>
CAPÍTULO VIII	
EL DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	269
Profesor Jesús FUENTETAJA	
<i>Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)</i>	
Resumen	270
1. El derecho de la función pública de la Unión Europea.....	271
1.1. <i>La Función Pública de la Unión Europea en los Tratados.....</i>	<i>272</i>
1.2. <i>El Estatuto de funcionarios de la Unión Europea.....</i>	<i>276</i>
1.2.1. El Derecho de la Función Pública de la Unión Europea como parte integrante del Derecho de la Unión Europea...	276
1.2.2. El Estatuto de funcionarios.....	279
1.2.3. El Régimen Aplicable a los otros agentes.....	281
1.3. <i>Normativa de desarrollo.....</i>	<i>283</i>
1.3.1. Normativa interinstitucional	284
1.3.1.1. Reglamentaciones comunes a las Instituciones ...	284
1.3.1.2. Las Conclusiones del Colegio de Jefes de Ad- ministración de las Instituciones.....	285
1.3.2. Normativa institucional.....	286
1.3.2.1. Disposiciones generales de ejecución.....	286
1.3.2.2. Directivas internas.....	288
1.4. <i>Principios generales del Derecho</i>	<i>290</i>
1.4.1. Principios que resultan de la referencia hecha a las tradi- ciones constitucionales o administrativas de los Estados miembros	291
1.4.2. Principios «funcionales» configurados por los Tribuna- les europeos con el fin de responder a las necesidades propias del Derecho Europeo	295
1.4.3. Principios configurados para la protección de los dere- chos fundamentales.....	300
1.5. <i>Jurisprudencia.....</i>	<i>300</i>

	<u>Página</u>
2. Caracteres de la función pública de la Unión Europea	303
2.1. <i>Naturaleza estatutaria del vínculo</i>	304
2.2. <i>Independencia</i>	311
2.3. <i>Equilibrio geográfico</i>	316
2.4. <i>Unidad de régimen y autonomía institucional</i>	320
2.5. <i>Regímenes singulares en la Administración especializada de la Unión Europea y personal no sometido al Derecho de la Función Pública</i>	327
2.6. <i>Un Tribunal europeo especializado para el contencioso de la Función Pública de la Unión Europea</i>	330
3. Función pública, Administración Europea y Derecho Administrativo Europeo	333
Bibliografía	336

CAPÍTULO IX

LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PREVIOS AL RECURSO POR INCUMPLIMIENTO	339
---	-----

Profesor Dr. Manuel REBOLLO-PUIG
Universidad de Córdoba

Abreviaturas	339
Resumen	340
1. La fase pre-contenciosa del art. 258 TFUE	347
2. La fase pre-contenciosa del art. 259 TFUE	351
3. La fase pre-contenciosa del art. 260.2 TFUE	354
4. El art. 260.3 TFUE y su reflejo en la fase pre-contenciosa	356
5. La determinación del importe de la suma a tanto alzado y de la multa coercitiva por parte de la comisión	358
6. El denunciante y el recurso por incumplimiento	361
Bibliografía	367
Índice jurisprudencial	367

CAPÍTULO X

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL ÁMBITO DEL DERECHO EUROPEO DE LA COMPETENCIA	369
Hendrik VIAENE <i>Stibbe Bruselas</i>	
Abreviaturas	370
1. Procedimientos con arreglo a los artículos 101 y 102 del TFUE.....	372
1.1. <i>La fase de investigación (primera fase)</i>	375
1.1.1. Poderes de investigación de la Comisión	375
1.1.1.1. Solicitudes de información.....	376
1.1.1.2. Inspecciones sorpresa a empresas y a domicilios particulares.....	378
1.1.1.3. Poder de recabar declaraciones	380
1.1.2. Derechos y función de las partes investigadas y del denunciante	381
1.2. <i>Procedimiento conducente a una decisión de prohibición (segunda fase).....</i>	385
1.2.1. Los consejeros auditores	385
1.2.2. Pliego de cargos y réplica por escrito	387
1.2.3. Acceso al expediente y confidencialidad	388
1.2.4. Audiencia.....	391
1.2.5. Pliego de cargos complementario y carta de exposición de los hechos	392
1.2.6. Decisiones posibles.....	392
1.2.7. El procedimiento de transacción	395
1.3. <i>Otros aspectos del procedimiento de defensa de la competencia de la Comisión.....</i>	397
1.3.1. Archivo de un asunto sin tomar ninguna decisión	397
1.3.2. Procedimiento conducente a una decisión relativa a los compromisos	398
1.3.3. Desestimación de las denuncias	399
1.3.4. Adopción y publicación de las decisiones	401

	<u>Página</u>
1.4. <i>Comentario general del proceso de toma de decisiones de la DG COMP</i>	401
2. El procedimiento europeo de control de las concentraciones	402
2.1. <i>Distintas fases de los procedimientos europeos de control de las concentraciones</i>	404
2.1.1. <i>La fase previa a la notificación</i>	404
2.1.2. <i>Primera fase de la investigación</i>	406
2.1.3. <i>Segunda fase de la investigación</i>	407
2.2. <i>Los poderes de la Comisión</i>	408
2.3. <i>El derecho de las partes a ser oídas y la función de los terceros</i>	410
2.3.1. <i>El derecho a ser oído y el derecho de acceso al expediente</i>	410
2.3.2. <i>Otros aspectos relativos a la participación de las empresas afectadas y de terceros</i>	413
2.4. <i>Compromisos</i>	414
3. Conclusiones	415

CAPÍTULO XI

LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UE Y LAS APORTACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO NÓRDICO 417

Profesor Michael GÖTZE
Universidad de Copenhague

1. Introducción	417
1.1. <i>Las fuentes nacionales de Derecho administrativo de la UE</i>	418
1.2. <i>Estructura de la nota informativa</i>	418
2. La transparencia en la UE y el Defensor del Pueblo Europeo sobre un telón de fondo nórdico	419
2.1. <i>El Derecho nacional como fuente de inspiración básica</i>	419
2.2. <i>El Reglamento de la UE sobre transparencia</i>	420
2.3. <i>La institución del Defensor del Pueblo Europeo</i>	422

	<u>Página</u>
3. El deber de informar a los ciudadanos sobre sus derechos.....	424
3.1. <i>Los principios generales de equivalencia y eficacia.....</i>	425
3.2. <i>Disposiciones relativas al derecho a la información en las directivas de la UE.....</i>	426
3.3. <i>Información activa: un concepto danés en evolución.....</i>	427
3.4. <i>¿Hacia un principio de la UE de una información eficaz sobre los derechos?.....</i>	429
4. Conclusión. el Derecho a la Buena Administración después de Lisboa	429
CAPÍTULO XII	
DEFICIENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO : LAGUNAS JURÍDICAS, FRAGMENTACIÓN Y PERSPECTIVAS DE UN FUTURO MEJOR.....	
	431
Dra. Päivi LEINO-SANDBERG	
<i>Ministerio de Justicia-Finlandia</i>	
Abreviaturas	431
1. Introducción	432
2. ¿Por qué no es suficiente la actual normativa de la UE sobre buena gobernanza?	434
2.1. <i>Fragmentación del Derecho administrativo.....</i>	435
2.2. <i>La jurisprudencia del Tribunal de Justicia.....</i>	437
2.3. <i>Algunos ejemplos de las lagunas existentes.....</i>	440
3. ¿Qué podría aportar el futuro reglamento?.....	444
3.1. <i>Derecho indicativo o vinculante</i>	444
3.2. <i>Un ejercicio de codificación.....</i>	447
3.3. <i>«[...] las instituciones, órganos y organismos de la Unión [...]»</i>	448
3.4. <i>«[...] se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente.»</i>	449
4. La buena gobernanza: perspectiva nórdica	454
5. Conclusiones	457
Bibliografía	458

CAPÍTULO XIII

DE LA FRAGMENTACIÓN A LA MEJORA DE LA COHERENCIA: UN DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UE DE FÁCIL MANEJO..... 461

Helena JÄDERBLOM

Tribunal Supremo Administrativo-Suecia

Abreviaturas 461

1. Prevención de la corrupción y aumento de la legitimidad..... 463

2. ¿Por qué un derecho general? 465

3. El alcance del derecho..... 467

4. Principios que debería recoger un Derecho Administrativo de la UE 469

CONCLUSIONES 473