

RAZONES PARA UNA CODIFICACIÓN GENERAL DEL PROCEDIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIÓN¹

ORIOLE MIR PUIGPELAT

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Barcelona

SUMARIO: Abreviaturas y siglas. 1. La incidencia del Tratado de Lisboa en el debate sobre la codificación del procedimiento de la administración de la Unión. 1.1. La constitucionalización de la Administración de la Unión y el impulso del Tratado de Lisboa a la densificación de su regulación. 1.2. En particular, el mandato de regulación de la Administración de la Unión contenido en el nuevo art. 298.2 TFUE. 2. Las fuentes reguladoras del procedimiento de la Administración de la Unión. 2.1. Los principios generales del procedimiento administrativo elaborados por el Tribunal de Justicia y las codificaciones sectoriales y parciales del Derecho derivado. 2.2 Los códigos de buena conducta administrativa. 2.3. Las Comunicaciones de la Comisión sobre mejora de la regulación. 3. La fragmentación, las lagunas y otras carencias de la regulación vigente del procedimiento de la Administración de la Unión. 3.1. Carencias de las fuentes de Derecho escrito. 3.2. Carencias de las fuentes jurisprudenciales. 3.3. Carencias del *soft law*. 4. Funciones y disfunciones de una codificación general del procedimiento de la Administración de la Unión. 4.1. Incremento de la claridad y la seguridad jurídicas. 4.2. Uniformización de las reglas y garantías procedimentales. 4.3. Innovación de la regulación existente. 4.4. Otras funciones de la codificación. 4.5. Disfunciones a evitar. 4.6. La importancia y los efectos benéficos del proceso codificador. 5. Final: la codificación de la Administración de la Unión como paso previo a una codificación aplicable a todas las administraciones europeas. Bibliografía citada.

¹ El presente trabajo constituye, con algunos cambios, la ponencia presentada por el autor en las Jornadas sobre «Derecho administrativo europeo: situación actual y perspectivas futuras» celebradas los días 27 y 28 de abril de 2011 en la Facultad de Derecho de la Universidad de León bajo los auspicios del Parlamento Europeo. El original español y la traducción inglesa, así como el resto de contribuciones de los demás ponentes, pueden encontrarse en la siguiente web del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=ES>.

ABSTRACT

En el presente trabajo, tras examinarse la regulación vigente y apuntarse sus principales carencias, se defiende la conveniencia de elaborar una codificación general del procedimiento de las instituciones, órganos y organismos que integran la Administración de la Unión, como mejor modo de cumplir el mandato impuesto por el art. 298 TFUE de adoptar las disposiciones necesarias para lograr «una administración europea abierta, eficaz e independiente» y desarrollar debidamente el derecho fundamental a una buena administración del art. 41 CDFUE.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la UE de 7 de diciembre de 2000 (con las adaptaciones acordadas por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 12 de diciembre de 2007)
CEBCA	Código Europeo de Buena Conducta Administrativa aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DV	Die Verwaltung
DVBL.	Deutsches Verwaltungsblatt
ELJ	European Law Journal
EPL	European Public Law
EUI	European University Institute (Florencia)
EuR	Europarecht
IJGLS	Indiana Journal of Global Legal Studies
LPBR	The Law and Politics Book Review
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Rec.	Recopilación de la Jurisprudencia (de la UE)
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
REFC	Revista Española de la Función Consultiva
RTDP	Rivista trimestrale di diritto pubblico
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
TECE	Tratado por el que se establece una Constitución para Europa
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Ley federal alemana de procedimiento administrativo de 25 de mayo de 1976)

1. LA INCIDENCIA DEL TRATADO DE LISBOA EN EL DEBATE SOBRE LA CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIÓN

1.2. La constitucionalización de la Administración de la Unión y el impulso del Tratado de Lisboa a la densificación de su regulación

La doctrina iuspublicista europea lleva ya cierto tiempo debatiendo acerca de la conveniencia de codificar, a nivel de la Unión Europea (UE), las reglas y principios básicos del procedimiento administrativo que deben observar tanto la Administración de la Unión como las Administraciones de los Estados miembros al ejecutar el Derecho de la Unión².

² Han participado en dicho debate, entre otros, por orden cronológico, SCHWARZE, Jürgen: *Europäisches Verwaltungsrecht*, vol. II, Nomos, Baden-Baden, 1988, pp. 1397 ss.; HARLOW, Carol: «Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot», *EUI Jean Monnet Chair Papers* 27, 1995, *passim* [publicado también en *ELJ* 2 (1996), p. 3]; VEDDER, Christoph: «(Teil)Kodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts der EG?», *EuR*, núm. extraord. 1/1995, p. 75 (*passim*); PRIEBE, Reinhard: «Diskussionsbeitrag», *EuR*, núm. extraord. 1/1995, p. 99 (pp. 104 ss.); KAHL, Wolfgang: «Hat die EG die Kompetenz zur Regelung des Allgemeinen Verwaltungsrechts?», *NVwZ* 1996, p. 865 (*passim*); SCHWARZE, Jürgen: «Deutscher Landesbericht», en: el mismo (Coord.): *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß*, Nomos, Baden-Baden, 1996, p. 123 (pp. 218 ss.); el mismo: «Konvergenz im Verwaltungsrecht der EU-Mitgliedstaaten – Zugleich ein Beitrag zu Chancen und Risiken der Kodifikation allgemeiner Grundsätze des indirekten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht –», *DVBl.* 1996, p. 881 (pp. 886 ss.) [publicado también en inglés, con algunas modificaciones: «The Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States», *EPL* 4 (1998), p. 191 (pp. 204 ss.)]; SOMMERMAN, Karl-Peter: «Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts?», *DVBl.* 1996, p. 889 (pp. 896 ss.); DELLA CANANEA, Giacinto: «I procedimenti amministrativi della Comunità europea», en: CHITI, Mario P./GRECO, Guido (Coords.): *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, Giuffrè, Milán, 1997, p. 225 (pp. 247 ss.); HATJE, Armin: «Europäische Rechtseinheit durch einheitliche Rechtsdurchsetzung», *EuR*, núm. extraord. 1/1998, p. 7 (pp. 24 ss.); SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard: «Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht», en: MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian (Coord.): *Perspektiven des Rechts in der Europäischen Union*, C.F. Müller, Heidelberg, 1998, p. 131 (pp. 160 ss.); CHITI, Mario P.: *Diritto amministrativo europeo*, 3ª ed., Giuffrè, Milán, 2008 (1ª ed., 1999), pp. 214 ss., 523 s.; NEHL, Hanns Peter: *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999, pp. 4, 169 s.; SCHOCH, Friedrich: «Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtswissenschaft», *DV*, núm. extraord. 2/1999, p. 135 (p. 154); SCHILY, Otto: «Die Europäisierung der Innenpolitik», *NVwZ* 2000, p. 883 (p. 888); SCHNAPPAUFF, Klaus-Dieter: «Deutsche Verwaltung und Europäische Integration», en: MAGIERA, Siegfried/SOMMERMAN, Karl-Peter (Coords.): *Verwaltung in der Europäischen Union*, Duncker & Humblot, Berlín, 2001, p. 13 (pp. 20 ss.); KAHL, Wolfgang: «Das Verwaltungsverfahrensgesetz zwischen Kodifikationsidee und Sonderrechtsentwicklungen», en: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Coords.): *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, Nomos, Baden-Baden, 2002,

Dicho debate, iniciado a finales de los años ochenta del siglo pasado como consecuencia del incremento sustancial de competencias de la Comunidad propiciado por el Acta Única Europea, se intensificó a raíz de la aprobación del Tratado de Maastriicht y ha entrado en una nueva fase tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, sobre todo en lo que atañe a la codificación de las normas procedimentales aplicables a la Administración de la Unión.

El Tratado de Lisboa, en efecto, ha impulsado enormemente la densificación de la regulación de la Administración de la Unión. Lo ha hecho a través de distintas vías.

El punto de partida para ello ha sido que dicho Tratado ha otorgado a la Administración de la UE la visibilidad y el anclaje constitucional³ que le corresponde. A diferencia de la mayoría de Constituciones nacionales, que parten de una nítida separación entre los distintos poderes del Estado, el Derecho originario de la UE, durante mucho tiempo, no ha reconocido de forma clara y expresa la existencia de la Administración de la Unión, esto es, de un aparato organizativo propio encargado de aplicar –junto a las Administraciones nacionales– el Derecho de la Unión, de un aparato integrado en el poder ejecutivo y claramente diferenciado de los demás poderes de la Unión (el legislativo y el judicial). Esta falta de reconocimiento constitucional llevaba aparejada la ausencia de límites jurídico-constitucionales específicos a la actuación administrativa de la Unión, límites por otro lado habituales en las Constituciones de los Estados miembros.

Este desinterés del Derecho originario por la dimensión administrativa de la Unión, justificada tradicionalmente en el principio de autonomía institucional de los

p. 67 (pp. 123 ss.); CRAIG, Paul: *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 279 ss.; NIETO GARRIDO, Eva/MARTÍN DELGADO, Isaac: *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, Hart Publishing, Oxford, 2007, pp. 107 ss. (con prólogo de Carol HARLOW; adaptado al Tratado de Lisboa y traducido al español en 2010: *Derecho Administrativo Europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid); MIR PUIGPELAT, Oriol: «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», en VELASCO CABALLERO, Francisco/SCHNEIDER, Jens-Peter (Coords.): *La unión administrativa europea*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 51 (*passim*; con traducción alemana publicada en *DV*, núm. extraord. 8, 2009, p. 177); LADENBURGER, Clemens: «Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU», en: TRUTE, Hans-Heinrich/GROSS, Thomas/RÖHL, Hans Chr./MÖLLERS, Christoph (Coords.): *Allgemeines Verwaltungsrecht - zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008, p. 107 (*passim*); ZILLER, Jacques: Recensión de la versión inglesa del libro citado de Nieto y Martín, *LPBR* 7 (2008), p. 590 (p. 590); KAHL, Wolfgang: «Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee», *DV*, núm. extraord. 10, 2010, p. 39 (*passim*).

³ La naturaleza constitucional del Derecho originario de la Unión es afirmada, entre otros, por VON BOGDANDY, Armin/Bast, Jürgen (Coords.): *Principles of European Constitutional Law*, HART Publishing, Oxford, 2006, *passim* (en especial, su Prefacio y el capítulo de MÖLLERS, Christoph: «Pouvoir Constituant–Constitution–Constitutionalisation», pp. 183 ss.); SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard: «Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund», en: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang/el mismo/VOSSKUHL, Andreas (Coords.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts I*, C.H. Beck, Múnich, 2006, p. 241 (pp. 248 ss.); RUFFERT, Matthias: «Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts», en: HOFFMANN-RIEM/SCHMIDT-ASSMANN/VOSSKUHL (Coords.): *Grundlagen (ibid.)*, p. 1085 (pp. 1101 s.), con ulteriores referencias.

Estados miembros y la consiguiente preponderancia de la ejecución indirecta del Derecho de la Unión, hacía ya tiempo que había perdido todo fundamento. El incremento constante de competencias de la Unión con las sucesivas reformas de los Tratados ha traído consigo la conformación de un aparato administrativo europeo de considerables dimensiones, dotado de notables poderes de condicionamiento material de la ejecución efectuada por las Administraciones nacionales y hasta de intervención directa sobre los ciudadanos de la Unión.

El Tratado de Lisboa ha corregido en parte dicha situación y ha *constitucionalizado* de forma explícita la Administración de la Unión, haciéndola visible y separándola más claramente del resto de poderes de la Unión.

Así, pese a mantener la denominación tradicional de las fuentes del Derecho de la Unión y no introducir las categorías formales de la «ley europea», la «ley marco europea» y el «reglamento europeo» recogidas en el fracasado Tratado Constitucional⁴ (expresiones dotadas de un importante valor simbólico e identitario⁵ y, por ello, susceptibles de dificultar la ratificación del Tratado), el Tratado de Lisboa distingue con mucha mayor claridad la función legislativa de la reglamentaria al atribuir expresamente al Parlamento Europeo y al Consejo la «función *legislativa*»⁶, reconocer a la Comisión la competencia para proponer los «actos *legislativos* de la Unión»⁷, contemplar y regular el «procedimiento *legislativo* ordinario» y los «procedimientos *legislativos* especiales» y disponer que «[l]os actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán *actos legislativos*»⁸, al atribuir a la Comisión la competencia para elaborar actos normativos delegados⁹ y de ejecución¹⁰, y al prever —como novedad destacada en materia de tutela judicial—, que «[t]oda persona física o jurídica podrá interponer recurso [...] contra los *actos reglamentarios* que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución»¹¹.

El Tratado, en esta misma línea, resalta la dimensión administrativa de la Comisión al enunciar sus funciones¹² y alude por primera vez de forma expresa y sistemáti-

⁴ Art. I-33.1 TECE.

⁵ RUFFERT: «Rechtsquellen» (nota 2), p. 1105.

⁶ Arts. 14.1 y 16.1 del nuevo TUE.

⁷ Art. 17.2 del nuevo TUE.

⁸ Art. 289 TFUE y concordantes.

⁹ Art. 290 TFUE.

¹⁰ Art. 291 TFUE. Sobre la distinción entre los actos delegados y de ejecución FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel: «Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea», *REDA* 149, 2011, p. 55 (pp. 63 ss.).

¹¹ Art. 263.4 TFUE.

¹² Art. 17 del nuevo TUE.

ca a los «órganos y organismos de la Unión». Tales órganos y organismos (Oficinas, Agencias europeas y Agencias ejecutivas), distintos de las «instituciones»¹³ de la UE, han proliferado en los últimos años y han asumido buena parte de las funciones administrativas antes ejercidas por la Comisión, constituyendo una parte fundamental de la actual Administración de la Unión.

Pero el Tratado de Lisboa no se limita a reconocer la existencia de la Administración de la UE, sino que, sobre todo, la sujeta a nuevas limitaciones jurídico-constitucionales.

En este sentido, somete expresamente no solo a las instituciones, sino también a los demás órganos y organismos que integran la Administración de la Unión, a los preceptos constitucionales que consagran los principios democrático y de Estado de Derecho en las relaciones de los ciudadanos con la UE: el principio de igualdad¹⁴, los principios de transparencia y participación¹⁵, el principio de protección de datos¹⁶ y el principio de tutela jurisdiccional frente a los actos de la UE¹⁷. El Tratado también afirma el control financiero sobre la Administración de la Unión¹⁸ y destaca la importancia de la aplicación efectiva del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros y el papel que a tal efecto corresponde a la cooperación entre las Administraciones nacionales y la de la Unión¹⁹.

El Tratado de Lisboa, al dotar de plena eficacia jurídica a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE de 7 de diciembre de 2000 (con las adaptaciones acordadas por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 12 de diciembre de 2007)²⁰, también reconoce un extenso catálogo de derechos fundamentales que deberán ser respetados por la Administración de la Unión. Entre tales derechos destaca, desde la perspectiva del procedimiento administrativo, el *derecho fundamental a una buena administración*²¹. Como es sabido, este derecho, predicable únicamente respecto de las instituciones, órganos y organismos de la UE –no ya respecto de los Estados miembros

¹³ Estas son ahora enumeradas en el art. 13 del nuevo TUE. Entre ellas se encuentran, naturalmente, la Comisión, auténtico Ejecutivo de la Unión, así como el Consejo, que tiene también atribuidas determinadas funciones administrativas.

¹⁴ Art. 9 del nuevo TUE.

¹⁵ Art. 15 TFUE.

¹⁶ Art. 16 TFUE.

¹⁷ Arts. 263 y 265 TFUE (recurso de anulación y recurso por omisión).

¹⁸ Art. 325 TFUE (lucha contra el fraude y protección de los intereses financieros de la UE).

¹⁹ Art. 197 TFUE.

²⁰ Art. 6.1 del nuevo TUE, confiriendo a la CDFUE el mismo valor jurídico que los Tratados.

²¹ Art. 41 CDFUE.

cuando apliquen el Derecho de la Unión²²—, se traduce en una serie de garantías procedimentales básicas provenientes del Tribunal de Justicia y —en parte— de los Tratados y el Derecho derivado²³. Introducido en la CDFUE a instancias del entonces Defensor del Pueblo europeo, el finlandés Jacob Söderman, ha pasado a ocupar una posición central en la concepción constitucional de la Administración de la Unión²⁴.

1.2. En particular, el mandato de regulación de la Administración de la Unión contenido en el nuevo art. 298.2 TFUE

En estrecha conexión con el derecho a una buena administración, el Tratado de Lisboa establece también ahora por primera vez que «[e]n el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente»²⁵, obligando al Parlamento Europeo y al Consejo a adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, los reglamentos necesarios a tal efecto²⁶. Con esta novedosa previsión, la delegación sueca que instó su introducción en el Tratado constitucional pretendía que el legislador de la Unión desarrollara mediante una norma jurídicamente vinculante el derecho fundamental a una buena administración de la CDFUE, partiendo de los códigos de buena conducta administrativa impulsados por el Defensor del Pueblo europeo y la Comisión²⁷.

A la vista de lo expuesto, no cabe duda de que el Tratado de Lisboa ha supuesto un avance importante en el progresivo proceso de juridificación de la Administración

²² El art. 41 CDFUE limita expresamente su ámbito de aplicación subjetiva a las instituciones, órganos y organismos de la UE, desplazando así a la regla general relativa al ámbito de aplicación de la CDFUE contenida en su art. 51 [SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard: «Grundrechte als Organisations- und Verfahrensgarantien», en: MERTEN, Detlef/PAPIER, Hans-Jürgen (Coords.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, II, C.F. Müller, Heidelberg, 2006, p. 993 (1029); GRZESZICK, Bernd: «Das Grundrecht auf eine gute Verwaltung – Strukturen und Perspektiven des Charta-Grundrechts auf eine gute Verwaltung», *EuR* 2006, p. 161 (pp. 167 s.); RUFFERT, Matthias: «Art. 41 GRCh» en: CALLIESS, Christian/el mismo (Coords.): *EUV/AEUV Kommentar*, 4ª ed., C.H. Beck, Múnich, 2011, p. 2930 (p. 2933), con ulteriores referencias]; LADENBURGER: «Kodifikation» (nota 1), p. 116. De distinta opinión son RENGELING, Hans-Werner/SZCZEKALLA, Peter: *Grundrechte in der Europäischen Union. Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze*, Heymanns, Colonia, 2004, p. 898; GALETTA, Diana-Urania: «Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung», *EuR* 2007, p. 57 (pp. 79 ss.); NIETO GARRIDO/MARTÍN DELGADO: *European* (nota 1), pp. 86 ss., 118, 124.

²³ V. *infra* 2.

²⁴ RUFFERT: «Art. 42 GRCh» (nota 21), p. 2931.

²⁵ Art. 298.1 TFUE.

²⁶ Art. 298.2 TFUE.

²⁷ Swedish Agency for Public Management, *Principles of Good Administration. In the Member States of the European Union*, 2005, <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>, pp. 7, 9 ss.; Ladenburger: «Kodifikation» (nota 1), p. 118. Sobre ambos códigos v. *infra* 2.2.

de la Unión registrado en los últimos años. Especial relevancia posee a estos efectos el nuevo art. 298.2 TFUE, que contiene un auténtico *mandato* dirigido al legislador de la Unión para que adopte, mediante reglamento jurídicamente vinculante, todas aquellas disposiciones necesarias para garantizar la apertura, la eficacia y la independencia de la Administración de la Unión.

El Parlamento Europeo ha tomado conciencia de la relevancia de este último precepto y ha creado recientemente un grupo de trabajo sobre el Derecho administrativo de la UE «con el fin de examinar la viabilidad de su codificación y las repercusiones prácticas de un proyecto de esta naturaleza»²⁸.

No hay duda de que el art. 298.2 TFUE ofrece una base legal suficiente para que el legislador de la Unión apruebe una codificación general vinculante del procedimiento administrativo de la Administración de la Unión²⁹, aunque, ciertamente, tampoco le obliga a ello. La dicción literal del precepto, al remitir a «reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario», en plural³⁰, le permite también optar por codificaciones parciales e incluso por regulaciones meramente sectoriales de la actuación de la Administración de la UE.

No obstante, existen muy buenos argumentos a favor de la técnica de la codificación general, como se verá en la presente nota. Antes, sin embargo, resulta necesario recordar brevemente las fuentes actuales del procedimiento de la Administración de la UE y apuntar sus principales carencias.

2. LAS FUENTES REGULADORAS DEL PROCEDIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIÓN

2.1. Los principios generales del procedimiento administrativo elaborados por el Tribunal de Justicia y las codificaciones sectoriales y parciales del Derecho derivado

La evolución de las fuentes reguladoras del procedimiento administrativo de la Administración de la Unión recuerda, en gran medida, a la experimentada por los Estados miembros. Al igual que en estos, su disciplina ha sido confiada durante mucho tiempo

²⁸ Punto 12 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2010, sobre el vigesimosexto informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2008) (2010/2076(INI)). El grupo de trabajo fue constituido el 22 de marzo de 2010, como se desprende del Acta de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo de dicha fecha (JURI_PV(2010)0322_1).

²⁹ En este sentido, CRAIG: *EU Administrative Law* (nota 1), p. 280; NIETO GARRIDO/MARTÍN DELGADO: *European* (nota 1), pp. 37, 108, 118 ss.; LADENBURGER: «Kodifikation» (nota 1), p. 119 (para quien dicho precepto contiene incluso un auténtico mandato de elaboración de una codificación general); Kahl: «Europäisierung» (nota 1), p. 58.

³⁰ A diferencia del art. III-398 TECE, que remitía a «la ley europea», en singular.

a la *jurisprudencia*, que ha ido decantando a lo largo de los años un cuerpo estable de principios generales a partir de las escasas previsiones procedimentales contenidas inicialmente en los Tratados y el Derecho derivado y, sobre todo, de los principios –no siempre comunes– asentados, en la materia, en los distintos Estados miembros³¹.

Como también ha ocurrido en muchos Estados miembros, a dicha fase pretoriana ha seguido una positivación creciente del Derecho procedimental mediante *normas sectoriales de Derecho derivado*³². Algunas de ellas regulan con una densidad considerable las reglas procedimentales que deberá observar la Administración de la Unión, constituyendo auténticas codificaciones sectoriales –en comparación con la dispersión reinante en otros sectores– o generales-parciales³³.

Ejemplos destacados de *codificaciones sectoriales* son:

- El Reglamento 1/2003 sobre defensa de la competencia³⁴
- El Reglamento de concentraciones³⁵
- El Reglamento de control de las ayudas de Estado³⁶
- El Reglamento de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión³⁷

³¹ Sobre dichos principios, entre muchos otros, SCHWARZE: *Europäisches* (nota 1), pp. 1135 ss.; MUÑOZ MACHADO, Santiago: «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española», *REDA* 75, 1992, p. 329 (pp. 344 ss.); DELLA CANANEA: «I procedimenti amministrativi della Comunità» (nota 1), pp. 226 ss. [más recientemente DELLA CANANEA, Giacinto: «Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali», en: el mismo (Coord.), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Giuffrè, Milán, 2006, p. 1 (pp. 25 ss.)]; ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier: *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, IVAP, Oñati, 1998, pp. 473 ss.; NEHL, Principes (nota 1), passim; PAREJO ALFONSO, Luciano: «Los principios generales del Derecho administrativo comunitario», en: el mismo/DE LA QUADRASALCEDO, Tomás/MORENO MOLINA, Ángel Manuel/ESTELLA DE NORIEGA, Antonio: *Manual de Derecho administrativo comunitario*, Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 39 (pp. 66 ss.); M. P. CHITI: *Diritto amministrativo europeo* (nota 1), pp. 487 ss.; TRIDIMAS, Takis: *The General Principles of EU Law*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 370 ss.; Craig: *EU Administrative Law* (nota 1), pp. 349 ss.

³² Sobre las razones de dicha procedimentalización creciente del Derecho derivado de la UE Mir Puigpelat: «Codificación» (nota 1), pp. 57 ss.

³³ En la presente nota se siguen el concepto y clases de codificación manejados por KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), pp. 83 ss.

³⁴ Reglamento (CE) 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.

³⁵ Reglamento (CE) 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas.

³⁶ Reglamento (CE) 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE.

³⁷ 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) 1260/1999.

- El Reglamento único para las organizaciones comunes de mercados agrícolas³⁸
- O las normas reguladoras de determinadas Agencias europeas (al contener reglas generales sobre su forma de actuación), en especial las de aquellas agencias dotadas de potestades decisorias, como son la Oficina de armonización del mercado interior³⁹, la Oficina comunitaria de variedades vegetales⁴⁰, la Agencia Europea de Medicamentos⁴¹, la Agencia Europea de Seguridad Aérea⁴² o la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos⁴³

A su vez, constituyen ejemplos señalados de *codificaciones generales (muy) parciales*:

- El Reglamento sobre plazos⁴⁴
- El Reglamento sobre el régimen lingüístico de la UE⁴⁵
- El Reglamento sobre el derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la UE⁴⁶.

³⁸ Reglamento (CE) 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM).

³⁹ Reglamento (CE) 207/2009 del Consejo, de 26 de febrero de 2009, sobre la marca comunitaria (Versión codificada).

⁴⁰ Reglamento (CE) 2100/94 del Consejo, de 27 de julio de 1994, relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales.

⁴¹ Reglamento (CE) 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos.

⁴² Reglamento (CE) 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, y se deroga la Directiva 91/670/CEE del Consejo, el Reglamento (CE) 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE.

⁴³ Reglamento (CE) 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) 1488/94 de la Comisión así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión.

⁴⁴ Reglamento (CEE, Euratom) 1182/71 del Consejo, de 3 de junio de 1971, por el que se determinan las normas aplicables a los plazos, fechas y términos.

⁴⁵ Reglamento núm. 1 [de 1958] por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea.

⁴⁶ Reglamento (CE) 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.

- El Reglamento de protección de datos frente al tratamiento efectuado por las instituciones y organismos de la UE⁴⁷.
- El Reglamento financiero⁴⁸ (que incorpora, además, las normas reguladoras de la contratación por parte de la Administración de la UE).
- El Estatuto de los funcionarios de la UE⁴⁹.
- El nuevo Reglamento sobre comitología⁵⁰, que deroga y sustituye a la Decisión sobre comitología⁵¹ –a cuyas reglas procedimentales remiten una infinidad de normas de la UE–.
- El Reglamento general sobre inspecciones comunitarias⁵².
- O el Reglamento 58/2003 de las Agencias ejecutivas de la UE –que contiene destacadas normas procedimentales aplicables a todas ellas–⁵³.
- Algunas de estas normas regulan también, de forma fragmentaria, cuestiones conexas, a menudo incluidas en las codificaciones nacionales sobre procedimiento administrativo, como, p. ej., determinados aspectos relativos al régimen de los actos administrativos⁵⁴, los recursos administrativos, la revisión de oficio o la responsabilidad patrimonial de la Administración⁵⁵.

⁴⁷ Reglamento (CE) 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos.

⁴⁸ Reglamento (CE, Euratom) 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas.

⁴⁹ Reglamento (CEE, Euratom, CECA) 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión.

⁵⁰ Reglamento (UE) 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.

⁵¹ Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.

⁵² Reglamento (Euratom, CE) 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones in situ que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes e irregularidades.

⁵³ Reglamento (CE) 58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios.

⁵⁴ Sobre el concepto de acto administrativo del Derecho de la UE ARZOZ SANTISTEBAN: «Concepto» (nota 30), pp. 66 ss.

⁵⁵ Cfr., p. ej., los arts. 21 ss. del Reglamento 58/2003 de las Agencias ejecutivas o las normas reguladoras de las Agencias europeas antes indicadas.

A diferencia, sin embargo, de muchos Estados miembros (como Austria, España, Alemania, Dinamarca, Suecia, Polonia, Italia, Portugal, Holanda, Grecia, la República Checa, Lituania, Eslovaquia, Estonia, Eslovenia, Finlandia y Letonia)⁵⁶ y de otros países ajenos a la UE como, señaladamente, los Estados Unidos de América⁵⁷, este proceso de progresiva maduración de la disciplina del procedimiento administrativo no ha culminado –todavía–, en el caso de la UE, con una *codificación general con vocación de completud*⁵⁸ aplicable a la Administración de la Unión.

2.2. Los códigos de buena conducta administrativa

Lo más parecido a una codificación general de este tipo que existe a nivel de la UE son los distintos *códigos de buena conducta administrativa* adoptados por diversas instituciones y organismos, de entre los que destaca el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa (CEBCA) aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001⁵⁹ ⁶⁰.

⁵⁶ V. las referencias de dichas codificaciones en SOMMERMANN, Karl-Peter: «Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht europäischer Staaten», *DÖV* 2002, p. 133 (pp. 137 ss.); KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), pp. 94 ss.; Swedish Agency for Public Management: *Principles* (nota 26), p. 73.

⁵⁷ Y su *Administrative Procedure Act* federal de 11 de junio de 1946, ahora incluida en el Título quinto, Parte primera, Capítulos quinto (Subcapítulo segundo) y séptimo del *United States Code* (§§ 551 ss. y 701 ss.).

⁵⁸ Ninguna codificación general del procedimiento, ni siquiera las más amplias, como podrían ser la *VwVfG* alemana o la Ley española 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, puede ser calificada en rigor de codificación realmente *completa*, puesto que siempre existen aspectos que quedan excluidos (en el caso de ambas leyes, p. ej., los procedimientos tributarios, en materia de seguridad social o reglamentarios). Sin embargo, es evidente que se trata de codificaciones generales más amplias (menos parciales) que las antes apuntadas del Derecho de la UE, y que poseen vocación de completud y de «liderazgo» en el sector del ordenamiento de que se trate. En adelante me referiré a este tipo de codificaciones, simplemente, como generales.

⁵⁹ Resolución del Parlamento sobre el Informe especial del Defensor del Pueblo europeo al Parlamento Europeo relativo a su investigación por iniciativa propia sobre la existencia y el acceso público a un Código de buena conducta administrativa en las instituciones y órganos comunitarios (A5-0245/2001, DOUE C 72, de 21 de marzo de 2002, p. 331). Tanto la primera (marzo de 2002) como la segunda edición del Código (5 de enero de 2005, en la que no cambia su articulado) se encuentran disponibles en la web del Defensor del Pueblo europeo: <http://ombudsman.europa.eu/code/es/default.htm>.

⁶⁰ Sobre dicho Código, entre otros, MARTÍNEZ SORIA, José: «Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis», *EuR* 2001, p. 682 (*passim*); COBREROS MENDAZONA, Edorta: «Nota al Código Europeo de Buena Conducta Administrativa», *RVAP* 64 (2002), p. 237 (pp. 237 ss.); TOMÁS MALLÉN, Beatriz: *El derecho fundamental a una buena administración*, INAP, Madrid, 2004, pp. 89 ss., 271 ss.; RENGELING/SZCZEKALLA: *Grundrechte* (nota 21), pp. 892 ss.; PONCE SOLÉ, Juli: «Good Administration and Administrative Procedures», *IJGLS* 12, 2005, p. 551 (565 ss.); GRZESZICK: «Gute Verwaltung» (nota 21), pp. 176 s.; GALETTA: «Gute Verwaltung» (nota 21), *passim*; NIETO GARRIDO/MARTÍN DELGADO: *European* (nota 1), pp. 29 ss., 123 s.; LADENBURGER: «Kodifikation» (nota 1), pp. 114 s.

Impulsado por el Defensor del Pueblo europeo de forma paralela a la gestación del art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE del año 2000⁶¹, el citado Código tiene por finalidad desarrollar dicho precepto⁶². Incluye, así, tanto principios materiales como procedimentales dirigidos a todas las instituciones, órganos, funcionarios y agentes de la UE⁶³ en sus relaciones externas con el público⁶⁴. En sus puntos centrales añade, sin embargo, poco a lo ya establecido por la jurisprudencia de la UE⁶⁵.

No obstante, al igual que el resto de códigos similares existentes a nivel de la UE (como, en especial, el Código de buena conducta de la Comisión⁶⁶), carece de carácter vinculante, constituyendo un mero instrumento de *soft law* típicamente europeo⁶⁷.

Como tal, no posee eficacia jurídica externa inmediata, sin perjuicio de que pueda desplegar algunos efectos jurídicos, de forma mediata, al servir de indicio de la existencia de un determinado precedente administrativo, cuya falta de observancia en un caso concreto pueda considerarse lesiva de los principios de igualdad –en relación con el trato dispensado a otros ciudadanos– o protección

⁶¹ Sobre dicho proceso de gestación paralela, COBREROS MENDAZONA: «Nota» (nota 59), p. 239. Como señala MARTÍNEZ SORIA: «Kodizes» (nota 59), pp. 687 s., en el impulso de ambas iniciativas influyó sin duda la nacionalidad finlandesa del entonces Defensor del Pueblo europeo, Jacob Söderman, puesto que en dicho país el principio de buena administración se encuentra consagrado constitucionalmente.

⁶² Así se señala en su preámbulo y en el prefacio y la introducción que lo preceden en su segunda edición de 2005.

⁶³ Art. 2 CEBCA. No resulta, pues, de aplicación a las Administraciones de los Estados miembros.

⁶⁴ Art. 3 CEBCA.

⁶⁵ LADENBURGER: «Kodifikation» (nota 1), pp. 114 s., 128.

⁶⁶ Código de buena conducta administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público, adoptado el 13 de septiembre de 2000 e incluido como Anexo al Reglamento interno de la Comisión mediante Decisión de 17 de octubre de 2000 (publicada en el *DOUE L 267*, de 20 de octubre de 2000). El texto de dicho Código puede encontrarse en la web de la Comisión: http://ec.europa.eu/civil_society/code/index_es.htm. Tal Código ha sido tomado como modelo alternativo al CEBCA por algunas instituciones y organismos de la UE. Sobre el mismo, MARTÍNEZ SORIA: «Kodizes» (nota 59), *passim*; TOMÁS MALLÉN: *Buena administración* (nota 59), pp. 91 ss., 271 ss.; Ladenburger: «Kodifikation» (nota 1), pp. 114 s.

⁶⁷ Así lo creen RUFFERT: «Art. 41 GRCh» (nota 21), p. 2932; Schöndorf-Haubold, Bettina: *Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft. Rechtsformen und Verfahren europäischer Verbundverwaltung*, C.H. Beck, Múnich, 2005, p. 400, nota 186; TOMÁS MALLÉN: *Buena administración* (nota 59), pp. 89 s., 275 ss.; RENGELING/SZCZEKALLA: *Grundrechte* (nota 21), p. 892. En cambio, sostiene la eficacia jurídica externa del CEBCA, a diferencia del código de la Comisión, que sólo poseería carácter interno, MARTÍNEZ SORIA: «Kodizes» (nota 59), pp. 697 ss.; considera que los distintos códigos son vinculantes, al concretar el nuevo derecho a un trato equitativo del art. 41.1 CD-FUE Grzeszick: «Gute Verwaltung» (nota 21), pp. 177 s.

de la confianza –en relación con el trato recibido por el mismo ciudadano con anterioridad–^{68 69}.

Precisamente para conferirle pleno carácter jurídico, tanto el Parlamento Europeo como el Defensor del Pueblo europeo han instado a la Comisión a que lo incorpore en una propuesta de Reglamento de la Unión⁷⁰. Esta, sin embargo, hasta la fecha, no solo no ha presentado dicha propuesta, sino que ni siquiera ha adoptado el CEBCA, de forma que sigue rigiéndose por su propio código de conducta, bastante menos detallado y garantista que aquel.

2.3. Las Comunicaciones de la Comisión sobre mejora de la regulación

También constituyen un instrumento de *soft law* las distintas Comunicaciones de la Comisión sobre mejora de la regulación elaboradas en cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el conocido *Informe Mandelkern* de 2001⁷¹.

De entre ellas destacan las que concretan y desarrollan –por cierto, de forma muy innovadora– aspectos tan importantes de la fase gubernamental-administrativa⁷² del procedimiento de elaboración de normas de la Unión como son las *consultas* a los sectores interesados y la población, en general⁷³, y la *eva-*

⁶⁸ MARTÍNEZ SORIA: «Kodizes» (nota 59), pp. 700 s. (en relación con el código de la Comisión); TOMÁS MALLÉN: *Buena administración* (nota 59), pp. 89 s., 275 ss.; RENGELING/SZCZEKALLA: *Grundrechte* (nota 21), p. 892. En general, sobre la eficacia jurídica mediata del *soft law* de la UE, ALONSO GARCÍA, Ricardo: *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 2ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2010, pp. 140 ss., 239 y 252 s. La autovinculación de la Comisión a su propio código ha sido afirmada por el Tribunal de Primera Instancia en el Auto de 21 de marzo de 2002, Laboratoire Monique Remy/Comisión (T-218/01, Rec. p. II-2139), apartados 25-30.

⁶⁹ Al margen ya de su eficacia jurídica, el CEBCA es manejado por el Defensor del Pueblo europeo como parámetro de enjuiciamiento de la Administración de la Unión en el ejercicio de la función de control no jurídico de la mala administración que le corresponde en virtud de los arts. 228 TFUE y 43 CDFUE.

⁷⁰ Punto 1 de la citada resolución del Parlamento Europeo de 6 de septiembre de 2001 por la que se aprueba el CEBCA (*supra* nota 58) y p. 9 de la Introducción incluida en la segunda edición del CEBCA elaborada por el Defensor del Pueblo europeo (*supra* nota 58).

⁷¹ Grupo Mandelkern sobre mejora de la regulación: *Informe final*, 13 de noviembre de 2001.

⁷² Aquella que tiene lugar antes de que la Comisión presente su propuesta de reglamento o directiva y se inicie el procedimiento legislativo propiamente dicho. El procedimiento normativo es exclusivamente gubernamental-administrativo cuando es la propia Comisión quien termina aprobando la norma, como sucede cuando elabora normas de desarrollo de rango reglamentario.

⁷³ Comisión de las Comunidades Europeas: *Comunicación. Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas*, COM(2002) 704 final, 11 de diciembre de 2002, disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0704es01.pdf (su carácter jurídicamente no vinculante es afirmado y defendido por la propia Comisión en las pp. 9 ss.).

luación del impacto (EIN) económico, social y medioambiental de la norma proyectada⁷⁴ ⁷⁵.

En algunos Estados miembros, como en los Estados Unidos de América, la regulación del procedimiento de elaboración de normas de rango reglamentario por parte del Gobierno y la Administración se encuentra recogida en codificaciones generales jurídicamente vinculantes⁷⁶.

3. LA FRAGMENTACIÓN, LAS LAGUNAS Y OTRAS CARENCIAS DE LA REGULACIÓN VIGENTE DEL PROCEDIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIÓN

3.1. Carencias de las fuentes de Derecho escrito

Esta conjunción peculiar de fuentes escritas y jurisprudenciales y de instrumentos de *soft law* presenta algunas carencias y problemas que no cabe soslayar.

Las fuentes de Derecho escrito se caracterizan por su elevado grado de *fragmentación*. A diferencia de lo que ocurre en muchos Estados miembros, en el plano de la Unión no existe, como se ha visto, una codificación general vinculante (más allá de la microcodificación contenida en el art. 41 CDFUE), y las reglas procedimentales se encuentran fragmentadas en una gran cantidad de normas sectoriales. Basta indicar, a este respecto, que cada una de la treintena de Agencias europeas dispone de sus propias reglas generales de procedimiento.

Ello da lugar a *diferencias de régimen* no siempre justificadas y a *lagunas*. En efecto, pese a los grandes esfuerzos que se han hecho en los últimos años para ade-

⁷⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación sobre la evaluación del impacto*, COM(2002) 276 final, 5 de junio de 2002, disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0276es01.pdf.

⁷⁵ El informe Mandelkern y el resto de Comunicaciones e iniciativas clave adoptadas en los últimos años por la UE para la mejora de su regulación se encuentran disponibles en la siguiente web de la Comisión: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_es.htm. Sobre este importante proceso de mejora, en el que se trata de involucrar también a los Estados miembros, PONCE SOLÉ, Juli/SÁNCHEZ, Ana: «La evaluación de la calidad normativa», en: GARDE ROCA, Juan Antonio (Coord.): *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuesta de creación. Informe Comisión Expertos*, INAP, Madrid, 2005, p. 139 (*passim*); Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, «Comunicación presentada a las IX Jornadas de la Función Consultiva», *REFC* 7, 2007, p. 59 (pp. 70 ss.) (disponible en la web de dicha institución: <http://cja.gencat.cat>); Smeddinck, Ulrich: «Optimale Gesetzgebung im Zeitalter des Mandelkern-Berichts», *DVBl.* 2003, p. 641 (pp. 643 ss.), con ulteriores referencias.

⁷⁶ P. ej., en España, el procedimiento general de elaboración de las normas reglamentarias estatales se encuentra recogido en el art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (a su vez claramente influido por el modelo de la UE).

cuar el Derecho administrativo de la UE y los procedimientos por él regulados a las exigencias democráticas y de Estado de Derecho habituales en los ordenamientos jurídicos nacionales⁷⁷, todavía subsisten lagunas importantes en los distintos sectores de intervención de la Unión (en relación, p. ej., con los plazos de resolución de los procedimientos, las causas de abstención y recusación, la posición de los terceros interesados, el régimen de las comunicaciones electrónicas, la indicación de los recursos susceptibles de interposición, la terminación convencional de los procedimientos, etc.).

De entre ellas destacan las lagunas relacionadas con la intensificación de la interacción entre las distintas Administraciones nacionales y de la UE y el consiguiente surgimiento de la unión administrativa europea⁷⁸. Como es sabido, el Derecho derivado ha potenciado enormemente dicha interacción en los últimos años, pero no ha resuelto muchos de los nuevos problemas que con ella se suscitan, problemas que son típicos e inherentes a toda unión administrativa (*Verbundprobleme*⁷⁹).

Así, la intervención conjunta (p. ej., en procedimientos compuestos) de diferentes Administraciones, nacionales y de la Unión, sujetas a regímenes jurídicos en parte distintos, plantea problemas como las *garantías procedimentales* exigibles en cada una de las fases en que ellas intervienen (y el consiguiente efecto que tenga un eventual vicio del procedimiento de la actuación de una Administración sobre la decisión que finalmente adopte otra), la *tutela judicial* frente a las actuaciones administrativas que no resuelven formalmente el fondo del asunto, pero sí materialmente (en los supuestos de interacción administrativa existe un alto riesgo de que se produzcan conflictos negativos de jurisdicción, como sucedió en el célebre caso Borelli⁸⁰), o la determinación de la *responsabilidad patrimonial* de cada una de las Administraciones participantes en caso de producción de un daño.

A dichos problemas, vinculados al principio del Estado de Derecho, se suman las carencias desde la perspectiva del *principio y la legitimación democráticos* derivadas de la superposición de Administraciones y la subsiguiente *falta de transparencia y de claridad en cuanto a las responsabilidades* –en sentido amplio, como sinónimo de

⁷⁷ TRUTE, Hans-Heinrich: «Die demokratische Legitimation der Verwaltung», en: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Coords.): *Grundlagen* (nota 2), p. 307 (pp. 375 ss.); RUFFERT: «Rechtsquellen» (nota 2), p. 1171. Este esfuerzo, que se ha traducido en muchas de las normas de Derecho derivado enumeradas en el apartado precedente, ha sido, en parte, consecuencia de la grave crisis institucional provocada por la caída de la Comisión Santer, en 1999, a raíz de determinados casos de corrupción (sobre dicha crisis y la reforma administrativa emprendida por la Comisión Prodi para superarla, FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel: *La Administración Europea*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, pp. 102 ss.).

⁷⁸ V. Mir PUIGPELAT: «Codificación» (nota 1), pp. 60 ss.

⁷⁹ SCHMIDT-ASSMANN: «Verfassungsprinzipien» (nota 2), pp. 258, 274.

⁸⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 1992, Oleificio Borelli/Comisión (C-97/91, Rec. p. I-06313).

rendición de cuentas o *accountability*— respectivas⁸¹. La propia Comisión ha alertado sobre la falta de claridad de las responsabilidades derivadas de la actuación de las Agencias europeas, reclamando un replanteamiento de su diseño institucional⁸².

Tales problemas de interacción no pueden ser resueltos a menudo de forma satisfactoria por la jurisprudencia nacional o de la Unión ni por el Derecho de los distintos Estados miembros, requiriendo una expresa solución por parte del legislador de la UE⁸³.

3.2. Carencias de las fuentes jurisprudenciales

Pese al papel crucial que ha desempeñado la jurisprudencia de la Unión en la conversión de la UE en una auténtica Comunidad (Unión) de Derecho y, en especial, en una Comunidad (Unión) de Derecho administrativo, no pueden desconocerse los problemas que comporta, en la actual fase del proceso de integración, encomendarle

⁸¹ Constatan unos y otros problemas en la actual unión administrativa europea GALERA RODRIGO, Susana: *La aplicación administrativa del Derecho comunitario. Administración Mixta: tercera vía de aplicación*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 31, 81 ss., 151 ss.; SYDOW, Gernot: «Die Vereinheitlichung des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in mehrstufigen Verwaltungsverfahren», *DV* 34, 2001, p. 517 (pp. 536 ss., 540); DELLA CANANEA, Giacinto: «I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea», *RTDP* núm. extraord. 1/2004, p. 307 (pp. 328 ss.); CHITI, Mario P.: «Le forme di azione dell'amministrazione europea», *RTDP* núm. extraord. 1/2004, p. 53 (pp. 81 ss.); el mismo: *Diritto amministrativo europeo* (nota 1), pp. 519 ss., 634 ss.; HOFMANN, Jens: «Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund», en: SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard/SCHÖNDORF-HAUBOLD, Bettina (Coords.): *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, p. 353 (pp. 359 ss., resumiendo lo desarrollado más ampliamente en su libro homónimo de 2004); GNES, Matteo: «Le garanzie», en: Della Cananea (Coord.): *Diritto amministrativo europeo* (nota 30), p. 117 (pp. 148 ss.); SCHMIDT-ASSMANN: «Verfassungsprinzipien» (nota 2), pp. 258 s., 274 s., 277 s., 289 s.; TRUTE: «Demokratische Legitimation» (nota 76), pp. 379 ss.; RUFFERT, Matthias: «Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund», *DÖV* 2007, p. 761 (pp. 767 ss.), con ulteriores referencias.

⁸² Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Agencias europeas – Orientaciones para el futuro*, COM(2008) 135 final, 11 de marzo de 2008, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:ES:PDF>.

⁸³ Como ha hecho ya en ámbitos concretos al introducir, p. ej., un régimen –no exento de problemas– de responsabilidad patrimonial por sustitución (*Stellvertreterhaftung*), en cuya virtud la víctima puede dirigir su reclamación ante la Administración que ha actuado frente a ella, pese a que el daño sea imputable a otra. Este régimen se ha introducido, entre otros ámbitos, en materia de daños derivados de la utilización del Sistema de Información Aduanero (SIA): la Administración que cause daños a un ciudadano al utilizar el SIA responderá frente a este, aunque tales daños tengan su origen en datos erróneos suministrados por otra de las Administraciones que participan en el SIA [art. 40 del 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]. Sobre esta responsabilidad por sustitución, HOFMANN: «Rechtsschutz» (nota 80), pp. 379 s.; SCHMIDT-ASSMANN: «Verfassungsprinzipien» (nota 2), pp. 258 s.

la función de determinación de las normas de Derecho procedimental de la Administración de la Unión.

La determinación judicial y, por tanto, casuística, de tales normas, genera mayor inseguridad jurídica y ostenta menor legitimación democrática que la efectuada por el legislador.

Por otro lado, la jurisprudencia, por su propia naturaleza y función institucional, carece de los medios y la perspectiva necesarios para diseñar un cuerpo completo y coherente de normas procedimentales que satisfaga las múltiples funciones –no solo defensivas de derechos e intereses individuales– que hoy en día corresponden a un instrumento de dirección tan importante de la actuación de la Administración como es, en la actualidad, el procedimiento administrativo⁸⁴.

En una UE dotada de instituciones democráticas consolidadas, la función de la jurisprudencia debe consistir en resolver los problemas interpretativos que puedan suscitar las reglas procedimentales, no en elaborarlas. Pese a su aproximación progresiva, siguen subsistiendo diferencias relevantes en la regulación del procedimiento administrativo en los distintos Estados miembros, y la elección sobre cuál de las distintas opciones nacionales (u otras más innovadoras) resulta más adecuada para la Administración de la Unión debe corresponder al legislador democrático.

3.3. Carencias del soft law

Finalmente, en cuanto al *soft law*, parece inadecuado para «regular» un instrumento central de dirección como el procedimiento, que no posee una mera dimensión interna, sino que incide directamente sobre los ciudadanos y en la calidad de las decisiones administrativas.

Es ciertamente difícil de admitir que las Administraciones nacionales se encuentren sometidas a auténticas normas vinculantes sobre procedimiento y la Administración de la Unión, en cambio, a meros códigos de conducta⁸⁵.

Además, la apariencia de norma de los preceptos de los códigos examinados⁸⁶ y el hecho de que puedan tener eficacia jurídica mediata resultan contrarios a toda seguridad jurídica.

⁸⁴ V. MIR PUIGPELAT: «Codificación» (nota 1), pp. 57 ss.; HARLOW: «Codification» (nota 1), pp. 13 s.; DELLA CANANEA: «I procedimenti amministrativi della Comunità» (nota 1), p. 247; PONCE SOLÉ, Juli: *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001, pp. 110 ss., 685 ss. (en general).

⁸⁵ En general, sobre la necesidad del debido *paralelismo* entre la regulación jurídico-administrativa de la Administración de la Unión y la de las Administraciones de los Estados miembros (*Parallelisierungsthese*), Schmidt-Aßmann, Eberhard: *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-idee*, 2ª ed., 2004, pp. 387, 392, 399; el mismo: «Verfassungsprinzipien» (nota 2), p. 264.

⁸⁶ En especial, del CEBCA, la redacción de cuyos preceptos parece conferir auténticos derechos a los ciudadanos. Como se ha visto, algunos autores consideran que posee eficacia jurídica inmediata.

Así parece haberlo entendido el propio legislador de la UE, que en los últimos tiempos ha juridificado ampliamente, como se ha visto, los procedimientos de actuación de la Administración de la Unión (tanto de la Comisión, al densificar la regulación procedimental de las normas sectoriales que contemplan su intervención, como de las Agencias europeas y ejecutivas, mediante sus normas específicas). La conversión de los citados códigos de conducta y demás instrumentos de *soft law* en fuentes formales –profundizándolos y mejorándolos– sería coherente con dicha evolución. El paso de los códigos anteriores sobre el acceso de los ciudadanos a los documentos del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión al Reglamento 1049/2001 es una buena muestra de los efectos benéficos de tal conversión⁸⁷.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, parece claro que el desarrollo de un derecho fundamental como el contenido en el art. 41 CDFUE no puede confiarse a mero *soft law*. Como se ha visto, el art. 298.2 TFUE, introducido precisamente para garantizar que el desarrollo normativo de este derecho posea carácter vinculante para la Administración de la Unión, impone que dicha regulación se acometa mediante «reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario». Dicha reserva de ley, reiterada en el art. 52.1 CDFUE, obliga al legislador a regular, como mínimo, sus elementos esenciales, sin que pueda delegarlos en una norma de rango infralegal de la Comisión (art. 290.1 TFUE).

4. FUNCIONES Y DISFUNCIONES DE UNA CODIFICACIÓN GENERAL DEL PROCEDIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIÓN

4.1. Incremento de la claridad y la seguridad jurídicas

La experiencia ofrecida por las codificaciones nacionales existentes permite sostener que la aprobación de un reglamento que contuviera una codificación general jurídicamente vinculante del procedimiento de actuación de las diferentes instituciones, órganos y organismos que integran la Administración de la Unión podría ayudar a corregir muchos de los problemas apuntados⁸⁸.

Dicha codificación, en primer lugar, incrementaría la *claridad y seguridad* jurídicas⁸⁹. En efecto, un código escrito que sintetizara, coordinara y sistematizara las pre-

⁸⁷ LADENBURGER: «Kodifikation» (nota 1), p. 112.

⁸⁸ En general, sobre las funciones y disfunciones de toda codificación, véanse las interesantes consideraciones efectuadas por Kahl: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), pp. 89 ss.

⁸⁹ Éste es el principal argumento esgrimido por la doctrina en favor de la codificación. Lo comparten (refiriéndose en algunos casos solo a la codificación de las reglas procedimentales de la ejecución indirecta del Derecho de la Unión), HARLOW: «Codification» (nota 1), p. 30; VEDDER: «(Teil) Kodifikation» (nota 1), pp. 89 s., 97; SCHWARZE: «Konvergenz» (nota 1), pp. 886, 889; SCHILY: «Innenpolitik» (nota 1), p. 888; SCHNAPPAUFF: «Integration» (nota 1), p. 25; KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), p. 124; NIETO GARRIDO/MARTÍN DELGADO: *European* (nota 1), pp. 116 s.

visiones procedimentales ahora dispersas en múltiples normas sectoriales de Derecho derivado, sentencias de los distintos tribunales de la Unión y códigos de conducta adoptados por las diversas instituciones, órganos y organismos de la UE, y que disipara las dudas sobre su eficacia jurídica, comportaría una mejora significativa en términos de claridad y seguridad jurídicas y contribuiría a alcanzar los principios de simplificación y accesibilidad asociados a una regulación de calidad por el citado Informe Mandelkern⁹⁰.

La concentración normativa en un solo texto compensaría, desde la perspectiva de la claridad, el mayor grado de abstracción que toda codificación general posee en comparación con una codificación o regulación sectoriales⁹¹.

A su vez, esta mayor abstracción, unida al ámbito de aplicación más extenso de una codificación general, permitiría aplicar sus normas a todos los sectores de actuación de la Administración de la Unión, con lo que se reduciría el número de *lagunas* existentes y se podrían colmar más fácilmente muchas de las subsistentes.

La mera positivación de los principios jurisprudenciales en un cuerpo escrito constituiría, ya de por sí, un avance –en términos de claridad y seguridad jurídicas– respecto de su enunciación casuística en las distintas sentencias; de todos modos, para que el incremento de claridad y seguridad jurídicas fuera aún mayor, parecería recomendable que la codificación aprovechara para concretar en alguna medida tales principios⁹², sin perjuicio del destacado papel que seguiría y debería seguir correspondiéndole a la jurisprudencia en la interpretación y aplicación de los nuevos preceptos escritos. Esta necesidad de claridad y seguridad jurídicas aconsejaría no limitar la codificación a aquellas cuestiones indiscutidas, sobre las que existe consenso, puesto que son precisamente los aspectos controvertidos los que se encuentran más necesitados de clarificación por parte del legislador; ello no significa, naturalmente, que deban aprobarse normas discutidas, llamadas a ser incumplidas por sus destinatarios: la solución adoptada solo debería ser incorporada al texto final en caso de haber sido consensuada a lo largo del *proceso codificador*, sobre cuya importancia clave se volverá más adelante.

Las consecuencias positivas de esta mayor claridad y seguridad jurídicas son múltiples y se traducen en una serie de subfunciones estrechamente interrelacionadas: con ella se facilita el *conocimiento* del Derecho vigente por parte de las autoridades y de los ciudadanos, lo que a su vez favorece –aunque, por supuesto, no garantiza– su *aceptación* y *cumplimiento* por unas y otros.

En particular, la *reducción de los costes empresariales* de información sobre el Derecho vigente desincentiva la huida de capitales de la UE e incentiva las inversiones externas; en este sentido, no hay ninguna duda de que, en la economía globali-

⁹⁰ Informe en el que, por cierto, se maneja la noción amplia, atécnica, de «codificación», habitual en los documentos de la UE, como sinónimo de «proceso de revocar una serie de medidas en un sector y sustituirlas por una sola medida que no contenga ningún cambio sustancial en las mismas» (p. 40 de la versión española).

⁹¹ Además, como se dirá luego, las normas sectoriales, más concretas, no deberían desaparecer.

⁹² En el mismo sentido LADENBURGER: «Kodifikation» (nota 1), p. 128.

zada actual, la claridad y seguridad jurídicas del ordenamiento (y, en especial, de las normas que rigen el funcionamiento de las Administraciones públicas) constituyen un factor relevante de la competitividad del territorio respectivo.

La mayor claridad de las normas, en fin, se traduce en una menor *litigiosidad* y en menores costes de administración del sistema judicial.

4.2. Uniformización de las reglas y garantías procedimentales

Una segunda gran función de una codificación general sería la de *uniformizar de forma sistemática las reglas y principios procedimentales básicos de toda la Administración de la Unión*. La Comisión, el Consejo (cuando ejerce funciones administrativas), la treintena de Agencias europeas, las distintas Agencias ejecutivas y demás órganos de la Administración de la Unión contarían así con un marco procedimental común de referencia, del que se habrían depurado las diferencias de régimen no justificadas actualmente existentes.

Dicha uniformización redundaría en beneficio de los ciudadanos, que disfrutarían de unas *garantías procedimentales uniformes* en sus relaciones con el conjunto de la Administración de la Unión que fueran más allá del mínimo común denominador que ofrecen el art. 41 CDFUE y los principios generales elaborados por la jurisprudencia de la Unión. Tales garantías se verían notablemente ampliadas en el caso de que, como parece recomendable, se incluyera también en la codificación –o en un reglamento independiente– la regulación del procedimiento de elaboración de normas de rango reglamentario⁹³ y se otorgara carácter vinculante a las previsiones sobre las consultas del público contenidas en los instrumentos de *soft law* antes aludidos.

Pero la referida uniformización también reforzaría la *eficacia* de la actuación de la Administración de la Unión, eficacia reclamada precisamente por el art. 298.1 TFUE. Como es sabido, un procedimiento administrativo bien diseñado no solo sirve para garantizar los derechos e intereses de los ciudadanos, sino que también contribuye de forma muy importante a incrementar la calidad de las decisiones administrativas y su aceptación por parte de sus destinatarios. La uniformización de tales normas procedimentales robustecería así la eficacia en todos los ámbitos de intervención de la Administración de la Unión, facilitando su *aplicación uniforme y efectiva* del Derecho de la Unión (así como el correcto ejercicio de su función de control de la correcta aplicación del Derecho de la Unión por parte de las Administraciones nacionales)⁹⁴, favoreciendo la generación de la debida *confianza recíproca* entre las diversas Administraciones que

⁹³ Como proponen CRAIG: *EU Administrative Law* (nota 1), pp. 279 ss. y LADENBURGER: «Kodifikation» (nota 1), p. 129.

⁹⁴ Este es el otro gran argumento aducido por la doctrina en favor, sobre todo, de una codificación europea de las reglas procedimentales aplicable a las Administraciones nacionales cuando ejecuten el Derecho de la Unión. Lo sostiene VEDDER: «(Teil)Kodifikation» (nota 1), p. 97; SCHWARZE: «Konvergenz» (nota 1), pp. 887 s.; SCHNAPPAUFF: «Integration» (nota 1), p. 25; KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), p. 124.

integran la unión administrativa europea⁹⁵ y *simplificando sus relaciones*⁹⁶. El riesgo de aplicación no uniforme y de ausencia de la debida confianza aumenta a medida que se crean nuevas Agencias europeas y se profundiza en la descentralización organizativa de la Administración de la Unión. Cuanto mayor es la descentralización organizativa, mayor es la necesidad de reglas uniformes de actuación administrativa.

4.3. Innovación de la regulación existente

Al igual que toda codificación⁹⁷, la que nos ocupa también podría desempeñar una importante función de *innovación* de la regulación del procedimiento administrativo de la Unión. En este sentido, la codificación no debería limitarse a sintetizar, coordinar, sistematizar y resolver las contradicciones de los principios y reglas ya existentes, sino que debería aprovechar la ocasión para mejorar la regulación, aportando soluciones innovadoras a los retos y problemas actuales; en especial, a los problemas típicos e inherentes a toda unión administrativa a que antes se ha hecho referencia⁹⁸.

Al tratarse de una codificación legislativa, se trataría de una innovación revestida de legitimidad *democrática*⁹⁹, efectuada por quien dispone de los *medios* y la *perspectiva* necesarios para diseñar unas normas procedimentales adecuadas, que satisfagan las diversas funciones defensivas y positivas que, como sabemos, les corresponden hoy en día.

4.4. Otras funciones de la codificación

Dicha codificación satisfaría también otras funciones importantes. Dada su vocación de permanencia, conferiría *estabilidad* a la regulación de la Unión y *orientaría* futuros desarrollos sectoriales¹⁰⁰.

⁹⁵ La mera previsión normativa de estándares uniformes mínimos de procedimiento (destinados a garantizar la imparcialidad, la diligencia y la corrección de la actuación administrativa) no es, por supuesto, suficiente para asegurar una confianza que deriva, sobre todo, del cumplimiento efectivo de dichos estándares; pero parece claro que contribuye a edificarla. Sobre esta necesidad de confianza recíproca, SCHMIDT-ASSMANN: *Ordnungsidee* (nota 84), p. 392.

⁹⁶ COSCULLUELA MONTANER, Luis: «La posición ordinamental de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma», en: SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (*et al.*): *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Carperi, Madrid, 1993, p. 20 (p. 31), respecto de la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común y las relaciones entre las distintas Administraciones españolas.

⁹⁷ KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), p. 91.

⁹⁸ V. *supra* 3.1.

⁹⁹ La crítica habitual sobre el déficit democrático de los órganos legislativos de la UE no impide afirmar que la legitimidad democrática de tales órganos es, en todo caso, mayor que la de los jueces de la Unión.

¹⁰⁰ KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), p. 92 s. (en general, sobre toda codificación).

Gracias a su mayor generalidad, reduciría el riesgo de *clientelismo* frente a eventuales intereses sectoriales (tan influyentes y bien organizados en el ámbito de la Unión), obligando a justificar las razones de un régimen específico¹⁰¹, y *facilitaría la adopción de nuevas normas* al descargar a las instancias políticas de la negociación de los aspectos procedimentales, ya contenidos en ella¹⁰². Esto último es especialmente importante en el caso de las normas de la Unión, sometidas a procedimientos tan largos y complejos de gestación, con tantos intereses políticos contrapuestos.

Como ha ocurrido con muchas codificaciones nacionales¹⁰³, serviría de modelo susceptible de *exportación* a otras regiones del mundo¹⁰⁴, con las obvias ventajas que ello tendría, en especial, para las empresas y juristas de la Unión. En particular, constituiría un modelo destacado para el Derecho procedimental global que se está forjando en los últimos años, a medida que se incrementan las funciones administrativas de las organizaciones internacionales de alcance universal. Especialmente relevante sería la influencia que seguramente ejercería dicha codificación en el propio seno de los distintos *Estados miembros*. La irradiación paulatina de sus reglas en el ámbito nacional (tanto en los ámbitos sujetos al Derecho de la Unión, como en los puramente internos) multiplicaría los efectos positivos de la uniformización antes examinados.

Gracias a su estructura, facilitaría la *supervivencia de las codificaciones nacionales* del procedimiento existentes, actualmente amenazadas por la gran fragmentación propiciada por la creciente regulación sectorial del procedimiento administrativo contenida en el Derecho derivado de la Unión¹⁰⁵.

Dado el papel central que ocupa toda codificación general del procedimiento en el ordenamiento jurídico respectivo¹⁰⁶ y el valor simbólico asociado a la enunciación de un catálogo general de derechos procedimentales de los ciudadanos frente a la Administración, cabe aventurar que también podría coadyuvar, aunque fuera en pequeña

¹⁰¹ SCHMIDT-AßMANN: «Europäisches» (nota 1), p. 161; KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), p. 99 (en general).

¹⁰² SCHMIDT-AßMANN: «Europäisches» (nota 1), p. 161.

¹⁰³ Sobre la influencia que la Ley española de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 tuvo en Latinoamérica y otros países, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «Introducción: un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992», en: LEGUINA VILLA, Jesús/SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (dirs.): *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 11 (p. 11). Sobre la influencia ejercida en el este de Europa y Asia por parte de la *VwVfG* y de la Ley federal austríaca del procedimiento administrativo general de 21 de julio de 1925, KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), pp. 94 ss.

¹⁰⁴ KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), pp. 94 ss. (en general).

¹⁰⁵ Sobre el carácter «rompedor de codificaciones» (*Kodifikationsbrecher*) del actual Derecho internacional y europeo de procedimiento administrativo, KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), pp. 112 ss.

¹⁰⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA: «Un punto de vista» (nota 102), pp. 11 ss.

medida, a la construcción de una *identidad* europea y la consiguiente profundización de la *integración* de la Unión¹⁰⁷.

Pero, sobre todo, desde una perspectiva académica, contribuiría de forma poderosa al desarrollo de una *ciencia del Derecho administrativo europeo* sistemática y basada en unos fundamentos compartidos¹⁰⁸.

4.5. Disfunciones a evitar

Naturalmente, la que nos ocupa debería evitar las *disfunciones* potencialmente inherentes a toda codificación. En primer lugar, debería respetar y coexistir con normas sectoriales que contuvieran especialidades procedimentales justificadas, para así evitar el riesgo de una *excesiva uniformidad material*¹⁰⁹. Ello sin perjuicio de que parezca razonable que tales normas siguieran siendo objeto, en la medida de lo posible, de codificaciones *sectoriales*, como hemos visto que viene haciendo la UE en los últimos años.

La codificación también debería incorporar los elementos técnicos que la hicieran resistente al paso del tiempo y permitieran adecuarla debidamente a los rápidos cambios que se suceden en la actualidad, para así reducir el riesgo de *petrificación* y *obsolescencia*¹¹⁰. En relación con este último aspecto, ya hemos visto antes las ventajas que la innovación legislativa –consistente, en este caso, en la reforma de una codificación preexistente– presenta sobre la que tiene un origen jurisprudencial¹¹¹.

4.6. La importancia y los efectos benéficos del proceso codificador

Las virtudes de una posible codificación general del procedimiento de la Administración de la Unión no se reducirían, sin embargo, al texto normativo que final-

¹⁰⁷ Sobre la capacidad –y los límites– del Derecho para forjar la identidad nacional y europea, VON BOGDANDY, Armin: «Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?», *VVDStRL*, vol. 62, 2003, p. 156 (*passim*); el mismo: «Constitución Europea e identidad europea. Potencialidades y peligros del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa», *REDC* 72, 2004, p. 25 (*passim*), con ulteriores referencias.

¹⁰⁸ SCHWARZE: «Konvergenz» (nota 1), p. 888; SCHOCH: «Europäisierung» (nota 1), p. 154; KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), pp. 97 s. (en general, sobre la función de impulso del debate científico de toda codificación). Considera que el desarrollo de un Derecho administrativo europeo constituye el reto de futuro más importante de la dogmática jurídico-administrativa SCHMIDT-AßMANN: *Ordnungsidee* (nota 84), p. 377.

¹⁰⁹ En este sentido también LADENBURGER: «Kodifikation» (nota 1), p. 128.

¹¹⁰ Como, p. ej., habilitaciones al desarrollo reglamentario, introducción ponderada de conceptos jurídicos indeterminados y de espacios de discrecionalidad, o cláusulas de revisión y evaluación [KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), pp. 104 s.].

¹¹¹ Por otro lado, como también se ha dicho antes, y contra lo que alguna vez se ha pretendido, la codificación no impediría la evolución jurisprudencial, puesto que la interpretación judicial de los nuevos preceptos escritos seguiría siendo necesaria.

mente se elaborara: casi tan importante como la propia codificación sería el *proceso codificador* que llevara a ella¹¹².

Ello no debe sorprendernos, habida cuenta de la relevancia que sabemos que todo procedimiento –el codificador también lo es– tiene para la calidad de la decisión que le ponga fin.

Por eso, como sucede con el procedimiento administrativo, sería esencial diseñar un buen proceso codificador, que permitiera lograr la mejor codificación posible: una codificación que satisficiera correctamente las saludables funciones apuntadas, sin generar las disfunciones expuestas.

La experiencia de las codificaciones nacionales aconseja que dicho proceso no sea precipitado, sino que conste de una fase prelegislativa¹¹³ suficientemente dilatada, impulsada por el órgano político competente, en la que participen de forma intensiva tanto la doctrina, como los operadores jurídicos –jueces, funcionarios, abogados– que deberán aplicar la norma resultante¹¹⁴.

En el caso de la codificación del procedimiento de la Administración de la Unión, dicho proceso debería ser impulsado por la Comisión, con la colaboración del Parlamento Europeo y del Defensor del Pueblo europeo, e involucrar –a través, p. ej., de comisiones de expertos–, además de a jueces y funcionarios de la Unión y a expertos en Derecho de la Unión, a profesores y operadores jurídicos destacados de los distintos Estados miembros, que aportaran las soluciones ya arraigadas y contrastadas de sus ordenamientos de origen¹¹⁵.

¹¹² Destacan la importancia de dicho proceso VOßKUHLE, Andreas: «Kodifikation als Prozeß – Zur Bedeutung der Kodifikationsidee in heutiger Zeit unter besonderer Berücksichtigung der Arbeiten an einem Umweltgesetzbuch», en: SCHLOSSER, Hans (Coord.), *Bürgerliches Gesetzbuch 1896-1996*, C.F. Müller, Heidelberg, 1997, p. 77 (pp. 78, 85 ss.); SCHMIDT-ABMANN: «Europäisches» (nota 1), p. 162; KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), p. 98.

¹¹³ Convencionalmente, puede situarse el inicio de todo proceso codificador en el momento en que el órgano político competente para presentar la propuesta normativa correspondiente decide impulsar su gestión; en el caso de la UE, la fase legislativa de dicho proceso se iniciaría en el momento en que la Comisión presentara su propuesta normativa para su aprobación por el Parlamento Europeo y el Consejo –según la tramitación prevista en el TFUE–. Los debates previos de una cierta densidad conformarían el período *precodificador*, en el que ahora nos encontramos.

¹¹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA: «Un punto de vista» (nota 102), p. 12; KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), p. 102.

¹¹⁵ El encargo de la Comisión Europea al Gobierno sueco para que confeccionara un estudio acerca de los principios de buena administración existentes en los distintos Estados miembros, de cara a preparar una iniciativa codificadora sobre la base del art. III.398.2 TECE (actual art. 298.2 TFUE), fue un primer paso en dicha dirección y dio lugar a un interesante trabajo de Derecho comparado [Swedish Agency for Public Management: *Principles* (nota 26)]. Sin embargo, el fracaso posterior del TECE llevó a la Comisión a interrumpir dicho proceso. La constitución del grupo de trabajo sobre el Derecho administrativo europeo en el seno del Parlamento Europeo (v. *supra* 1.2) tal vez sirva para volverlo a impulsar. Recientemente también se ha constituido una amplia red europea de profesores con la finalidad de elaborar una codificación académica susceptible de ser tomada en consideración

Un buen proceso codificador daría frutos positivos –científicos, sobre todo– incluso aunque no culminara en una codificación¹¹⁶.

5. FINAL: LA CODIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIÓN COMO PASO PREVIO A UNA CODIFICACIÓN APLICABLE A TODAS LAS ADMINISTRACIONES EUROPEAS

Como se ha podido comprobar, son muchas las razones que abonan la conveniencia de una codificación general vinculante del procedimiento administrativo de las distintas instituciones, órganos y organismos que conforman la Administración de la Unión. No por casualidad, la mayoría de los Estados miembros de la Unión dispone de codificaciones generales del procedimiento administrativo nacional, codificaciones que han adquirido un papel central en sus respectivos ordenamientos jurídicos y que definen el núcleo de garantías esenciales de sus ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública.

Una codificación dirigida sólo a la Administración de la Unión no plantea, además, los reparos competenciales y resistencias entre los Estados miembros que suscita una que se aplique también a las Administraciones nacionales cuando ejecuten el Derecho de la Unión.

En efecto, pese a que muchas de las razones expuestas justifican también que dicha codificación europea se extienda a las Administraciones nacionales¹¹⁷, son bas-

por el legislador de la Unión («ReNEUAL – Research Network on EU Administrative Law» : <http://www.reneual.eu/>).

¹¹⁶ VOßKUHL: «Kodifikation als Prozeß» (nota 111), pp. 86 ss.; KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), p. 98, poniendo ambos el ejemplo de la proyectada codificación alemana del Derecho ambiental (*Umweltgesetzbuch*).

¹¹⁷ Así lo creen muchos de los que han participado en el debate sobre la codificación: HARLOW: «Codification» (nota 1), pp. 29 ss. (rechazando expresamente el modelo alemán y favorable a una codificación de los «principios generales de buena administración»; de distinta opinión –contraria a toda codificación–, sin embargo, más recientemente, en su prólogo a NIETO GARRIDO/MARTÍN DELGADO: *European* (nota 1), p. ix); VEDDER: «(Teil)Kodifikation» (nota 1), pp. 88 ss. (aunque con dudas sobre los resultados prácticos a que podría abocar su negociación internacional); SCHWARZE: «Landesbericht» (nota 1), pp. 219 ss.; el mismo: «Konvergenz» (nota 1), pp. 886 ss. (rectificando su posición anterior); DELLA CANANEA: «I procedimenti amministrativi della Comunità» (nota 1), pp. 247 ss.; SCHMIDT-AßMANN: «Europäisches» (nota 1), pp. 160 ss. (proponiendo que se empiece codificando el Derecho procedimental aplicable a la Administración de la Unión); M. P. CHITI: *Diritto amministrativo europeo* (nota 1), pp. 523 s.; NEHL: *Principles* (nota 1), pp. 169 s.; SCHOCH: «Europäisierung» (nota 1), p. 154; SCHILY: «Innenpolitik» (nota 1), p. 888 (suscribiendo la propuesta de SCHMIDT-AßMANN); SCHNAPPAUFF: «Integration» (nota 1), pp. 25 s.; KAHL: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), pp. 123 ss.; NIETO GARRIDO/MARTÍN DELGADO: *European* (nota 1), pp. 115 ss., 137 s.; MIR PUIGPELAT: «Codificación» (nota 1), pp. 73 ff.; KAHL: «Europäisierung» (nota 1), pp. 58 ss. (favorable solo a una codificación de mínimos). Contrarios o especialmente escépticos, en cambio, Priebe: «Diskussionsbeitrag» (nota 1), pp. 104 ss.; SOMMERMANN: «Europäisierung» (nota 1), pp. 896 ss.; HATJE: «Rechtseinheit» (nota 1), p. 26.

tantes quienes dudan que los Tratados –antes y, sobre todo, después del Tratado de Lisboa– ofrezcan una base legal suficiente para que la Unión pueda acometerla¹¹⁸.

Por otro lado, cabe suponer que, en la actual fase de desaceleración del proceso de integración, tras la gran ampliación hacia el este, el fracaso del TECE y las dificultades para la ratificación del Tratado de Lisboa, un proyecto de codificación vinculante para las Administraciones nacionales levantaría oposición en muchos Estados miembros. Parece más acorde con el actual contexto político europeo tratar de sujetar a la Administración de la Unión a reglas más estrictas (ese sería precisamente el efecto de la codificación aquí defendida) que limitar ulteriormente las competencias legislativas de los Estados miembros –menoscabando sus respectivas tradiciones jurídico-administrativas– mediante una codificación europea que vinculara a sus Administraciones nacionales.

Además de menos problemática, la codificación del procedimiento de la Administración de la Unión es también más perentoria que la de las Administraciones nacionales, que –en general– cuentan ya con un cuerpo de reglas y principios procedimentales de Derecho interno *más completo y acabado que aquella*.

Todo ello aconseja comenzar codificando el procedimiento de la Administración de la Unión, y dejar la de las Administraciones nacionales para una fase ulterior, cuando aquella se haya consolidado y haya comenzado a calar en los ordenamientos nacionales.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALONSO GARCÍA, Ricardo: *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 2ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2010.
- ARZO SANTISTEBAN, Xabier: *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, IVAP, Oñati, 1998.
- BLECKMANN, Albert: *Europarecht*, 6ª ed., Heymanns, Colonia, 1997.
- VON BOGDANDY, Armin: «Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?», *VVDStRL*, vol. 62, 2003, p. 156.
- VON BOGDANDY, Armin: «Constitución Europea e identidad europea. Potencialidades y peligros del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa», *REDC* 72, 2004, p. 25.

¹¹⁸ VEDDER: «(Teil)Kodifikation» (nota 1), pp. 90 ss.; SCHWARZE: «Konvergenz» (nota 1), pp. 886 s.; KAHL: «Kompetenz» (nota 1), p. 869; el mismo: «Verwaltungsverfahrensgesetz» (nota 1), p. 123; el mismo: «Europäisierung» (nota 1), pp. 59 ff.; LADENBURGER: «Kodifikation» (nota 1), pp. 119 s., 124. Afirman dicha base legal, en cambio, DELLA CANANEA: «I procedimenti amministrativi della Comunità» (nota 1), pp. 247 ss.; BLECKMANN, Albert: *Europarecht*, 6ª ed., Heymanns, Colonia, 1997, pp. 474 s.; NIETO GARRIDO/MARTÍN DELGADO: *European* (nota 1), pp. 37, 108, 118 ss.; MIR PUIGPELAT: «Codificación» (nota 1), pp. 80 ss.

- VON BOGDANDY, Armin/Bast, Jürgen (Coords.): *Principles of European Constitutional Law*, Hart Publishing, Oxford, 2006, Prefacio.
- CHITI, Mario P.: *Diritto amministrativo europeo*, 3ª ed., Giuffrè, Milán, 2008.
- «Le forme di azione dell'amministrazione europea», *RTDP* núm. extraord. 1/2004, p. 53.
- COBREROS MENDAZONA, Edorta: «Nota al Código Europeo de Buena Conducta Administrativa», *RVAP* 64 (2002), p. 237.
- COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA, «Comunicación presentada a las IX Jornadas de la Función Consultiva», *REFC* 7, 2007, p. 59.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis: «La posición ordinamental de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma», en: Santamaría Pastor, Juan Alfonso (*et al.*): *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Carperi, Madrid, 1993, p. 20.
- CRAIG, Paul: *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- DELLA CANANEA, Giacinto: «I procedimenti amministrativi della Comunità europea», en: Chiti, Mario P./Greco, Guido (Coords.): *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, Giuffrè, Milán, 1997, p. 225.
- «I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea», *RTDP* núm. extraord. 1/2004, p. 307.
 - «Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali», en: el mismo (Coord.), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Giuffrè, Milán, 2006, p. 1.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel: *La Administración Europea*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007.
- «Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea», *REDA* 149, 2011, p. 55.
- GALERA RODRIGO, Susana: *La aplicación administrativa del Derecho comunitario. Administración Mixta: tercera vía de aplicación*, Civitas, Madrid, 1998.
- GALETTA, Diana-Urania: «Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung», *EuR* 2007, p. 57.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «Introducción: un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992», en: Leguina Villa, Jesús/Sánchez Morón, Miguel (Dirs.): *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 11.
- GNES, Matteo: «Le garanzie», en: Della Cananea (Coord.): *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Giuffrè, Milán, 2006, p. 117.
- GRZESZICK, Bernd: «Das Grundrecht auf eine gute Verwaltung – Strukturen und Perspektiven des Charta-Grundrechts auf eine gute Verwaltung», *EuR* 2006, p. 161.

- HARLOW, Carol: «Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot», *EUI Jean Monnet Chair Papers* 27, 1995 (publicado también en *ELJ* 2, 1996, p. 3).
- Prólogo a Nieto Garrido, Eva/Martín Delgado, Isaac: *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, Hart Publishing, Oxford, 2007.
- HATJE, Armin: «Europäische Rechtseinheit durch einheitliche Rechtsdurchsetzung», *EuR*, núm. extraord. 1/1998, p. 7.
- HOFMANN, Jens: «Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund», en: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schöndorf-Haubold, Bettina (Coords.): *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, p. 353.
- KAHL, Wolfgang: «Hat die EG die Kompetenz zur Regelung des Allgemeinen Verwaltungsrechts?», *NVwZ* 1996, p. 865.
- «Das Verwaltungsverfahrensgesetz zwischen Kodifikationsidee und Sonderrechtsentwicklungen», en: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Coords.): *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, Nomos, Baden-Baden, 2002, p. 67.
 - «Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee», *DV*, núm. extraord. 10, 2010, p. 39.
- LADENBURGER, Clemens: «Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU», en: Trute, Hans-Heinrich/Groß, Thomas/Röhl, Hans Chr./Möllers, Christoph (Coords.): *Allgemeines Verwaltungsrecht - zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008, p. 107.
- MARTÍNEZ SORIA, José: «Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis», *EuR* 2001, p. 682.
- MIR PUIGPELAT, Oriol: «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», en Velasco Caballero, Francisco/Schneider, Jens-Peter (Coords.): *La unión administrativa europea*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 51 (con traducción alemana publicada en *DV*, núm. extraord. 8, 2009, p. 177).
- PAREJO ALFONSO, Luciano: «Los principios generales del Derecho administrativo comunitario», en: el mismo/De la Quadra-Salcedo, Tomás/Moreno Molina, Ángel Manuel/Estella de Noriega, Antonio: *Manual de Derecho administrativo comunitario*, Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 39.
- MÖLLERS, Christoph: «Pouvoir Constituant–Constitution–Constitutionalisation», en: Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen (Coords.): *Principles of European Constitutional Law*, Hart Publishing, Oxford, 2006, p. 183.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española», *REDA* 75, 1992, p. 329.
- NEHL, Hanns Peter: *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999.
- NIETO GARRIDO, Eva/Martín Delgado, Isaac: *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, Hart Publishing, Oxford, 2007 (adaptado al Tratado de

- Lisboa y traducido al español: *Derecho Administrativo Europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2010).
- PONCE SOLÉ, Juli: *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001.
- «Good Administration and Administrative Procedures», *IJGLS* 12, 2005, p. 551.
- PONCE SOLÉ, Juli/SÁNCHEZ, Ana: «La evaluación de la calidad normativa», en: Garde Roca, Juan Antonio (Coord.): *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuesta de creación. Informe Comisión Expertos*, INAP, Madrid, 2005, p. 139.
- PRIEBE, Reinhard: «Diskussionsbeitrag», *EuR*, núm. extraord. 1/1995, p. 99.
- RENGELING, Hans-Werner/Szczekalla, Peter: *Grundrechte in der Europäischen Union. Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze*, Heymanns, Colonia, 2004.
- RUFFERT, Matthias: «Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts», en: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Coords.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts I*, C.H. Beck, Múnich, 2006, p. 1085.
- RUFFERT, Matthias: «Art. 41 GRCh» en: Calliess, Christian/el mismo (Coords.): *EUV/AEUV Kommentar*, 4ª ed., C.H. Beck, Múnich, 2011, p. 2930.
- RUFFERT, Matthias: «Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund», *DÖV* 2007, p. 761.
- SCHILY, Otto: «Die Europäisierung der Innenpolitik», *NVwZ* 2000, p. 883.
- SCHMIDT-AßMANN, Eberhard: «Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht», en: Müller-Graff, Peter-Christian (Coord.): *Perspektiven des Rechts in der Europäischen Union*, C.F. Müller, Heidelberg, 1998, p. 131.
- *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2ª ed., 2004.
- «Grundrechte als Organisations- und Verfahrensgarantien», en: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Coords.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, II, C.F. Müller, Heidelberg, 2006, p. 993.
- «Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund», en: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang/el mismo/VOSSKUHLE, Andreas (Coords.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts I*, C.H. Beck, Múnich, 2006, p. 241.
- SCHNAPAUFF, Klaus-Dieter: «Deutsche Verwaltung und Europäische Integration», en: Magiera, Siegfried/Sommermann, Karl-Peter (Coords.): *Verwaltung in der Europäischen Union*, Duncker & Humblot, Berlín, 2001, p. 13.
- SCHOCH, Friedrich: «Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtswissenschaft», *DV*, núm. extraord. 2/1999, p. 135.
- SCHÖNDORF-HAUBOLD, Bettina: *Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft. Rechtsformen und Verfahren europäischer Verbundverwaltung*, C.H. Beck, Múnich, 2005.

- SCHWARZE, Jürgen: *Europäisches Verwaltungsrecht*, vol. II, Nomos, Baden-Baden, 1988.
- «Deutscher Landesbericht», en: el mismo (Coord.): *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß*, Nomos, Baden-Baden, 1996, p. 123.
 - «Konvergenz im Verwaltungsrecht der EU-Mitgliedstaaten – Zugleich ein Beitrag zu Chancen und Risiken der Kodifikation allgemeiner Grundsätze des indirekten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht –», *DVBl.* 1996, p. 881 (publicado también en inglés, con algunas modificaciones: «The Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States», *EPL* 4, 1998, p. 191).
- SMEDDINCK, Ulrich: «Optimale Gesetzgebung im Zeitalter des Mandelkern-Berichts», *DVBl.* 2003, p. 641.
- SOMMERMANN, Karl-Peter: «Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts?», *DVBl.* 1996, p. 889.
- «Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht europäischer Staaten», *DÖV* 2002, p. 133.
- SWEDISH AGENCY FOR PUBLIC MANAGEMENT: *Principles of Good Administration. In the Member States of the European Union*, 2005, <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>.
- SYDOW, Gernot: «Die Vereinheitlichung des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in mehrstufigen Verwaltungsverfahren», *DV* 34, 2001, p. 517.
- TOMÁS MALLÉN, Beatriz: *El derecho fundamental a una buena administración*, INAP, Madrid, 2004.
- TRIDIMAS, Takis: *The General Principles of EU Law*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2006.
- TRUTE, Hans-Heinrich: «Die demokratische Legitimation der Verwaltung», en: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang/SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard/VOSSKUHLE, Andreas (coords.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts I*, C.H. Beck, Múnich, 2006, p. 307.
- VEDDER, Christoph: «(Teil)Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts der EG?», *EuR*, núm. extraord. 1/1995, p. 75.
- VOSSKUHLE, Andreas: «Kodifikation als Prozeß – Zur Bedeutung der Kodifikationssidee in heutiger Zeit unter besonderer Berücksichtigung der Arbeiten an einem Umweltgesetzbuch», en: Schlosser, Hans (Coord.), *Bürgerliches Gesetzbuch 1896-1996*, C.F. Müller, Heidelberg, 1997, p. 77.
- ZILLER, Jacques: Recensión del libro de NIETO GARRIDO, Eva/MARTÍN DELGADO, Isaac: *European Administrative Law in the Constitutional Treaty* (Hart Publishing, Oxford, 2007), *LPBR* 7, 2008, p. 590.

RESUMEN: En el presente trabajo, tras examinarse la regulación vigente y apuntarse sus principales carencias, se defiende la conveniencia de elaborar una codificación general del procedimiento de las instituciones, órganos y organismos que integran la Administración de la Unión, como mejor modo de cumplir el mandato impuesto por el art. 298 TFUE de adoptar las disposiciones necesarias para lograr «una administración europea abierta, eficaz e independiente» y desarrollar debidamente el derecho fundamental a una buena administración del art. 41 CDFUE.

PALABRAS CLAVE: Derecho administrativo europeo, codificación, procedimiento administrativo, derecho a una buena administración, art. 298 TFUE.

ABSTRACT: After examining the current regulation and pointing out its main shortcomings, this paper argues that a general codification of the procedure of the institutions, bodies, offices and agencies that make up the EU administration is the best way of fulfilling the mandate, imposed by Article 298 TFEU, of adopting the necessary provisions to achieve «an open, efficient and independent European administration» and to duly develop the fundamental right to good administration laid down in Article 41 CFREU.

KEYWORDS: European Administrative Law, codification, administrative procedure, right to good administration, Article 298 TFEU.