

PROPUESTA DE UN MODELO MÁS PRECISO PARA LA SISTEMATIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE EJECUCIÓN DEL DERECHO

Joseba K. FERNÁNDEZ GAZTEA
Universidad de Navarra

Resumen: A la hora de explicar las modalidades de ejecución del Derecho de la UE cabe recurrir a una sistematización más precisa que las disponibles. Hoy se emplean, por regla, los paradigmas ejecución directa–ejecución indirecta para tal explicación. Y la ejecución cooperativa, que se refiere a supuestos de ejecución en los cuales participa más de una Administración. El modelo más completo que explica estos tres tipos de paradigmas de actividad es el modelo de ejecución y cooperación de Sydow. Sirven también para sistematizar la ejecución cooperativa las clasificaciones de las doctrinas española, italiana y alemana de procedimientos cooperativos en el seno de los cuales se desarrolla esta actividad. No obstante el valor de las existentes, se puede concebir una sistematización mejorada diferenciando dos variables: ámbito territorial del efecto jurídico y tipo y número de Administraciones participantes en la actuación. Sobre esta distinción se propone aquí un modelo que tiene por vocación abarcar todo tipo de ejecución del Derecho de la UE. El modelo tiene un correlato gráfico, con el cual se pueden representar actuaciones concretas. Se ensaya esa representación. Se toma como referencia la normativa aduanera europea.

Palabras clave: Derecho administrativo europeo; Derecho cooperativo; procedimientos cooperativos–compuestos europeos; modelo de ejecución y cooperación de SYDOW.

Summary: A more precise systematization than those available can be resorted to when trying to explain the implementation modalities of EU Law. As a rule, the direct execution and indirect execution paradigms are used to provide such an explanation. The cooperative execution paradigm is also used in order to account for EU Law implementation cases in which several administrations concur in action. The most comprehensive model explaining these activity paradigms is Sydow's execution and cooperation model. In addition, the classifications of cooperative procedures used by Spanish, Italian, and German scholarship serve also to systematize this so-called cooperative activity. Notwithstanding the explanatory value of these, a better systematization can be conceived by differentiating two variables of the implementation activity: territorial scope of its legal effect, and type and number of participating administrations. Based on this distinction, a systematization model is proposed. This model purports to embrace all activity of implementation of EU Law. This model can be graphically represented, and particular examples of implementation activity can be displayed on it. Such a graphical representation is herein attempted. The customs union norms are used as a reference.

Key words: European administrative law; Cooperative law; cooperative–composite European procedures; SYDOW's Execution and cooperation model.

Sumario: 1. LA EJECUCIÓN DIRECTA, LA INDIRECTA Y LA COOPERATIVA. 1.1. La dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta. 1.2. Ejecución cooperativa. 2. LA SISTEMATIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD COOPERATIVA. 2.1. Las clasificaciones de los procedimientos cooperativos. 2.2. El modelo de ejecución y cooperación de Sydow. 3. EL MODELO DE SISTEMATIZACIÓN PROPUESTO. 3.1. La necesidad de diseñar una sistematización más precisa para el ámbito de cooperación. 3.2. El modelo de sistematización propuesto. 3.3. Nota sobre el modelo de sistematización propuesto. 3.3.1. La dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta. 3.3.2. El régimen jurídico de las actuaciones identificadas en el gráfico. 3.3.3. El uso de la sistematización propuesta y de su gráfico. 4. SISTEMATIZACIÓN Y REPRESENTACIÓN CONFORME AL MODELO PROPUESTO. 4.1. Sistematización. 4.2. Representación gráfica. 5 Referencias bibliográficas

1. LA EJECUCIÓN DIRECTA, LA INDIRECTA Y LA COOPERATIVA

El modo más habitual de sistematizar y explicar los modos de ejecución del Derecho de la UE está articulado en torno a la dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta. A esta dicotomía se añade una tercera modalidad: la ejecución cooperativa¹.

1.1. La dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta

Desde los años 70, haciendo uso de una terminología de origen francés², se denomina ejecución directa a la ejecución que llevan a cabo los órganos de la UE –casi siempre la Comisión–. Por contraposición, se denomina ejecución indirecta a la ejecución que llevan a cabo los órganos de las Administraciones nacionales³.

¹ Se emplean aquí los términos *ejecución cooperativa* y *procedimiento cooperativo* para designar el modo de actuación y el tipo de procedimiento a través del cual se ejecutan disposiciones de Derecho de la UE por varias Administraciones conjuntamente (sean varias Administraciones nacionales, sean una o varias Administraciones nacionales y la UE). Se toma el verbo cooperar porque alude a la acción de “obrar juntamente con otro para la consecución de un fin común” (Diccionario de la RAE), lo cual se ajusta con precisión a lo que ocurre en la ejecución conjunta llevada a cabo por las Administraciones que actúan en el espacio administrativo europeo. El motivo para no haber optado por el adjetivo *compuesto* para designar a los procedimientos que articulan estas actuaciones es que este adjetivo no hace referencia a la participación conjunta de varios en un mismo proceso con un objetivo común. Ciertamente los procedimientos cooperativos son compuestos en tanto que están formados por la agregación de dos o más sub–procedimientos, pero este tipo de procedimientos está cualificado sobre todo por el hecho de que las Administraciones que participan lo hacen en consecución de un fin compartido. Es razonable entender que el adjetivo cooperativo se ajusta mejor que el adjetivo compuesto a la realidad de los procedimientos en los cuales participan varias Administraciones europeas.

² Rengeling apuntaba que el dúo ejecución directa – indirecta tiene su origen en la distinción que existe en el Derecho administrativo francés entre administración directa e indirecta. Remitía a dos escritos: P. Pescatore (1970), «Das Zusammenwirken der Gemeinschaftsrechtsordnung mit den nationalen Rechtsordnungen», en *Europarecht*, 4, págs. 307–323 (pág. 311), y; F. Dehousse (1973), «Les États membres, le Conseil et la Commission», en Institut d’Etudes Juridiques Européennes, *La Communauté et ses États Membres – Actes du sixième Colloque de l’I.E.J.E sur les Communautés européennes organisé à Liège les 10, 11 et 12 janvier 1973*, La Haye: Faculté de Droit de L’Université de Liège y Martinus Nijhoff, págs. 117–172 (págs. 158–159). Esta apreciación consta en H. W. Rengeling (1974), «Nationaler Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht: Die Gemeinschaftskompetenzen», en *Europarecht*, 3, págs. 216–237 (pág. 218); del mismo autor (1977), *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des europäischen Gemeinschaftsrechts*, Berlin: Carl Heymanns (pág. 9), y; del mismo autor (1984), «Die Entwicklung verwaltungsrechtlicher Grundsätze durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften», en *Europarecht*, 4, págs. 331–360 (pág. 333).

³ En alemán, “*direkter Vollzug*” para ejecución directa e “*indirekter Vollzug*” para ejecución indirecta. Con menos frecuencia, “*gemeinschaftsunmittelbare Vollziehung/Vollzug*” (ejecución directa por la Comunidad) y “*zentrale Verwaltung*” (administración centralizada) para ejecución directa y “*mittelbare mitgliedstaatliche Vollziehung/Vollzug*” (ejecución indirecta por los Estados miembros) y “*dezentrale Verwaltung*” (administración descentralizada) para ejecución indirecta. Esta última y más rara terminología, por ejemplo, en M. Schweitzer (1984), «Die Verwaltung der europäischen Gemeinschaften», en *Die Verwaltung*, 17, págs. 137–168 (págs. 139 y 142); en R. Geiger y D. E. Kahn (1997), *Europarecht*, München: C. H. Beck (pág. 167, Rz. 344), y; en K. Hailbronner y G. Jochum (2005), *Europarecht I – Grundlagen und Organe*, Stuttgart: W. Kohlhammer (pág. 189, Rz. 598). Un listado exhaustivo de autores alemanes que emplean esta terminología, en J. Suerbaum (1998), *Die Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts in Deutschland*, Berlin: Duncker & Humblot (pág. 117, nota a pie de página número 2).

No ha faltado la crítica al empleo de este par de términos⁴, pero aún así su uso está extendido⁵.

Dentro de la ejecución directa, se distinguen las actuaciones que se circunscriben a aspectos internos del aparato administrativo de la UE –ejecución interna⁶, de aquellas que tienen por destinatarios Estados y personas físicas o jurídicas –ejecución externa⁷. Dentro de la ejecución indirecta se distinguen las actuaciones que llevan a cabo las Administraciones nacionales en cumplimiento de una disposición de Derecho de la UE –ejecución indirecta inmediata⁸, de aquellas que llevan a cabo en cumplimiento de una disposición nacional que concreta una norma europea –ejecución indirecta mediata⁹.

⁴ Suerbaum advertía de las dudas que plantea emplear "*direkter Vollzug*" e "*indirekter Vollzug*". Subrayaba este autor el hecho de que en otros contextos el adjetivo directo–indirecto se emplea para caracterizar una relación de causa–efecto (por ejemplo, causa directa–causa indirecta). Desde ese punto de vista, advierte este autor, se puede considerar que la ejecución que llevan a cabo los órganos nacionales es tan directa como la que llevan a cabo los órganos de la UE. Por esta razón, propone emplear la distinción entre ejecución llevada a cabo por la Comunidad ("*gemeinschaftseigener Vollzug*") y ejecución llevada a cabo por los Estados miembros ("*mitgliedstaatlicher Vollzug*"). Se sigue este criterio, por ejemplo, en H. Jarass y S. Beljin (2003), *Grundlagen des EG–Rechts*, Baden–Baden: Nomos (pág. 48), y; en J. P. Schneider (2005), «Vollzug des Europäischen Wirtschaftsrechts zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung – Bilanz und Ausblick–», en J. P. Schneider y P. C. Müller–Graff (Hrsg.), *Vollzug des Europäischen Wirtschaftsrechts zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung*, Europarecht Beiheft 2, Baden–Baden: Nomos (pág. 141). El comentario de Suerbaum en, Suerbaum (1998: 116–118).

⁵ Es tarea difícil listar todas las obras que recurren al par ejecución directa – indirecta; se hace referencia aquí a algunas como prueba de lo extendido que está su uso. Entre otras, véase U. Everling (1983), «Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts», en *Deutsches Verwaltungsblatt*, 13, págs. 649–658; H. Lecheler y J. Gundel (2003), *Einführung in das Europarecht*, München: C. H. Beck (pág. 162); J. Gundel (2015), «Verwaltung», en R. Schulze, M. Zuleeg, y S. Kadelbach (Hrsg.), *Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, Baden–Baden: Nomos, págs. 145–227 (pág. 138, Rz. 4–5); J. Bergmann (Hrsg.) (2012), *Handlexikon der Europäischen Union*, Baden–Baden: Nomos (pág. 961); E. Chiti (2013), «La costruzione del sistema amministrativo europeo», en Chiti, M. P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano: Giuffrè, 2013, págs. 45–88 (pág. 49); R. Bieber, A. Epiney, y M. Haag (2014), *Die Europäische Union*, Baden–Baden: Nomos (pág. 225, Rz. 3); S. Hobe y M. L. Fremuth (2014), *Europarecht*, München: Franz Vahlen (pág. 114, Rz. 467); G. Sydow (2014), «Verwaltungsvollzugsordnung der Europäischen Union», en A. Hatje y P. C. Müller–Graff (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Band 1 – Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Baden–Baden: Nomos, págs. 709–746 (pág. 737, Rz. 55 y pág. 735, Rz. 68); K. D. Borchardt (2015), *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, utb: Wien (pág. 276, Rz. 583 y 586); T. Oppermann, C. D. Classen, y M. Nettesheim (2016), *Europarecht – Ein Studienbuch*, München: C. H. Beck (pág. 191, Rz. 6); U. Fastenrath y T. Groh (2016), *Europarecht*, Stuttgart: R. Boorberg (pág. 387, Rz. 646 y pág. 391, Rz. 652), y; A. Haratsch, C. Koenig, y M. Pechstein (2016), *Europarecht*, Tübingen: Mohr Siebeck (pág. 200, Rz. 456).

⁶ "*gemeinschaftsinterner Vollzug*" o ejecución interna comunitaria.

⁷ "*gemeinschaftsexterner Vollzug*" o ejecución externa comunitaria. Sobre esta distinción véase, entre otros, C. D. Classen (2008), *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union – Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtcharta*, Berlin: Duncker & Humblot (págs. 70–71).

⁸ "*unmittelbarer indirekter Vollzug*".

⁹ "*mittelbarer indirekter Vollzug*". Sobre esta distinción, véase, entre otros, J. Schwarze (2005), *Europäisches Verwaltungsrecht – Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden–Baden: Nomos (págs. 33 y 34).



1.2. Ejecución cooperativa

Junto a la ejecución directa e indirecta se distingue un tercer modo de ejecución del Derecho de la UE: la ejecución cooperativa. Este tipo de ejecución consiste en la participación de varias Administraciones –sean nacionales, sean nacionales y de la UE– en una actuación.

Hay que entender este tipo de ejecución como manifestación en la normativa secundaria del fenómeno de entrelazamiento político identificado por la literatura extra-jurídica¹⁰. Este entrelazamiento (“*Verflechtung*”) está radicado en el hecho de que en el espacio europeo ninguna de las entidades políticas –la UE o sus Estados miembros– puede llevar a cabo sus tareas si no es en cooperación con otras. Este entrelazamiento no se circunscribe sólo a la interacción entre instituciones nacionales y de la UE para la adopción de normas o “*policy making*”¹¹, sino que se identifica como un fenómeno más amplio que abarca todo el ciclo político de una decisión: tanto su fase de adopción como su fase de ejecución o “*policy implementation*”.

En concreto y para la ejecución administrativa del Derecho de la UE esto significa que los órganos de la UE disponen de escasa capacidad de ejecución por sí mismos, que dependen de las Administraciones nacionales para llevar a cabo los objetivos fijados en la normativa¹². Este entrelazamiento político en la UE es también, por tanto, entrelazamiento para la ejecución de la normativa común; es también entrelazamiento administrativo.

De esta necesidad que existe en el espacio europeo de llevar a cabo las tareas públicas a través de la colaboración entre la Unión y Estados¹³ surge la

¹⁰ Por favor, véase A. Benz (2003), «Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union», en M. Jachtenfuchs y B. Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen: Leske+Budrich, págs. 317–351 (pág. 318).

¹¹ Un enfoque que se refiere al entrelazamiento entre instituciones nacionales y de la UE en W. Wessels y D. Rometsch (eds.) (1996), *The European Union and Member States*, Manchester y New York: Manchester University Press (pág. 329), y en W. Wessels (1997), «An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes», en *Journal of Common Market Studies*, 35, págs. 267–299. Un enfoque que se refiere al entrelazamiento o contacto entre distintos actores tanto en fase de “*policy making*” como de “*policy implementation*” en G. Marks, L. Hooghe, y K. Blank (1996), «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance», en *Journal of Common Market Studies*, 34, págs. 341–378, y; B. G. Peters y J. Pierre (2009), «Governance Approaches», en A. Wiener y T. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press. Un enfoque que se refiere al entrelazamiento entre gobiernos, Administraciones y otro tipo de actores, en A. Benz (2003). Un enfoque que se refiere al entrelazamiento entre Administraciones tanto en el proceso de preparación como de ejecución de decisiones administrativas, en M. Bach (1992), «Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren–Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft», en *Zeitschrift für Soziologie*, 1, págs. 16–30 (pág. 28), y en W. Wessels, «Beamtengremien im EU–Mehrebenensystem–Fusion von Administrationen?» (2003), en M. Jachtenfuchs y B. Kohler-Koch (Hrsg.), págs. 353–383. Un enfoque que se refiere al entrelazamiento en todo el proceso político comunitario, en F. Morata (2002), «Gobernanza multinivel en la Unión Europea», VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa entre el 8 y 11 de octubre de 2002.

¹² *Id.* B. G. Peters y J. Pierre (2009): 95.

¹³ “(...) die öffentlichen Aufgaben nur bei einer engen, beiderseitigen Zusammenarbeit bewältigt werden können.”, en U. Everling (1993), «Die Mitwirkung nationaler Behörden in der EG–Wettbewerbspraxis – Verfahrensfragen bei Kartellverbot, Fusionskontrolle, Beihilfen, Antidumping», en *Wirtschaft und Wettbewerb*, 9, págs. 709–723 (pág. 722).

ejecución cooperativa. Esta ejecución se materializa por medio de lazos procedimentales: se concierta y acompaña la actuación de varias Administraciones hacia la consecución del interés común europeo por medio de procedimientos.

Al menos desde la segunda mitad de la década de los años 90 la doctrina se ha referido a las cada vez más frecuentes formas de administración cooperativa reguladas en la normativa secundaria¹⁴. Más recientemente se ha reconocido que en todos los sectores relevantes en los cuales el Derecho de la UE tiene por objeto regulación administrativa se recurre a fórmulas cooperativas¹⁵. La nitidez de la diferenciación ejecución directa–indirecta, por tanto, se ha difuminado¹⁶, pues entre ambos tipos de ejecución se encuentra una pluralidad de supuestos de ejecución cooperativa que desdibuja los contornos de la dicotomía¹⁷.

¹⁴ "administrative Verzahnungen", en E. Schmidt–Aßmann (1994), «Empfiehl es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft weiterzuentwickeln?», en *Juristen Zeitung*, págs. 832–840 (pág. 833); "Immer häufiger bringt das Sekundärrecht darüber hinaus Aufgaben hervor, die in verschiedenen Formen kooperativer Verwaltung wahrzunehmen sind.", en I. Pernice y S. Kadelbach (1996), «Verfahren und Sanktionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht», en *Deutsches Verwaltungsblatt*, 19, págs. 1100–1114 (pág. 1102); "Eine weitere, erst in jüngerer Zeit deutlicher hervortretende Form des administrativen Vollzugs von Gemeinschaftsrecht kann als Mischverwaltung bezeichnet werden.", en A. Hatje (1997), *Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung*, Baden–Baden: Nomos (pág. 47); "(...) Mischformen der genannten Vollzugstypen, die in zunehmendem Maße auftreten.", en S. Schreiber (1997), *Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden–Baden: Nomos (pág. 40).

¹⁵ Por favor, véase E. Schmidt–Aßmann (2004), «Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts», en A. Blankenagel, I. Pernice, y H. Schulze–Fielitz (Hrsg.), *Verfassung im Diskurs der Welt – Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen: Mohr Siebeck, págs. 395–415 (pág. 397).

¹⁶ Por favor, véase E. Pache (2007), «Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung», en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre*, 66 – Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, págs. 106–144 (pág. 111), y; A. Glaser (2013), *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*, Tübingen: Mohr Siebeck (pág. 47).

¹⁷ Explicita Schneider como la dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta no es apta para dar cuenta de los modos de ejecución de la normativa secundaria de la UE: "(...) *this dualistic conceptualisation does no longer fit with the realities of the European integration process.*", en J. P. Schneider (2007), «Regulation and Europeanisation as Key Patterns of Change in Administrative Law», en M. Ruffert (ed.), *The Transformation of Administrative Law in Europe – La mutation du droit administratif en Europe*, München, Sellier – European Law Publishers, págs. 309–323 (pág. 315).



2. LA SISTEMATIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD COOPERATIVA

Un modelo completo de sistematización de los tres tipos de actividad explicados lo ofrece el modelo de ejecución y cooperación o “*Vollzugs- und Kooperationsmodell*” de Sydow¹⁸. Además de haciendo uso del modelo de Sydow, la actividad de ejecución cooperativa se puede sistematizar recurriendo a las clasificaciones de los tipos de procedimientos cooperativos en el seno de los cuales se desarrolla esta actividad. Se hace referencia, primero, a las clasificaciones de procedimientos cooperativos, para después explicar el modelo de Sydow.

2.1. Las clasificaciones de los procedimientos cooperativos

Las clasificaciones de los procedimientos en cuya tramitación se lleva a cabo actividad cooperativa se refieren principalmente a dos aspectos de esta actividad: las Administraciones que intervienen y el tipo de actividad desarrollada en los mismos.

Una clasificación a la que han recurrido autores españoles¹⁹ e italianos²⁰ distingue entre,

- procedimientos verticalmente descendentes o “*top-down*”²¹, en los cuales un órgano de la Administración europea incoa el procedimiento y un órgano de una Administración nacional lo finaliza;
- procedimientos verticalmente ascendentes o “*bottom-up*”²², en los cuales un órgano de una Administración nacional incoa el procedimiento y un órgano de la Administración europea lo finaliza, y;

¹⁸ Modelo explicado en G. Sydow (2004), *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, Tübingen: Mohr Siebeck (págs. 118–125).

¹⁹ Por favor, véase O. Mir Puigpelat (2008), «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», en F. Velasco Caballero y J. P. Schneider (coords.), *La unión administrativa europea*, Madrid: Marcial Pons, págs. 51–85 (pág. 62); J. Agudo González (2014), «La administración del espacio administrativo europeo», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 99–100, págs. 111–159 (pág. 137), y; S. Viñuales Ferreiro (2015), *El procedimiento administrativo de la administración europea*, Cizur Menor: Thomson–Reuters–Aranzadi (págs. 84 y 85).

²⁰ Por favor, véase S. Cassese (2003), «Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 53, págs. 35–52 (págs. 44–45); G. della Cananea (2004), «The European Union’s Mixed Administrative Proceedings», en *Law and Contemporary Problems*, 68, págs. 197–217 (pág. 199), y; del mismo autor (2004), «I procedimenti amministrativi composti dell’Unione europea», en Bignami, F. y Cassese, S. (a cura di), *Il Procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Quaderno 1 de la *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano: Giuffrè, págs. 307–333 (págs. 310–313).

²¹ Se proponía de ejemplo de este tipo de procedimiento el procedimiento de fijación de los criterios relativos a la marca ecológica; procedimiento iniciado por la Comisión y en el cual participan la Comisión y el Comité de etiqueta ecológica de la UE. Adoptados los criterios, son las Administraciones de los Estados miembros las que los aplican. Véanse los artículos 6 y 7 del Reglamento (CE) número 1980/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de julio de 2000 relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica.

²² Se proponía de ejemplo de este tipo de procedimiento el procedimiento de registro por la Comisión de una denominación de origen o una indicación geográfica de productos agrícolas o alimenticios; procedimiento en el cual la solicitud se presenta ante las autoridades nacionales para después, previa

- procedimientos híbridos ("hybrid proceedings")²³, que tienen rasgos de los dos tipos anteriores.

Otros autores han recurrido a otras clasificaciones. Es el caso de Agudo González²⁴ o de Cassese²⁵. La doctrina alemana ha propuesto también otras clasificaciones²⁶.

2.2. El modelo de ejecución y cooperación de Sydow

El modelo más completo para explicar los distintos modos de ejecución del Derecho de la UE es el modelo de representación triangular de Sydow²⁷. Es un modelo de conjunto que permite explicar cada modo de ejecución en relación con los demás. Consta de cuatro modos paradigmáticos de ejecución.

El modelo se fundamenta en tres presupuestos:

- El primer presupuesto es la diferenciación entre ejecución directa e indirecta ya explicada. Esta dicotomía se puede dibujar como los dos extremos de una línea vertical: en el extremo superior está la ejecución directa, en el inferior la ejecución indirecta. Esta oposición constituye el eje vertical del triángulo.

comprobación de la adecuación de la solicitud, ser elevada a la Comisión. Véanse los artículos 5–7 del Reglamento (CEE) número 2081/92 del Consejo de 14 de julio de 1992 relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios.

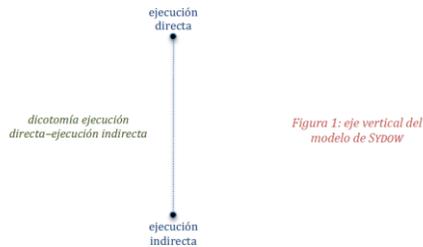
²³ Se proponía de ejemplo de este tipo de procedimientos el procedimiento de autorización a la comercialización de un organismo modificado genéticamente como producto o componente de un producto. En este procedimiento ha de convenir la voluntad de la Administración ante la cual se solicita la autorización, pero también la de un comité científico encargado de dirimir las discrepancias que puedan existir entre la Administración autorizante, la Comisión y otras Administraciones. Han de converger dos secuencias procedimentales: una tramitada a nivel nacional y una a nivel europeo. Véanse los artículos 15, 18, 28, y 30 Directiva (CE) número 2001/18 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de marzo de 2001 sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo.

²⁴ Por favor, véase J. Agudo González (2014: 138).

²⁵ Por favor, véase S. Cassese (2004), «European Administrative Proceedings», en *Law and Contemporary Problems*, 68, págs. 21–36 (págs. 26–30).

²⁶ Por favor, véase E. Schmidt–Aßmann (1996), «Verwaltungs Kooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft», en *Europarecht*, 3, págs. 270–301 (págs. 283–289), y; G. Sydow (2001), «Die Vereinheitlichung des Mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in Mehrstufigen Verwaltungsverfahren», en *Die Verwaltung*, 34, págs. 517–542 (págs. 525–529).

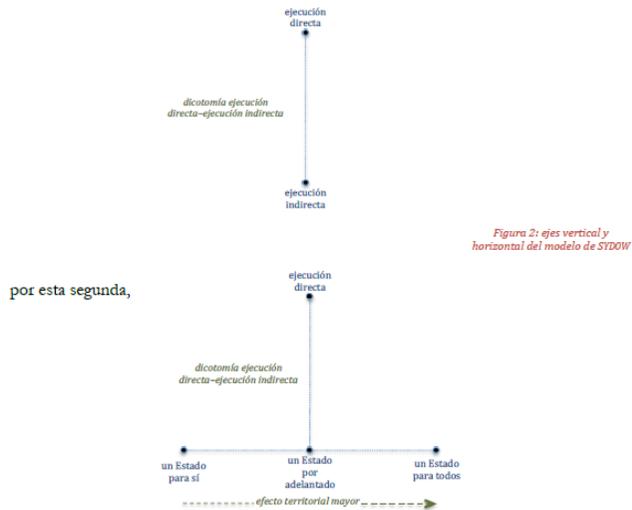
²⁷ La doctrina española ha recurrido a este modelo. Rodríguez de Santiago lo ha empleado para explicar la actividad administrativa ejecutada en el marco del sistema europeo de prestaciones sociales por enfermedad. Por favor, véase J. M^a Rodríguez de Santiago (2008), «El modelo de «unión administrativa europea» en el sistema de coordinación de las prestaciones sociales por enfermedad», en F. Velasco Caballero y J. P. Schneider (coords.), págs. 265–287.



- El segundo presupuesto es que el modo paradigmático de ejecución indirecta del Derecho de la UE no es uno, sino en realidad son tres modos de ejecución indirecta:
 - o ejecución indirecta que consiste en la adopción por un Estado de una resolución cuyos efectos se limitan a su propio territorio. En este tipo de ejecución el Estado ejecuta para sí. Este tipo es el que generalmente se identifica con la ejecución indirecta y se denomina *modelo de ejecución individual: cada Estado para sí* o “*Einzelvollzugsmodell: „jeder für sich“*”;
 - o ejecución indirecta que consiste en la adopción por un Estado y por adelantado de una resolución de referencia para el resto de Estados de la Unión. Se trata de una resolución cuyos efectos territoriales pueden extenderse a aquellos Estados que la reconozcan. Se denomina *modelo de ejecución de decisión de referencia: un Estado por adelantado* o “*Referenzentscheidungsmodell: „einer vorab“*”, y;
 - o ejecución indirecta que consiste en la adopción por un Estado de una resolución de efecto transnacional; una resolución que de modo automático, sin necesidad de reconocimiento, tiene efectos en todo el territorio de la Unión. Se denomina *modelo de ejecución transnacional: un Estado para todos* o “*Transnationalitätsmodell: „einer für alle“*”.

Gráficamente, el extremo ejecución indirecta de la dicotomía se puede dividir en tres puntos. Estos tres puntos se pueden relacionar entre sí situándolos equidistantemente sobre un eje horizontal que evoluciona de izquierda a derecha en función del ámbito territorial de los efectos de la ejecución. En el extremo izquierdo se sitúa el modelo de ejecución individual (*un Estado para sí*). En el extremo derecho queda el modelo de ejecución transnacional (*un Estado para todos*). Equidistante entre ambos queda el modelo de ejecución de decisión de referencia (*un Estado por adelantado*). La línea horizontal progresa de una ejecución de efecto territorial limitado a un Estado, a una de efecto territorial más amplio pero limitado, hasta una de efecto automático en todo el territorio europeo.

En consecuencia, se puede sustituir esta primera figura,



- El tercer presupuesto del modelo es la constatación de que en la normativa secundaria de la UE existe también ejecución cooperativa a la que ya se ha hecho referencia. Los casos de ejecución cooperativa constituyen una pluralidad de supuestos híbridos entre los supuestos de ejecución ideales reflejados en los cuatro puntos. En el modelo, la ejecución cooperativa no tiene acogida en ninguno de los cuatro paradigmas; sólo se puede identificar con versiones híbridas de los mismos.

Es el caso, por ejemplo, de una resolución de efecto transnacional adoptada por una Administración nacional en cuya tramitación interviene la Comisión. Tomando como referencia la normativa aduanera, es el caso, por ejemplo, del otorgamiento por una Administración aduanera de una autorización para la aplicación del régimen de perfeccionamiento activo a unas mercancías²⁸. La resolución resultado de este modo de ejecución no se puede reconducir a ninguno de los tipos ideales de ejecución del triángulo. No se corresponde perfectamente con el modelo de ejecución transnacional, ni tampoco con el modelo de ejecución directa.

Otro ejemplo lo constituiría una actuación de la Comisión en cuya tramitación interviene de algún modo una Administración nacional. En la normativa aduanera es el caso, por ejemplo, del reglamento de ejecución adoptado por la Comisión tras instruir un procedimiento de reconsideración provisional de medidas compensatorias impuestas a importaciones subvencionadas provenientes de terceros países no miembros²⁹. Ocurre lo mismo que en el primer ejemplo: el acto producto de la cooperación entre Administraciones tampoco puede reconducirse a ninguno de los tipos ideales de ejecución del triángulo. No se corresponde perfectamente con el modelo de ejecución directa, ni tampoco con ninguno de los modelos de ejecución indirecta. Ambos ejemplos son formas de

²⁸ Por favor, véase el artículo 211.1 a) y .6 del Código Aduanero de la Unión y los artículos 10, 14, 259, 260, y 261 del Reglamento (UE) 2015/2447. El Código Aduanero de la Unión es el Reglamento (UE) 952/2013.

²⁹ Por favor, véase el artículo 19 del Reglamento (CE) 597/2009.

cooperación previstas en la normativa que no se corresponden con ninguna de las formas paradigmáticas.

En el modelo, este tipo de supuestos encuentra su lugar en la zona que queda entre los puntos que representan los cuatro modelos de ejecución. A esta zona se le denomina *ámbito de cooperación* o “*Kooperationsbereich*”. Esta zona se puede delimitar uniendo los puntos exteriores mediante líneas rectas. Al trazar las rectas se conforma un triángulo en cuyos vértices y base quedan los modelos paradigmáticos y en cuyo interior queda el ámbito de cooperación, tal como se representa:



Figura 3: modelo de ejecución y cooperación de SYDOW

A estos presupuestos le acompaña la constatación de que entre los cuatro modos paradigmáticos de ejecución existen semejanzas parciales. Por ejemplo, el paradigma de ejecución directa y el paradigma de ejecución *modelo de ejecución transnacional: un Estado para todos* coinciden en que el ámbito territorial del efecto de su ejecución es toda la Unión a pesar de que se diferencian en la Administración que ejecuta.

3. EL MODELO DE SISTEMATIZACIÓN PROPUESTO

3.1. La necesidad de diseñar una sistematización más precisa para el ámbito de cooperación El modelo de Sydow invita a pensar que se puede informar de la estructura subjetiva y el ámbito de efecto territorial de una actuación de Derecho secundario de la UE con precisión, cualquiera que sea la actuación. En consecuencia, hipotéticamente se podría representar la actuación gráficamente como un punto y ubicar dicho punto en su modelo. Con lógica geométrica se podrían extraer conclusiones sobre esa actuación gracias a la ubicación en el gráfico del punto que la representa. Con una representación gráfica se podría transmitir la información sobre una actuación de un modo alternativo a cómo lo hacen las clasificaciones explicadas en el apartado 0 anterior.

Se podría representar la actuación del primer ejemplo anterior –una autorización transnacional para la aplicación del régimen de perfeccionamiento activo en cuya tramitación interviniera la Comisión–. El punto que representara dicha actuación se encontraría a mitad de altura del triángulo, por ser ésta una actuación que está a mitad de camino entre el paradigma de ejecución directa y el de ejecución indirecta. Y se encontraría escorado a la derecha. Se trataría de una actuación de efecto para toda la Unión cuyo alcance afectaría a toda la unión

aduanera. En el eje horizontal, le correspondería localizarse en un punto que represente tal efecto territorial.

Se podría representar así:



Figura 4: ejemplo de representación en el modelo de SYDOW (1)

El método resultaría especialmente práctico cuando se quisiera proporcionar información sobre muchas actuaciones. Con un gráfico se podría informar sobre todas ellas simultáneamente.

Sin embargo, el ejemplo usado refleja como el modelo no encaja con la lógica de un sistema de coordenadas. Si los puntos del triángulo hubieran sido trazados sobre un eje de coordenadas, entonces el punto del ejemplo anterior debería situarse a mitad del eje vertical del triángulo, pero en la vertical –encima– del modelo decisión transnacional puesto que el acto de la Comisión tendría el mismo efecto territorial que una decisión transnacional: toda la Unión. Al punto le correspondería la siguiente ubicación, fuera del ámbito de cooperación:

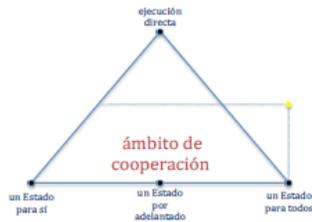


Figura 5: ejemplo de representación en el modelo de SYDOW (2)

La misma observación se puede hacer respecto de la ubicación del paradigma ejecución directa. En tanto que las actuaciones de la Comisión tienen efecto en toda la Unión, siguiendo la lógica de un sistema de coordenadas al punto que representa la ejecución directa (ejecución por la UE) le correspondería la siguiente ubicación:



Figura 6: lógica de un sistema de coordenadas en el modelo de SYDOW

El desajuste gráfico es reflejo de que la modelización es mejorable. En particular, es necesario sistematizar mejor la variedad de supuestos que integran el ámbito de cooperación. Para ello ha de informarse para cada actuación, además del tipo de ejecución bajo el cual se ejecuta (directa, indirecta o cooperativa) y del ámbito territorial de sus efectos, del número de Administraciones que intervienen.

Partiendo del modelo de Sydow, se puede concebir una sistematización alternativa.

3.2. El modelo de sistematización propuesto

El modelo de sistematización que aquí se propone descansa sobre la diferenciación entre dos variables: (i) *ámbito territorial del efecto de la actuación* o “*Rechtswirkung*”³⁰, y (ii) *Administraciones participantes*.

El correlato gráfico de esta diferenciación son dos ejes: un eje de ordenadas (y) o eje vertical que refleja la variable *ámbito territorial del efecto de la actuación* o “*Rechtswirkung*”, y un eje de abscisas (x) o eje horizontal que refleja la variable *Administraciones participantes*.

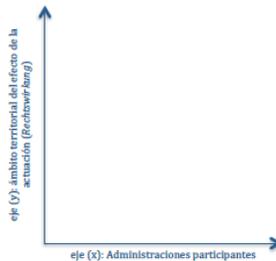


Figura 7: ejes de la sistematización propuesta

La variable *ámbito territorial del efecto de la actuación* o “*Rechtswirkung*” es susceptible de división en los tres grados de efecto territorial descritos en el modelo de Sydow: (i) actuaciones de efecto estrictamente nacional, que se corresponden con el modelo de ejecución *un Estado para sí* o “*jeder für sich*”; (ii) actuaciones de efecto limitado a los Estados que reconozcan la actuación, que se corresponden con el modelo de ejecución de *un Estado por adelantado* o “*einer vorab*”, y; (iii) actuaciones de efecto en toda la Unión, como es el caso de las ejecutadas por un órgano de la UE, de aquellas actuaciones del tipo *un Estado por adelantado* o “*einer vorab*” que sean reconocidas en todos los países de la Unión, y de aquellas actuaciones encuadrables en el modelo de ejecución un Estado para todos o “*einer für alle*”.

Esta triple división se puede reflejar gráficamente en un eje vertical que progresa de abajo arriba en función del grado de efecto territorial de la actuación: a menor altura, menor ámbito de efecto; a mayor altura, mayor ámbito de efecto. El intervalo entre el primer punto (actuaciones con arreglo al modelo un Estado

³⁰ Keessen sugiere que el modelo propuesto por Sydow está articulado en torno a un eje vertical y uno horizontal. Es éste uno de los pocos autores que se ha aproximado a la lógica geométrica del modelo. Por favor, véase A. M. Keessen (2009), *European Administrative Decisions – How the EU Regulates Products on the Internal Market*, Groningen: Europa Law Publishing (pág. 28).

para sí mismo) y el segundo (actuaciones con arreglo al modelo un Estado por adelantado) no es susceptible de graduación.

El intervalo entre el segundo modelo de ejecución (un Estado por adelantado) y el tercero (un Estado para todos) sí que lo es. En el punto más bajo del intervalo se sitúa una actuación con efecto jurídico limitado al Estado que ha ejecutado la actuación representada y a un Estado que la reconoce. En el punto intermedio del intervalo se sitúa una actuación reconocida en la mitad de los Estados de la Unión. En el último punto –el más alto del eje– se sitúa una actuación reconocida por todos los Estados de la Unión. En este último punto se ubican tanto actuaciones ejecutadas con arreglo al modelo un Estado por adelantado y después reconocidas por todos los Estados de la Unión, aquellas actuaciones ejecutadas con arreglo al modelo de ejecución un Estado para todos (actuaciones de efecto transnacional), y aquellas ejecutadas por un órgano de la UE.

Se puede representar así:

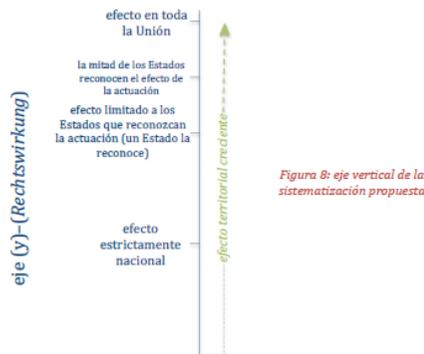


Figura 8: eje vertical de la sistematización propuesta

La segunda variable de sistematización (Administraciones participantes) es susceptible de subdividirse en tres grupos de supuestos: (i) actuaciones que ejecuta una sola Administración, (ii) actuaciones que ejecutan cooperativamente la Comisión o un órgano de la UE y uno o varios Estados, y (iii) actuaciones que ejecutan cooperativamente varios Estados miembros.

Dentro del primer tipo de supuestos de esta segunda variable (actuaciones que ejecuta una sola Administración) cabe que la ejecución la lleve a cabo, bien la Administración de un Estado, bien la Comisión o un órgano de la UE. Dentro del segundo tipo de supuestos de la segunda variable (actuaciones que ejecutan cooperativamente la Comisión o un órgano de la UE y uno o varios Estados) caben supuestos en los que junto con el órgano de la UE intervengan, desde un solo Estado miembro hasta los 28 Estados miembros. Dentro del tercer tipo de supuestos de la segunda variable (actuaciones que ejecutan cooperativamente varios Estados miembros) caben supuestos en los que la ejecución la lleven a cabo, desde dos Estados miembros hasta los 28 Estados miembros.

Estos tres grupos de supuestos de la segunda variable pueden representarse gráficamente en un eje horizontal. Dicho eje horizontal debe dividirse en tres zonas:

- una zona en la cual las actuaciones las ejecuta una sola Administración (Zona 1). Esta zona se subdivide en dos: supuestos en los que ejecuta sólo una Administración nacional de un Estado, y supuestos en los que ejecuta sólo la Comisión o un órgano de la UE;
- una zona en la cual las actuaciones las ejecutan cooperativamente la Comisión y uno o varios Estados (Zona 2). En el extremo izquierdo de esta zona se encuentran las actuaciones en las cuales participan la Comisión y un solo Estado miembro. La zona progresa a lo largo del eje horizontal incluyendo más Estados en la actuación. En la mitad de la zona se halla el punto en el cual participan la Comisión y la mitad de Estados miembros y en el extremo derecho de la zona el punto en el cual participan la Comisión y todos los Estados miembros. Y,
- una zona en la cual las actuaciones las ejecutan cooperativamente sólo Estados miembros (Zona 3). En el extremo izquierdo de esta zona se encuentran las actuaciones en las cuales participan dos Estados miembros. La zona progresa a lo largo del eje horizontal incluyendo más Estados en la actuación. En la mitad de la zona se halla el punto en el cual participan la mitad de Estados miembros y en el extremo derecho de la zona el punto en el cual participan todos los Estados miembros.

Así:

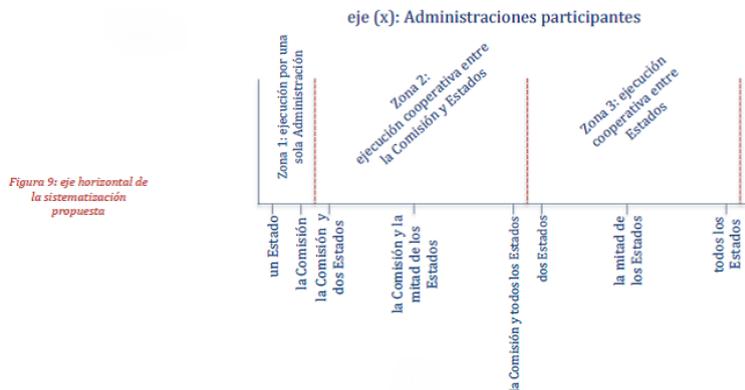
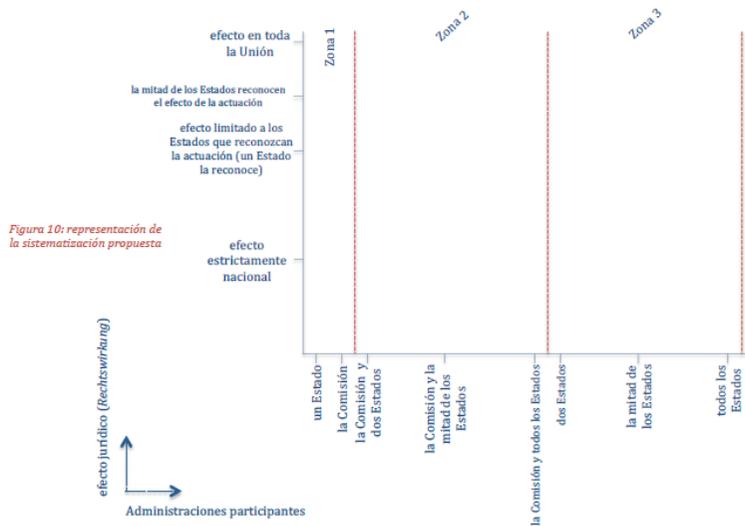


Figura 9: eje horizontal de la sistematización propuesta

De la combinación de ambas variables resulta una sistematización completa que abarca todos los supuestos posibles que puedan darse en el ámbito de cooperación. De este modo cabe identificar con precisión cada actuación cooperativa, lo cual permite relacionarlas y compararlas entre sí.

La sistematización puede representarse gráficamente combinando los dos ejes trazados:



Se pueden oponer objeciones a la sistematización propuesta. Se responde aquí por adelantado a tres:

- La primera objeción se refiere al número de órganos de la UE que intervienen en la ejecución. Podría oponerse que una ejecución en la cual intervengan más de un órgano de la UE –por ejemplo la Comisión y una agencia– no tiene cabida en el sistema propuesto. La respuesta es que tal posibilidad no se opone a la sistematización explicada. Cabe concebir un grupo más de supuestos en la variable *Administraciones participantes* que incluya la ejecución por los Estados miembros y esos órganos de la UE en cuestión.

Gráficamente se insertaría una zona más en el eje de abscisas (x) o eje horizontal.

- La segunda objeción se refiere a la participación de Administraciones de fuera de la UE en un procedimiento. Igual que en la objeción anterior, podría oponerse a la sistematización propuesta que una ejecución en la cual interviene una Administración de fuera de la UE no está reflejada. La respuesta es la misma que para la objeción anterior: tales supuestos pueden ser incorporados al modelo de sistematización como un grupo más de supuestos de la variable *Administraciones participantes* que los incluya.

Gráficamente se insertaría una zona más en el eje de abscisas (x) o eje horizontal.

- La tercera objeción se refiere al tipo de actuaciones que llevan a cabo las Administraciones del espacio administrativo europeo. Hasta aquí no se ha hecho referencia a aquellas actuaciones que no finalizan con una resolución. No se han mencionado estructuras de cooperación como los intercambios de información o las bases de datos centralizadas.

La respuesta es que la sistematización propuesta también puede abarcar esas actuaciones. Se pueden dividir los supuestos de la variable *ámbito territorial*

del efecto de la actuación o “*Rechtswirkung*” en, (i) supuestos en los cuales la actuación es fruto de un *procedimiento orientado a o dependiente de una resolución*, “*anlassbezogene Verfahren*”³¹, y; (ii) supuestos en los cuales la actuación es fruto de un *procedimiento disociado de o independiente de una resolución*, “*anlassunabhängige Verfahren*”.

Gráficamente, se puede dividir el eje de ordenadas (y) en dos zonas: (i) una de actuaciones fruto de un *procedimiento orientado a o dependiente de una resolución*, “*anlassbezogene Verfahren*”, y (ii) una de actuaciones fruto de un *procedimiento disociado de o independiente de una resolución*, “*anlassunabhängige Verfahren*”.

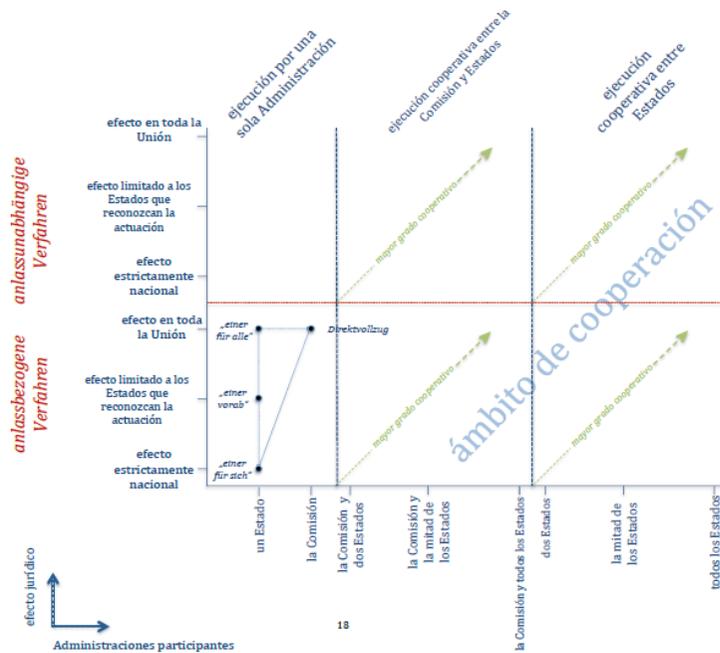
Se ofrece seguidamente una representación gráfica de una sistematización que incorpora ambos tipos de actuaciones. Tal sistematización tiene la vocación de comprender todos los supuestos de ejecución de Derecho de la UE en el espacio administrativo europeo³². Se aprovecha para mostrar dónde quedarían ubicados los modos paradigmáticos de ejecución y el ámbito de cooperación (“*Kooperationsbereich*”) del modelo triangular de Sydow. Se designan éstos por sus términos en alemán por razones de espacio.

Cuando se examine el gráfico, nótese que,

- los cuatro modos paradigmáticos de ejecución del modelo de Sydow quedan en la Zona 1 –ejecución por una sola Administración–. Y,
- que el ámbito de cooperación del interior del modelo de Sydow se corresponde con el espacio que ocupan la Zona 2 –ejecución cooperativa entre la Comisión y Estados–, y la Zona 3 –ejecución cooperativa entre Estados–.

³¹ Por favor, véase E. Schmidt–Abmann (2012), «Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht», en W. Hoffmann–Riem, E. Schmidt–Abmann, y A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, München: C. H. Beck (págs. 522–524, Rz. 48–50).

³² Por razones de espacio, el gráfico que se ofrece no incluye zonas para supuestos de ejecución por órganos de la UE distintos a la Comisión, ni supuestos de intervención de Administraciones de fuera de la UE. Cabría incluir ambas zonas en un gráfico de mayor dimensión.



3.3. Nota sobre el modelo de sistematización propuesto

3.3.1. La dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta

Se puede apreciar que en la sistematización propuesta no se emplea la dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta como división fundamental de referencia. Tampoco una triple clasificación ejecución directa–indirecta–mixta o cooperativa.

En el modelo descrito, la ejecución directa por la UE se entiende como la combinación de, (i) el valor *efecto en toda la Unión* en la variable ámbito territorial del efecto de la actuación, y (ii) la categoría *ejecución por la Comisión* dentro del grupo *actuaciones ejecutadas por una sola Administración* en la variable Administraciones participantes. El supuesto más paradigmático de ejecución indirecta encaja en el modelo como combinación de, (i) el valor *estrictamente nacional* en la variable ámbito territorial del efecto de la actuación, y (ii) la categoría *ejecución por un Estado* dentro del grupo *actuaciones ejecutadas por una sola Administración* en la variable Administraciones participantes. La sistematización no recurre como primera referencia de explicación a la dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta. La división empleada para el eje horizontal se desvía, por tanto, del modo habitual de exponer qué Administraciones ejecutan el Derecho de la UE.

Al respecto se señala lo siguiente:

La sistematización que se propone en nada afecta al régimen jurídico de las formas de ejecución. La novedad se refiere a la forma de ordenar las combinaciones de participación de las Administraciones en la ejecución del Derecho de la UE. El hecho de que no se recurra a la dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta para describir los modos de ejecución de normativa secundaria de la UE no sugiere alteración alguna del régimen jurídico de la ejecución directa, ni del de la ejecución indirecta.

En cuanto a lo oportuno del modo de conjuntar las combinaciones de participación de las Administraciones en los tres grupos propuestos, se señala que la sistematización propuesta *no es resultado de una deducción abstracta, sino de un ejercicio de inducción que parte del estudio de la normativa aduanera europea*, resultado del análisis llevado a cabo. Las tres categorías de agrupación por tipo de Administraciones participantes responden a la necesidad de dar con un marco que clarifique la multiplicidad de combinaciones de Administraciones participantes en las estructuras de ejecución de la normativa estudiada. La división en tres categorías son una respuesta al problema de tratar de sintetizar la pluralidad de estructuras de ejecución que recoge la normativa. Tras el análisis de aproximadamente 100 normas del Capítulo 02 (*Unión aduanera y libre circulación de mercancías*) del Repertorio de legislación de la Unión Europea la conclusión es que éste es el modo más adecuado.

Se considera aquí que asumir una sistematización basada en la dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta, o una que sobre esta dicotomía haga uso también de una tercera categoría mixta, *implica partir de una pre-comprensión del modo de ejecución del Derecho de la UE un tanto despegada de la normativa*. La división ejecución directa–indirecta–mixta predispone a asumir que las tres son de relevancia semejante. Pero la normativa analizada revela que no es así. Los supuestos de ejecución directa por la UE son extremadamente escasos en comparación con los de ejecución indirecta y ejecución cooperativa. La doctrina lo viene reconociendo desde hace tiempo³³. Incluso en el ámbito de una normativa

³³ Por favor, véase, entre otros muchos, R. Alonso García (1989), *Derecho comunitario, derechos nacionales y derecho común europeo*, Madrid: Civitas (pág. 165); T. von Danwitz (1996), *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) (pág. 16); E. Schmidt–Aßmann (1996: 270); I. Pernice y S. Kadelbach (1996: 1102); S. Cassese (2007), «Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali», en M. P. Chiti, y G. Greco (dirs.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Tomo I, Milano, Giuffrè, págs. 3–14 (pág. 7); S. Schreiber (1997: 39); A. Hatje (1997: 43 y 45); J. Suerbaum (1998: 116 y 120); L. Parejo Alfonso (1998), «Prólogo», en A. M. Moreno Molina, *La ejecución administrativa del Derecho comunitario – Régimen europeo y español*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 1998 (pág. 10); G. Sydow (2005), «Europäisierte Verwaltungsverfahren», en *Juristische Schulung – Zeitschrift für Studium und Referendariat*, 2, págs. 97–102 (pág. 97); E. Schmidt–Aßmann (1999), «Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Einleitende Problemskizze», en E. Schmidt–Aßmann y W. Hoffmann–Riem (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Baden–Baden: Nomos, págs. 9–43 (pág. 18); M. Klepper (2001), *Vollzugskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft aus abgeleitetem Recht – Zulässigkeit – Modalitäten – Rechtsfolgen*, Baden–Baden: Nomos (pág. 22); R. Priebe (2004), «Handlungsformen für Verwaltungskooperation im europäischen Staatenverbund» en H. Hill y R. Pitschas (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht – Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin: Duncker & Humblot, págs. 301–336 (págs. 338–339); G. Knoll (2002), *Grundzüge eines europäischen Standards für den einstweiligen Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte*, Berlin: Duncker & Humblot (pág. 163); S. Cassese (2004: 38); E. Schmidt–Aßmann

cuya ejecución ha estado tradicionalmente reservada a la Comisión como es el caso de la normativa sobre competencia es complicado dar con supuestos que encajen en la categoría ejecución directa³⁴. Se corrobora aquí el mismo fenómeno para la normativa aduanera: en ninguna de las 105 normas aduaneras estudiadas se ha dado con un supuesto de ejecución directa.

Además, ha de subrayarse que la triple división ejecución directa–indirecta–mixta camufla la riqueza de la variedad de las estructuras de cooperación. Bajo la noción ejecución mixta o cooperativa se incluyen estructuras de ejecución notablemente dispares: ejecución llevada a cabo por la Comisión y un Estado; por la Comisión y un número mayor de Estados; sistemas electrónicos de intercambio de información; bases de datos; ejecución llevada a cabo por dos Estados; por un número significativo de Estados, o; ejecución en la cual participa un Estado de fuera de la UE.

Si se empleara una triple división ejecución directa–indirecta–mixta para sistematizar, por ejemplo, todos los supuestos de actuación contenidos en la normativa aduanera europea, el resultado sería el siguiente: (i) *la mayoría de supuestos se encasillarían en la modalidad ejecución indirecta*, (ii) *un número menor en la modalidad mixta–cooperativa, en alguno de los cuales intervendrían Administraciones de fuera de la UE*, y, (iii) *ninguno en la categoría ejecución directa*.

En un examen detenido se apreciaría que a la categoría mixta se habrían adscrito supuestos estructuralmente tan distintos entre sí como lo son la emisión de una autorización de certificado AEO en la cual puedan intervenir varias

(2004: 397); del mismo autor (2005), «Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts», en E. Schmidt-Aßmann y B. Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund – Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Tübingen: Mohr Siebeck, págs. 1–23 (págs. 2 y 9); J. A. Fuentetaja Pastor (2007), *La administración europea: la ejecución europea del derecho y las políticas de la Unión*, Cizur Menor: Thomson–Civitas (pág. 361); J. P. Schneider (2007: 313 y 314); S. Diez Sastre (2009), «Las relaciones administrativas del Estado con la Unión Europea y con los Estados miembros en la ejecución administrativa del Derecho europeo», en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, Tomo II – La organización de las Administraciones públicas, Madrid: Iustel, págs. 461–487 (pág. 470), y; A. S. Gerontas (2011), *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns – Am Beispiel der einwanderungsrechtlichen Rückführungspolitik*, Baden–Baden: Nomos (pág. 46).

³⁴ En su tesis doctoral Viñuales Ferreiro explicaba que incluso en la normativa sobre competencia, "(...) es difícil encontrar procedimientos europeos "puros" (...) los procedimientos tramitados íntegramente por la Comisión –o por alguna agencia- desde su inicio hasta el final, son muy pocos. No hay duda en que el sector más característico es el de la competencia, pero incluso en estos procedimientos se requiere la participación en la fase de investigación de las autoridades nacionales". Por favor, véase S. Viñuales Ferreiro (2014), *El procedimiento administrativo de la Administración europea: de la regulación sectorial a la construcción de un régimen general*, tesis doctoral defendida en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (pág. 110). Documento disponible en el siguiente enlace consultado el 30 de mayo de 2017 <http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:Derecho-Svinales>. La misma idea la expresaba esta autora en S. Viñuales Ferreiro (2015: 82). Igual referencia a que resulta casi imposible dar con un procedimiento en el que sólo intervenga un órgano de la UE pero respecto de toda la normativa europea en, H. C. H. Hofmann y A. H. Türk (2006), *EU Administrative Governance*, Cheltenham: Edward Elgar (pág. 582), y en; de los mismos autores (2007), «The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences», en *European Law Journal*, 13, págs. 253–271 (págs. 255–256): "In reality, examples of pure forms of either direct or indirect administration are rare, if they exist at all".



Administraciones nacionales³⁵, la participación de las 28 Administraciones aduaneras y la Comisión en el SIA³⁶, o un procedimiento de devolución y condonación de deuda aduanera en el cual participan sólo una Administración nacional y la Comisión³⁷.

Por estas razones se considera que, sin perjuicio de la función que cumple como primera referencia explicativa, la división ejecución directa–indirecta–mixta: (i) induce a sobrestimar la relevancia de los supuestos de ejecución directa, e (ii) incluye en una tercera categoría residual (ejecución mixta o cooperativa) supuestos muy dispares entre sí. Se concluye que a la luz de la normativa aduanera esta sistematización *distorsiona en lugar de afinar la percepción sobre la realidad que refleja la normativa*. Con la sistematización propuesta se intenta ordenar los modos de ejecución de la normativa europea de un modo más fiel a la realidad.

3.3.2. *El régimen jurídico de las actuaciones identificadas en el gráfico*

En segundo lugar, es necesario apuntar que la sistematización diseñada se refiere sólo a dos variables de las actuaciones: el ámbito territorial de su efecto jurídico y las Administraciones que en ellas participan. La sistematización y el gráfico que le sigue informan sobre estas dos variables pero no sobre el resto de su régimen jurídico. De ahí que actuaciones que compartan la misma zona del gráfico, incluso la misma coordenada, puedan regirse por un régimen jurídico dispar.

Por ejemplo, una solicitud de aplicación de las ventajas del régimen de contingente arancelario³⁸ que se tramita ante la autoridad aduanera española compartiría la misma coordenada que si se tratara de la misma solicitud pero tramitada ante la autoridad aduanera francesa, o si se tratara de la expedición de certificados de importación para productos agrícolas³⁹ instruido por la autoridad aduanera chipriota. A pesar de la disparidad de regímenes jurídicos aplicable a cada una, las tres tienen el mismo valor en las dos variables del modelo de sistematización y en su gráfico: las tres son actuaciones tramitadas por una Administración nacional en cooperación con la Comisión y las tres tienen efecto jurídico en toda la Unión; les corresponde exactamente la misma coordenada.

Esta carencia no es achacable sólo a esta sistematización y su gráfico, sino que es una limitación intrínseca a toda sistematización y a la representación

³⁵ Por favor, véanse los artículos 38 y 39 del Código Aduanero de la Unión y los artículos 10, 14, y 31 del Reglamento (UE) 2015/2447.

³⁶ SIA responde a “Sistema de información aduanera”. Es un sistema informatizado de comunicación que aloja una base de datos que se emplea como herramienta de cooperación entre las Administraciones aduaneras y que gestiona la Comisión. Permite a las Administraciones aduaneras intercambiarse información y trasladarse requerimientos de actuación. Por favor, véase el Título V del Reglamento (CE) número 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

³⁷ Por favor, véanse los artículos 116, 119, y 120 del Código Aduanero de la Unión y los artículos 98 a 102 del Reglamento (UE) 2015/2446.

³⁸ Por favor, véanse los artículos 50 y 51 del Reglamento (UE) 2015/2447.

³⁹ Por favor, véanse los artículos 5, 6, y 7 del Reglamento (CE) 1301/2006.

gráfica que la refleje. Una sistematización y su gráfico sólo pueden informar de alguno de los rasgos de un régimen jurídico haciendo uso de un número limitado de variables.

Más aún, conviene advertir de uno de los riesgos de esta sistematización: se puede confundir la parte por el todo y cometer la equivocación de interpretar y valorar las actuaciones *sólo* en función de las variables de la sistematización. Tal como se ha ejemplificado, una misma coordenada del gráfico representativo de la sistematización puede representar actuaciones de contenido y régimen jurídico distinto. Y ocurre lo mismo en sentido contrario: actuaciones que se sitúen en el plano en coordenadas distintas pueden guardar semejanzas de régimen jurídico que no se pueden deducir de la sistematización.

Sirva de ejemplo la siguiente comparación. Un procedimiento de solicitud de autorización de aplicación de las condiciones del régimen de perfeccionamiento activo requiere que la Administración autorizante recabe consulta de la Comisión si existen pruebas de que los intereses esenciales de los productores de la Unión pueden resultar afectados⁴⁰. Tal consulta es vinculante. En otro procedimiento similar, en un procedimiento de autorización de despacho centralizado, la Administración autorizante debe consultar a las restantes Administraciones nacionales afectadas por la autorización. En este segundo supuesto la consulta también es vinculante⁴¹. Estos dos procedimientos comparten una característica de su régimen jurídico puesto que en ambos se exige a lo largo de la tramitación recabar consulta vinculante de otra Administración, pero esta similitud no quedaría reflejada en el modelo de sistematización que se ha propuesto. En una representación gráfica conforme a la sistematización propuesta los dos procedimientos se ubicarían en coordenadas distintas puesto que en uno interviene una Administración nacional y la Comisión y en el otro sólo Administraciones nacionales.

El riesgo que se corre al tomar la sistematización y su gráfico como única referencia es asumir que las diferencias que marca la sistematización son predicables respecto de todos los aspectos de su régimen jurídico. La sistematización propuesta y su gráfico se usan como herramienta de síntesis de dos variables de las actuaciones representadas pero no como herramienta para describir todas las características de su régimen jurídico.

3.3.3. El uso de la sistematización propuesta y de su gráfico

En tercer lugar y en conexión con esto último, se añade que la síntesis de información que se ofrece a través del modelo propuesto puede resultar de provecho para otras ciencias sociales. La posibilidad de transmitir, respecto de una porción acotada de normativa información codificada numéricamente sobre la actividad de las Administraciones europeas, puede resultar de interés desde una perspectiva extra-jurídica. Al traducir el conjunto de actuaciones a representar a un conjunto de puntos definidos por dos coordenadas se posibilita emplear el método estadístico para su análisis. El gráfico y la sistematización que lo inspira

⁴⁰ Por favor, véanse el artículo 211.1 a) y .6 del Código Aduanero de la Unión y los artículos 10, 14, 259, 260, y 261 del Reglamento (UE) 2015/2447.

⁴¹ Por favor, véase el artículo 179 del Código Aduanero de la Unión, el artículo 149 del Reglamento (UE) 2015/2446, y los artículos 10, 14, y 229 del Reglamento (UE) 2015/2447.



son un instrumento para juristas pero también pueden ser de utilidad para otros colectivos especializados que se interesen por el espacio administrativo europeo.

4. SISTEMATIZACIÓN Y REPRESENTACIÓN CONFORME AL MODELO PROPUESTO

Haciendo uso de la sistematización propuesta pueden ordenarse actuaciones en ejecución del Derecho de la UE y representarse gráficamente. Se hace aquí a modo ejemplificativo para un número determinado de actuaciones en ejecución de disposiciones de Derecho aduanero de la UE. Primero se ofrece una tabla explicativa con una descripción de la actuación y con una indicación de las coordenadas que corresponden a cada actuación conforme al modelo propuesto. Seguidamente consta la sistematización y el gráfico de representación.

Número de orden y norma aplicable	Descripción de la actuación	Justificación de las coordenadas empleadas en el gráfico
1. Artículo 172 del Código Aduanero de la Unión y artículo 226 del Reglamento (UE) 2015/2447.	Aceptación de una declaración aduanera por una Administración aduanera nacional.	La Administración activa en este proceso es una Administración aduanera nacional. El ámbito de efecto jurídico de la aceptación de la declaración abarca toda la Unión (artículo 26 del Código Aduanero de la Unión).
2. Artículos 50 y 51 del Reglamento (UE) 2015/2447.	Procedimiento de solicitud de aplicación de las ventajas del régimen de contingente arancelario.	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos: la Comisión y la Administración nacional que eleva la solicitud. El ámbito del efecto jurídico del reglamento de ejecución es toda la Unión (artículo 26 del Código Aduanero de la Unión).
3. Artículo 19 del Reglamento (CE) 597/2009.	Reglamento de ejecución adoptado por la Comisión tras instruir un procedimiento de reconsideración provisional de medidas compensatorias instado por varias Administraciones nacionales.	Las Administraciones activas en este procedimiento son más de dos: la Comisión y las Administraciones nacionales que instan la reconsideración. El ámbito del efecto jurídico del reglamento de ejecución es toda la Unión.
4. Título V del Reglamento (CE) número 515/97.	Intercambio de información en el Sistema de información aduanera (SIA). Esta actuación es fruto de un procedimiento disociado de o independiente de una resolución, " <i>anlassunabhängige Verfahren</i> ".	En este sistema de gestión de información están implicadas todas las Administraciones aduaneras de la Unión así como la Comisión, que es quien gestiona el sistema. El ámbito del efecto jurídico del reglamento de ejecución es toda la Unión.

Número de orden y norma aplicable	Descripción de la actuación	Justificación de las coordenadas empleadas en el gráfico
Artículos 33 a 35 CAU y artículos 10 y 16 Reglamento (UE) 2015/2447.	Procedimiento de elaboración y emisión de una decisión de información vinculante.	Las Administraciones activas en este procedimiento son dos Administraciones nacionales: la Administración que adopta la información vinculante y la Administración que informa durante la tramitación a la Administración que decide. El ámbito de efecto jurídico del informe abarca toda la Unión (artículo 26 del Código Aduanero de la Unión).
Artículos 38 y 39 del Código Aduanero de la Unión y los artículos 10, 14, y 31 del Reglamento (UE) 2015/2447.	Tramitación y concesión de un permiso AEO (siglas para operador económico autorizado en inglés).	En este procedimiento están implicadas varias Administraciones aduaneras de la Unión: la Administración que concede el permiso y las Administraciones que informan a ésta previo requerimiento al efecto o en los casos especificados en el apartado 2 del artículo 31 del Reglamento (UE) 2015/2447.

4.1 Sistematización

Siguiendo la sistematización propuesta cabría distinguir:

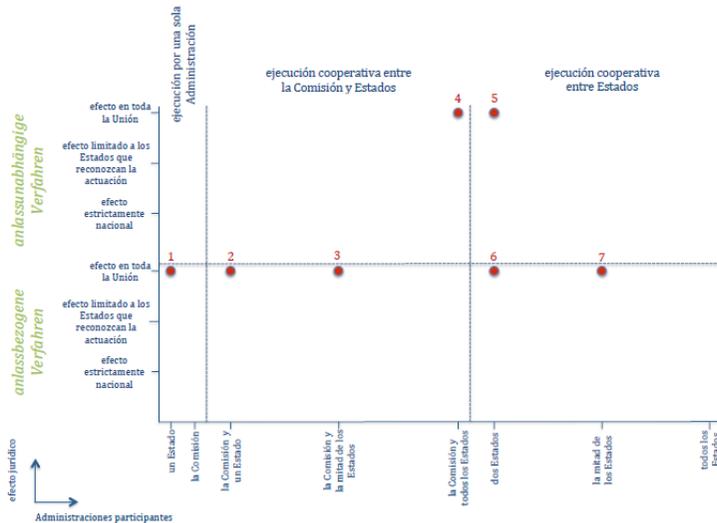
- una actuación de efecto jurídico en toda la Unión en la cual participa una Administración nacional (actuación número 1);
- una actuación de efecto jurídico en toda la Unión en la cual participan la Comisión y una Administración nacional (actuación número 2);
- una actuación de efecto jurídico en toda la Unión en la cual participan la Comisión y varias Administraciones nacionales (actuación número 3);
- una actuación de efecto jurídico en toda la Unión en la cual participan la Comisión y todas las Administraciones nacionales en un procedimiento disociado de o independiente de una resolución, "*anlassunabhängige Verfahren*" (actuación número 4);
- una actuación de efecto jurídico en toda la Unión en la cual participan varias Administraciones nacionales (actuación número 6), y;
- una actuación de efecto jurídico en toda la Unión en la cual participan dos Administraciones nacionales en un procedimiento disociado de o independiente de una resolución, "*anlassunabhängige Verfahren*" (actuación número 7).

Es más sencillo reflejar toda esta variedad en un gráfico, razón por la cual se ofrece en el apartado siguiente.

4.2. Representación gráfica

Se usa un gráfico para transmitir la sistematización de las actuaciones elegidas de ejemplo. Respecto del gráfico, nótese que:

- A cada actuación le corresponde el número de orden que se indica en la tabla. Ese número de orden consta al lado del punto que representa la actuación en cuestión.
- La descripción de las actuaciones es una descripción según consta en la normativa, lo que significa que en las actuaciones en las que actúa un número indeterminado de Administraciones (actuaciones número 3 y 6 de la tabla) se debe asumir un número de Administraciones para poder representar dichas actuaciones en el gráfico. En el caso de la actuación número 3 se asume que la solicitud la cursan la mitad de Administraciones de la UE, y en el caso de la actuación número 6 se asume que interviene la mitad de Administraciones de la UE.



Referencias bibliográficas

- Agudo González, J., «La administración del espacio administrativo europeo», en *RVAP*, 99–100 (2014), pp. 111–159.
- Alonso García, R., *Derecho comunitario, derechos nacionales y derecho común europeo*, Madrid, Civitas, 1989.
- Bach, M., «Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren–Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft», en *ZfS*, 1/1992, pp. 16–30.
- Benz, A., «Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union», en JACHTENFUCHS, M. y Kohler–Koch, B. (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, Leske+ Budrich, 2003, pp. 317–351.
- Bergmann, J. (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*, Baden–Baden, Nomos, 2012.
- Bieber, R., Epiney, A., Y Haag, M., *Die Europäische Union*, Baden–Baden, Nomos, 2013.
- Borhardt, K. D., *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, utb, Wien, 2015.
- Cassese, S.,
- «Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali», en *Riv. trim. dir. pubb.*, 53 (2003), pp. 35–52.

- «European Administrative Proceedings», en *Law and Contemporary Problems*, 68 (2004), pp. 21-36.
- «Il procedimento amministrativo europeo», en BIGNAMI, F. y CASSESE, S. (a cura di), *Il Procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Quaderno 1 de la *Riv. trim. dir. pubb.*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 31-51.
- «Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali», en Chiti, M. P. y Greco, G. (dirs.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2007, pp.3-14.
- Chiti, E., «La costruzione del sistema amministrativo europeo», en CHITI, M. P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 45-88.
- Classen, C. D., *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union – Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtcharta*, Berlin, Duncker & Humblot, 2008.
- Dehousse, F., «Les États membres, le Conseil et la Commission», en Institut D'études Juridiques Europeennes, *La Communauté et ses États Membres – Actes du sixième Colloque de l'I.E.J.E sur les Communautés européennes organisé à Liège les 10, 11 et 12 janvier 1973*, La Haye, Faculté de Droit de L'Université de Liège y Martinus Nijhoff, 1973, pp. 117-172.
- Della Cananea, G.,
 - «I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea», en Bignami, F. y Cassese, S. (a cura di), *Il Procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Quaderno 1 de la *Riv. trim. dir. pubb.*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 307-333.
 - «The European Union's Mixed Administrative Proceedings», en *Law and Contemporary Problems*, 68 (2004), pp. 197-217.
- Diez Sastre, S., «Las relaciones administrativas del Estado con la Unión Europea y con los Estados miembros en la ejecución administrativa del Derecho europeo», en Cano Campos, T. (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, Tomo II – La organización de las Administraciones públicas, Madrid, Justel, 2009, pp. 461-487.
- Everling, U.,
 - «Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts», en *DVBl*, 13/1983, pp. 649-658.
 - «Die Mitwirkung nationaler Behörden in der EG-Wettbewerbpraxis – Verfahrensfragen bei Kartellverbot, Fusionskontrolle, Beihilfen, Antidumping», en *WuW*, 9/1993, pp. 709-723.
- Fastenrath, U. y Groh, T., *Europarecht*, Stuttgart, R. Boorberg, 2016.
- Fuentetaja Pastor, J. A., *La administración europea: la ejecución europea del derecho y las políticas de la Unión*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2007.
- Geiger, R. Y Kahn, D. E., *Europarecht*, München, C. H. Beck, 1997.
- Gerontas, A. S., *Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns – Am Beispiel der einwanderungsrechtlichen Rückführungspolitik*, Baden-Baden, Nomos, 2011.
- Glaser, A., *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2013.
- Gundel, J., «Verwaltung», en Schulze, R., Zuleeg, M., y Kadelbach, S., *Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, Baden-Baden, Nomos, 2010, pp. 145-227.
- Hailbronner, K. Y Jochum, G., *Europarecht I – Grundlagen und Organe*, Stuttgart, W. Kohlhammer, 2005.
- Haratsch, A., Koenig, C., Y Pechstein, M., *Europarecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2016.
- Hatje, A., *Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung*, Baden-Baden, Nomos, 1997.
- Hobe, S. y Fremuth, M. L., *Europarecht*, München, Franz Vahlen, 2014.
- Hofmann, H. C. H. y Türk, A. H.,
 - *EU Administrative Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.
 - «The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences», en *ELJ*, 13 (2007), pp. 253-271. Jarass, H. y Beljin, S., *Grundlagen des EG-Rechts*, Baden-Baden, Nomos, 2003.



- Keessen, A. M., *European Administrative Decisions – How the EU Regulates Products on the Internal Market*, Groningen, Europa Law Publishing, 2009.
- Klepper, M., *Vollzugskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft aus abgeleitetem Recht – Zulässigkeit – Modalitäten – Rechtsfolgen*, Baden–Baden, Nomos, 2001.
- Knoll, G., *Grundzüge eines europäischen Standards für den einstweiligen Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte*, Berlin, Duncker & Humblot, 2002.
- Lecheler, H. y Gundel, J., *Einführung in das Europarecht*, München, C. H. Beck, 2003.
- Marks, G., Hooghe, L., Y Blank, K., «European Integration from the 1980s: State–Centric v. Multi-level Governance», en *JCMS*, 34 (1996), pp. 341–378.
- Mir Puigpelat, O., «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», en Velasco Caballero, F. y Schneider, J. P. (coords.), *La unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 51–85.
- Morata, F., «Gobernanza multinivel en la Unión Europea», VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa entre el 8 y 11 de octubre de 2002.
- Oppermann, T., Classen, C. D., y Nettesheim, M., *Europarecht – Ein Studienbuch*, München, C.H. Beck, 2016.
- Pache, E., «Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung», en *VVDStRL*, 66 (2007) – Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, pp. 106–144. 31
- Parejo Alfonso, L., «Prólogo», en Moreno Molina, A. M., *La ejecución administrativa del Derecho comunitario – Régimen europeo y español*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 1998.
- Pernice, I. Y Kadelbach, S., «Verfahren und Sanktionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht», en *DVBl*, 19/1996, pp. 1100–1114.
- Pescatore, P., «Das Zusammenwirken der Gemeinschaftsrechtsordnung mit den nationalen Rechtsordnungen», en *Europarecht*, 4/1970, pp. 307–323.
- Peters, B. G. y Pierre, J., «Governance Approaches», en Wiener, A. y Diez, T. (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Priebe, R., «Handlungsformen für Verwaltungskooperation im europäischen Staatenverbund» en Hill, H. y Pitschas, R. (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht – Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, pp. 337–352.
- Rengeling, H. W.,
- «Nationaler Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht: Die Gemeinschaftskompetenzen», en *EuR*, 3/1974, pp. 216–237.
 - *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des europäischen Gemeinschaftsrechts*, Berlin, Carl Heymanns, 1977.
 - «Die Entwicklung verwaltungsrechtlicher Grundsätze durch den Gerichtshoff der Europäischen Gemeinschaften», en *EuR*, 4/1984, pp. 331–360.
- Rodríguez De Santiago, J. M^a, «El modelo de «unión administrativa europea» en el sistema de coordinación de las prestaciones sociales por enfermedad», en Velasco Caballero, F. y Schneider, J. P. (coords.), *La unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 265–287.
- Schmidt–Abmann, E.,
- «Empfiehl es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft weiterzuentwickeln?», en *JZ*, 17/1994, pp. 832–840.
 - «Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Einleitende Problemskizze», en SCHMIDT–Abmann, E. y Hoffmann–Riem, W. (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Baden–Baden, Nomos, 1999, pp. 9–43.
 - «Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts», en Blankenagel, A., Pernice, I., y Schulze–Fielitz, H. (Hrsg.), *Verfassung im Diskurs der Welt – Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004, pp. 395–415.

J.K. Fernández: “Propuesta de un modelo más preciso para la sistematización de las actuaciones de ejecución del Derecho”

- «Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts», en E. Schmidt-Aßmann y B. Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund – Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, pp. 1–24.
- «Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht», en Hoffmann-Riem, W., Schmidt-Aßmann, E., y Voßkuhle, A. (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, München, C. H. Beck, 2012, pp. 495–555.