

# LA EUROPEIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INTERNO

Lucía Alarcón Sotomayor

**RESUMEN:** Este trabajo estudia la repercusión del Derecho de la Unión Europea en el régimen jurídico del procedimiento español para dictar actos administrativos, en esencia, las europeizaciones producidas y su recepción. Analiza las clases de europeización [estricta y amplia, directa e indirecta, obligada o voluntaria (spillover)], las vías de penetración, los posibles inconvenientes [autonomía procedimental, cultura española sobre procedimiento], su superación [principios de equivalencia y efectividad, madurez del procedimiento español], y distingue entre la del procedimiento administrativo común y las sectoriales. Se refiere, además, a los efectos en el régimen interno de la jurisprudencia de Luxemburgo (a través de la buena administración) y de los instrumentos europeos de soft law (Código ReNEUAL y Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo de 2016). Termina aludiendo a la influencia que nuestros principios y nuestra regulación sobre procedimiento administrativo general están teniendo, respectivamente, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en el proceso europeo de codificación.

**PALABRAS CLAVE:** Europeización, procedimiento administrativo español, Derecho de la Unión Europea, Tribunal de Justicia, Código ReNEUAL, buena administración.

**ABSTRACT:** This paper examines the impact of European Union law on the legal framework of Spanish administrative procedure, essentially the Europeanization processes that have taken place and their reception in this area. It analyses the types of Europeanization [strict and broad, direct and indirect, mandatory and voluntary (spillover)], the avenues of penetration, possible drawbacks [procedural autonomy, Spanish procedural culture], and how these can be overcome [principles of equivalence and effectiveness, maturity of Spanish procedure]. It also distinguishes between the Europeanization of general administrative procedure and sectoral European procedures. Furthermore, it addresses the effects on domestic law of the Court of Justice's jurisprudence (through the principles of good administration) and European soft law instruments (the ReNEUAL Code and the Parliament's proposed regulation). Finally, it discusses the influence of Spanish principles and regulations on general administrative procedure are having, respectively, on the case law of the Court of Justice and the European codification process.

**KEY WORDS:** Europeanization, spanish administrative procedure, European Union Law, Court of Justice, ReNEUAL Code, good administration.

**SUMARIO:** **1. Objeto de estudio.** A) *El Derecho Administrativo y su europeización.* B) *La europeización del régimen jurídico del procedimiento administrativo.* - **2. ¿Quién europeiza?** A) *Vías de europeización.* B) *La europeización estricta.* a) Derecho originario. b) Derecho derivado. c) Jurisprudencia. C) *La europeización amplia.* a) El CEDH. b) El *ius commune* público europeo. c) El Derecho comparado. - **3. ¿Qué se**

**européiza?** A) *El procedimiento administrativo: concepto e importancia.* B) *Referencia a los procedimientos para celebrar contratos públicos y aprobar reglamentos.* C) *El procedimiento para dictar actos administrativos, su contenido.* D) *La modernización del procedimiento, su novedosa concepción y los flamantes intereses en juego.* E) *El procedimiento administrativo común y los procedimientos administrativos *ratione materiae*.* - **4. Posibles obstáculos a la europeización. Su superación.** A) *El principio de autonomía procedimental de los Estados miembros.* a) Significado y riesgos. b) El impulso de la europeización mediante los principios de equivalencia y efectividad. c) Síntesis. B) *La cultura del procedimiento administrativo como seña de identidad española.* a) Significado y posibles inconvenientes. b) Superación: un procedimiento muy preparado para la europeización. - **5. Clases de europeización.** A) *Directa.* a) La europeización por reglamento. b) La europeización mediante directiva. B) *Indirecta.* a) Por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. b) Por mecanismos de soft law. - **6. La europeización del procedimiento administrativo común.** A) *Problemas, evolución y situación actual.* B) *Algunas europeizaciones destacables.* a) El silencio administrativo positivo en los procedimientos incoados por solicitud del interesado. b) La declaración responsable y la comunicación como alternativas a la autorización administrativa y a su procedimiento de adopción. c) Los principios de proporcionalidad y de no discriminación en el procedimiento de adopción de medidas limitativas. d) Los programas de clemencia. - **7. La europeización del procedimiento por obra del Tribunal de Justicia.** A) *La jurisprudencia sobre la buena administración y el art. 41 de la Carta.* B) *La recepción de la buena administración por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.* - **8. La europeización del procedimiento a través de la Propuesta de reglamento del Parlamento europeo y del Código ReNEUAL.** - **9. La europeización inevitable o interesada del procedimiento administrativo interno. El efecto spillover.** - **10. La influencia del régimen español en el procedimiento administrativo de la Unión Europea.** - **Bibliografía.**

## 1. Objeto de estudio<sup>1</sup>

*A) El Derecho administrativo y su europeización*

El Derecho de la Unión Europea y el ordenamiento jurídico nacional están ya entrelazados de forma casi inseparable<sup>2</sup>. El primero, dice ARZOZ, opera, hoy en día, como un manto envolvente del Derecho administrativo de los Estados miembros y, por ende, también de las formas jurídicas de actuación administrativa previstas en sus ordenamientos<sup>3</sup>. Se debe al fenómeno jurídico de la europeización del Derecho, y del administrativo en particular<sup>4</sup>, que puede definirse como la influencia o la repercusión que ejerce el Derecho europeo en

---

<sup>1</sup> Utilizo en este trabajo los términos *Derecho de la Unión Europea*, *Derecho comunitario* y *Derecho europeo* como sinónimos, salvo cuando haga distinciones expresas al respecto, para referirme al ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

<sup>2</sup> T. Siegel (2016: 25 y 50). J. Barnés Vázquez (1993: 41) alude a los poros o puntos de intersección entre ellos. G. della Cananea (2022: 451) se refiere a la simbiosis que mantienen ambos.

<sup>3</sup> X. Arzo Santisteban (2025: 257).

<sup>4</sup> A. Boix Palop (2017: 38-39 y 97).

los nacionales, y que puede llegar a transformarlo y suponer que el español en nuestro caso, incluidos sus principios generales, sea determinado por el Derecho de la Unión<sup>5</sup>.

Puede decirse que esta es la europeización en el sentido más estricto (vertical y descendente del Derecho de la Unión Europea en el Derecho español), aunque también puede hablarse de la derivada del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 (CEDH) o, en un sentido más amplio, de la consistente en la influencia que ejerce el Derecho comparado europeo en nuestro ordenamiento<sup>6</sup>.

Por otra parte, y como se verá, la europeización vertical, entre la Unión Europea y los Estados miembros, no discurre exclusivamente en una sola dirección, sino que es recíproca, y está siendo completada crecientemente por entrecruzamientos, horizontales, entre los Estados europeos<sup>7</sup>.

### *B) La europeización del régimen jurídico del procedimiento administrativo*

Teniendo esto en cuenta, este trabajo no pretende estudiar el Derecho europeo del procedimiento administrativo o el procedimiento administrativo europeo ni cómo se ha llevado a cabo la europeización de otras instituciones generales o de sectores concretos, sino analizar de qué forma se ha europeizado el régimen jurídico del procedimiento administrativo español o cómo ha sido la recepción del Derecho europeo por parte de nuestra normativa y nuestra jurisprudencia de procedimiento. Se trata de estudiar una europeización del procedimiento administrativo español a través del Derecho europeo<sup>8</sup>. Inevitablemente, se hará alusión, también, al procedimiento de la Unión, que, pese a los intentos, no está codificado con carácter general, y a esas otras instituciones o a materias concretas del Derecho interno en la medida en que estén implicadas o relacionadas con la europeización del procedimiento. Dice SARMIENTO que la europeización cristaliza en modificaciones normativas y, también, en nuevas formas de actuación administrativa y, que, como consecuencia de ello, se produce una transformación práctica y dogmática del Derecho administrativo español donde las categorías jurídicas propias van cediendo en favor de categorías y conceptos de origen europeo<sup>9</sup>.

La doctrina ha señalado desde antiguo que el influjo del Derecho comunitario se ha dejado sentir con fuerza en el procedimiento administrativo, que ha caído dentro de su campo gravitatorio<sup>10</sup>.

Se analizará aquí de qué forma (estricta o amplia, directa o indirecta, general o sectorial, obligada o voluntaria,) el procedimiento administrativo interno, mediante su europeización (a través de normas europeas, de sentencias del Tribunal de Justicia, de los principios generales del Derecho europeo, de mecanismos europeos del *soft law*), recibe y pasa a estar compuesto de reglas, principios y conceptos de origen o influencia europeas

---

<sup>5</sup> D. Sarmiento y X. Codina (2021: 744-745).

<sup>6</sup> E. Schmidt-Assmann (2003: 40) y L. Cosculluela (2017: 936-937).

<sup>7</sup> A. Weber (1993: 74), T. Siegel (2016: 50), I. Martín Delgado (2017: 116-117). T. Müller (2019: 26).

<sup>8</sup> En general, E. Schmidt-Assmann (2003: 40-44) distingue entre una europeización del Derecho a través del Derecho (de instrumentos jurídicos) y a través de las estructuras administrativas.

<sup>9</sup> D. Sarmiento y X. Codina (2021: 743-744).

<sup>10</sup> E. Schmidt-Assmann (2003: 43).

que, en caso de conflicto, tienen fuerza jurídica para desplazar al Derecho español y que deben ser interpretadas conforme a los principios propios de su ordenamiento de origen<sup>11</sup>.

A este respecto, habrá que tener en cuenta que las cuestiones sustantivas y las procedimentales en la regulación de una materia no pueden separarse de manera radical y que a menudo la distinción entre ambas es relativa y problemática<sup>12</sup>. Lo habitual es que los aspectos materiales de la norma invadan y condicionen sus aspectos formales y que el procedimiento se utilice para tratar de asegurar la cuestión de fondo. Esto se complica mucho en el caso de la europeización del procedimiento administrativo interno pues, por lo general, las normas materiales son europeas y las normas procedimentales serán nacionales<sup>13</sup>.

## 2. ¿Quién europeiza?

### A) Vías de europeización

Podría hablarse, en general, de la influencia que han tenido las normas europeas, tanto de la Unión Europea como del CEDH, en el régimen jurídico del procedimiento español. Esta sería una europeización en sentido amplio que abarcaría, además, la repercusión de la jurisprudencia de sus tribunales (TJUE y TEDH) en nuestro ordenamiento.

Cabría, también, analizar la influencia que el Derecho comparado europeo en materia de procedimiento (el alemán, el italiano, el francés, el anglosajón) ha tenido y tiene en el nuestro<sup>14</sup>.

Pero ese amplísimo estudio excede con mucho de este trabajo. Aquí me centraré en una europeización más estricta que es la que atiende al Derecho de la Unión Europea: en esencia, a sus normas y a su jurisprudencia, aunque lo haré sin renunciar a tratar esas otras europeizaciones más amplias cuando sean significativas o útiles a nuestros efectos.

### B) La europeización estricta

La europeización más exacta es la que tiene lugar por vía del Derecho de la Unión Europea que incluye el Derecho originario, el Derecho derivado y, en un sentido amplio, la jurisprudencia del TJUE<sup>15</sup>.

#### a) Derecho originario

Entre las normas que componen el Derecho originario, nos interesan aquí el Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), sus Anexos y Protocolos, y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (Carta).

---

<sup>11</sup> D. Sarmiento y X. Codina (2021: 743-745).

<sup>12</sup> X. Arzok (2013: 161).

<sup>13</sup> F. Velasco Caballero (2010: 446).

<sup>14</sup> M. Almeida Cerredá (2017: 28).

<sup>15</sup> A. Nieto (2016: 37).

Por lo que respecta a los Tratados, algunos de sus preceptos han tenido una especial incidencia en el proceso de europeización del procedimiento interno, sobre todo, porque han servido para impulsarlo, aunque haya también alguno que pueda valer para lo contrario. Entre los primeros, están los que han consagrado los principios de primacía, eficacia directa, cooperación leal, el valor de Derecho originario de la Carta, etc. Entre los segundos, el art. 291.1 TFUE que ha previsto la ejecución indirecta del DUE y, con ello, el llamado principio de autonomía procedimental de los Estados miembros.

En cuanto a la Carta, que es Derecho constitucional de la Unión (art. 6 TUE), ha proclamado los derechos fundamentales de este ordenamiento y, entre ellos, los derechos a una buena administración (art. 41.1 y 2), de acceso a los documentos (art. 42), a la protección de los datos personales (art. 8), a la presunción de inocencia (art. 48.1) y de defensa (art. 48.2). Todos ellos han sido consagrados con el máximo valor jerárquico y tienen repercusión en el régimen jurídico del procedimiento administrativo español.

#### b) Derecho derivado

Por lo que respecta al Derecho derivado, la diferencia más relevante a efectos de la europeización es que los reglamentos son directamente aplicables en los Estados miembros y las directivas no: “obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios” (art. 288 TFUE). Así pues, aquellos no requieren de trasposición y el legislador español no estará obligado a aprobar normas que incorporen su contenido. Cosa diferente es que convenga o sea necesaria una norma interna que lo desarrolle o complemente. Las directivas, por su parte, sí precisan de trasposición de forma que habrá que aprobar una norma interna que reciba y regule lo allí previsto<sup>16</sup>.

#### c) Jurisprudencia

Aunque la jurisprudencia no pueda considerarse una fuente del Derecho de la Unión en sentido escrito, desde luego, ha servido y funcionado como si lo fuera, mucho más que en otros ordenamientos como, por ejemplo, el nuestro<sup>17</sup>. En este trabajo, su importancia estriba en que el Tribunal de Justicia ha ideado dos vías o mecanismos que han contribuido a la europeización del procedimiento interno.

La primera ha sido mediante la consagración de los principios generales del Derecho de la Unión. Muchos de ellos resultan aplicables en el procedimiento administrativo español y deben inspirar su regulación y los trámites que lo integran.

La segunda se ha basado en los principios reguladores de la ejecución indirecta del Derecho de la Unión, en esencia, de equivalencia y efectividad que tienen por objetivo garantizar su eficacia en los ordenamientos internos<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> J. L. Martínez López-Muñiz (2024: 560).

<sup>17</sup> A. Boix Palop (2017: 42).

<sup>18</sup> D. Sarmiento y X. Codina (2021: 748-752).

### C) La europeización amplia

Como se anticipó, la dimensión europea del procedimiento administrativo no se agota en el Derecho de la Unión, por más que este constituya la pieza más relevante del conjunto, habida cuenta de sus competencias de carácter supranacional<sup>19</sup>. Pueden distinguirse otros dos, incluso tres, estratos de europeización<sup>20</sup>.

#### a) El CEDH

En primer lugar, está el que se apoya en el Consejo de Europa a través del CEDH y la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo. A este respecto, hay que tener en cuenta los preceptos del Convenio relativos a los derechos fundamentales con especial repercusión en el procedimiento administrativo y la jurisprudencia que sobre ellos ha elaborado el TEDH. Así mismo, deben valorarse algunas resoluciones y recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre cuestiones destacadas del procedimiento, por ejemplo, la Recomendación CM/Rec(2007)7 sobre buena administración<sup>21</sup>.

#### b) El *ius commune* público europeo

En segundo lugar, está el sustrato representado por el acervo de garantías que están profundamente enraizadas en la cultura europea, sobre todo, en la continental, y que se encuentran en todos los ordenamientos nacionales<sup>22</sup>. Siguiendo a Schmidt-Assmann, este conjunto de garantías formales se remonta a principios ya enunciados por el Derecho romano, tales como “audiatur et altera pars” o “nemo iudex in causa sua”, y constituyen lo que podría considerarse el fundamento básico del *ius commune* público europeo<sup>23</sup>. Al hilo de esos principios comunes, ya dijo MAYER que la comunidad de espíritu de la familia de las naciones europeas no se manifiesta quizá en ninguna parte tan bien como en la historia común de sus ideas sobre el Derecho público<sup>24</sup>.

De ahí que pueda hablarse de un conjunto de valores y principios jurídicos -audiencia, imparcialidad, procedimiento debido, eficacia, control, etc.- que representan los estándares procedimentales de los ordenamientos nacionales y constituyen las bases del

---

<sup>19</sup> E. Schmidt-Assmann (2008: 95).

<sup>20</sup> L. Arrojo Jiménez (2020: 189).

<sup>21</sup> J. Ponce Sole (2010: 105-106). <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c>. Hay otras interesantes que pueden encontrarse en la página web del Comité de Ministros.

<sup>22</sup> L. Cosculluela (2017: 936) señala que ese fondo cultural jurídico común en Europa nació con anterioridad a la aparición de la UE y su Derecho. M. Almeida Cerrada (2017: 21-24) explica que la expresión *ius administrativum europaeum commune* ha sido forjada sobre una idea mucho más antigua, la del *ius commune*, que se fue formando en la Edad Media, a partir de los textos del Derecho romano, gracias al trabajo de los glosadores y, posteriormente, de los comentaristas que contribuyeron definitivamente a la europeización del *ius commune* y a su triunfo real. I. Martín Delgado (2017: 122-123) advierte que nuestra cultura y nuestras estructuras jurídicas no son tan diferentes: (casi) todos somos hijos del Derecho Romano y de la Revolución Francesa.

<sup>23</sup> E. Schmidt-Assmann (2008: 101), R. Alonso García (1989: 238-241) y M. P. Chiti (2020: 236).

<sup>24</sup> O. Mayer (1982: 69).

*ius commune* procedimental en Europa<sup>25</sup>. CASSESE alude a esos mismos principios esenciales como sustento de un ordenamiento jurídico-administrativo global<sup>26</sup>.

### c) El Derecho comparado

En tercer lugar, también podría hablarse de la influencia que el Derecho comparado ha tenido en nuestro procedimiento administrativo, no como Derecho común europeo, sino desde el ordenamiento nacional de un Estado europeo en particular. Sería algo así como la repercusión que la regulación alemana o francesa o italiana sobre procedimiento habría tenido sobre la española<sup>27</sup>. En otro orden, se alude, incluso, a la influencia de la normativa y la jurisprudencia estadounidenses y de su Ley federal de procedimiento administrativo de 1946 (APA), que es el corazón de la regulación del procedimiento en ese país<sup>28</sup>.

## 3. ¿Qué se europeíza?

### A) El procedimiento administrativo: concepto e importancia

En un sentido tradicional, nuestro procedimiento administrativo es el cauce formal impuesto por el ordenamiento para que la Administración tome sus decisiones y, así, apruebe reglamentos, produzca actos administrativos resolutorios y celebre convenios. Obedece a que la actividad jurídica de la Administración (reglamentos, actos y convenios) está normalmente procedimentalizada, esto es, sometida a la necesidad de seguir un procedimiento para formar la voluntad que se plasmará en una decisión administrativa<sup>29</sup>.

Esto es así por la relevancia de las funciones que tiene encomendadas y, de ninguna forma, porque sea un fin en sí mismo. Sobre todo, se le han atribuido cuatro funciones principales:

- Constituye una garantía de acierto para la Administración a la hora de formar su voluntad y tomar decisiones sobre cuestiones que afectan a los intereses públicos. Cada vez se da más importancia, incluso en el ámbito de las organizaciones privadas, al “proceso de toma de decisiones”. Pues bien, para las Administraciones eso está tradicional y jurídicamente determinado mediante el procedimiento administrativo.
- Es una garantía para los interesados pues, a través de los trámites que lo componen, pueden defender sus derechos e intereses frente a la Administración.
- Es un cauce que propicia la participación ciudadana en el debate de los asuntos de interés general (destacadamente, pero no solo, a través del trámite de la información pública).

---

<sup>25</sup> A. Nieto (2016: 40).

<sup>26</sup> S. Cassese (2010: 239-240).

<sup>27</sup> En ocasiones, el Derecho de la Unión ha servido de intermediario para incorporar en nuestro ordenamiento la solución nacional de otro Estado europeo. Ha ocurrido destacadamente con el principio alemán de confianza legítima (T. Müller, 2019: 40-44).

<sup>28</sup> L. Parejo y M. Vaquer (2018:13) y C. Crawford (2018:128).

<sup>29</sup> L. Alarcón Sotomayor (2023: 17-19).

- Entraña un medio idóneo para canalizar la cooperación y coordinación entre diferentes Administraciones. Así sucede en los procedimientos administrativos complejos o compuestos que requieren la actuación de dos Administraciones distintas o cuando se prevén informes emitidos por una Administración diferente a la competente para resolver.

En nuestro país, estas funciones del procedimiento y la consecuente importancia que se le confiere justifican que la misma CE haya aludido a él y a alguno de sus trámites [art. 105.a) y c)]<sup>30</sup> y, así mismo, que los defectos en su tramitación puedan acarrear en algunos casos la invalidez de la decisión final, incluso su nulidad de pleno derecho.

Se comprende, así, que el procedimiento no puede ser visto como un estorbo formalista, como una carrera de obstáculos que complica y eterniza los asuntos. Cosa distinta es que a veces se pierda la perspectiva, se sacralicen los aspectos formales más nimios, se impongan cargas desmesuradas y se compliquen innecesariamente. Eso es, más bien, la patología del procedimiento, y contra ello se proclaman una serie de principios, en especial, el de simplificación, al que la europeización ha contribuido sin lugar a duda<sup>31</sup>.

#### *B) Referencia a los procedimientos para celebrar contratos públicos y aprobar reglamentos*

Aunque el trabajo se centre en el procedimiento para dictar actos, hay que hacer alguna referencia a los previstos para aprobar reglamentos, planes, contratos o convenios y a su europeización.

De hecho, uno de los procedimientos más europeizados ha sido el de adjudicación de los contratos financiados con fondos públicos<sup>32</sup>. Aquí la europeización ha determinado la regulación, no solo del procedimiento de contratación propiamente dicho, sino también de un recurso especial resuelto conforme a estrictos criterios de independencia y rapidez<sup>33</sup>. Es uno de los ejemplos de máxima europeización. De hecho, el legislador español ha ido más allá de lo impuesto en este ámbito y ha extendido las soluciones europeas a aspectos en los que no era preceptivo porque no se trataba de ejecutar el Derecho de la Unión<sup>34</sup>.

Con relación a los reglamentos, no ha ocurrido lo mismo, es decir, su procedimiento de elaboración no ha sido determinado por las normas europeas, pero nuestro legislador sí ha incorporado normas de calidad o principios de buena regulación (better regulation and smart regulation) que tienen una clara impronta europea en los artículos 129 y 130 LPAC. Así mismo, aunque el procedimiento sea distinto según se trate de reglamentos estatales, autonómicos o locales, en los artículos 132 y 133 LPAC se han previsto unas reglas

---

<sup>30</sup> L. Martín Rebollo (2011: 787-796) insiste en que el Derecho es, antes que nada, procedimiento, formas, porque esa es su garantía, y se remite a *La libertad de los modernos* de Benjamin Constant y a *La lengua de los Derechos* del profesor García de Enterría (1994: 191 y 205) que refleja que las formas son esenciales para combatir la arbitrariedad.

<sup>31</sup> L. Alarcón Sotomayor (2023: 19).

<sup>32</sup> L. A. Ballesteros Moffa (2010: 201-205) y X. Arzoz (2025: 260).

<sup>33</sup> P. Valcárcel Fernández (2016: 304-305).

<sup>34</sup> J. M. Baño León, (2000: 12-13, 36-37).

novedosas básicas y comunes a todos ellos que impulsan, también por influencia europea, la transparencia y la participación de ciudadanos y empresas en su proceso de elaboración<sup>35</sup>. Así, el art. 132 impone a cada Administración que elabore y publique en su portal de transparencia un plan anual de las normas que pretende aprobar al año siguiente. Por su parte, el art. 133 establece tres trámites (consulta previa, audiencia e información pública) obligatorios en la elaboración de reglamentos con el designio común de dar cumplimiento al art. 105 a) CE, esto es, garantizar la participación ciudadana<sup>36</sup>. Con esta regulación se siguen las recomendaciones que, en esta materia, han formulado la Comisión Europea y la OCDE en su informe de 2014 “Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement”<sup>37</sup>.

### *C) El procedimiento para dictar actos administrativos, su contenido*

Se acoge aquí un concepto amplio del procedimiento para dictar actos administrativos, en el sentido de que incluye el conjunto de piezas esenciales que puede servirle a la Administración para articular y formar su voluntad con el fin de adoptar una decisión válida y ejecutiva y, cuando proceda, susceptible de ejecución forzosa. En consecuencia, estaría integrado: por los principios que lo rigen, el concepto de interesado, términos y plazos, notificaciones, presentación de escritos, ventanilla única, simplificación, tramitación electrónica, acceso a los documentos, actuaciones previas, fases y trámites que lo componen, plazo máximo para resolverlo, efectos del silencio administrativo, consecuencias de los vicios formales, la resolución que lo termina, su ejecución forzosa y sus requisitos de validez y eficacia<sup>38</sup>.

En cuanto al concepto de acto administrativo, se utiliza en este trabajo en el sentido que le ha otorgado el Derecho español, con independencia del más restringido del Derecho alemán y, por influencia suya, del Derecho de la Unión<sup>39</sup>.

Desde este punto de vista, hay que tener en cuenta, por un lado, las diferentes clases de actos que pueden integrar el procedimiento y, por el otro, la heterogeneidad de los típicos que pueden resolverlo. En cuanto a lo primero, el procedimiento puede estar compuesto por actos administrativos resolutorios o de trámite, cualificados o no, favorables o desfavorables, simples o complejos, declarativos o constitutivos, que pongan fin o no a la vía administrativa, susceptibles o no de ejecución forzosa, electrónicos o en papel, expresos o presuntos, válidos o inválidos, firmes o no, etc. Estas diferencias determinan cambios profundos de las reglas procedimentales aplicables y de su régimen de revisión y revocación, y el Derecho de la Unión, consciente de ello, ha distinguido también en sus europeizaciones según la naturaleza del acto afectado en cada caso.

En cuanto a lo segundo, los actos administrativos típicos que resuelven el procedimiento son muy distintos: autorizaciones, órdenes, concesiones, sanciones, ayudas y subvenciones, indemnizaciones, etc., y la repercusión de las normas europeas sobre cada

---

<sup>35</sup> J. Tornos Más (2015: 249) y A. Boix Palop (2017: 50).

<sup>36</sup> M. Rebollo Puig (2019: 253-255).

<sup>37</sup> Vid. el apartado V de la exposición de motivos de la LPAC.

<sup>38</sup> T. Cano Campos (2019: pp. 128-30).

<sup>39</sup> X. Arzoz Santisteban (2012: 2017) y A. Picón Arranz (2020: 112).

uno ha tenido distinta intensidad. Hay veces, incluso, que la europeización ha determinado la supresión del acto resolutorio y de su previo procedimiento (destacadamente, las autorizaciones) en algunos sectores (los servicios en el mercado interior) y su sustitución por otras modalidades más suaves de intervención administrativa (declaraciones responsables o comunicaciones previas e inspecciones administrativas *a posteriori*).

*D) La modernización del procedimiento, su novedosa concepción y los flamantes intereses en juego*

La revitalización que ha experimentado el procedimiento administrativo de un tiempo a esta parte y las nuevas funciones que se le han ido atribuyendo<sup>40</sup> han justificado que el tradicional -el simple y bilateral para dictar actos administrativos- haya recibido un buen número de críticas -muchas veces inmerecidas- por haberse quedado, digámoslo suavemente, un tanto anticuado y obsoleto.

La doctrina española ha insistido en ello y ha puesto de relieve que el procedimiento, probablemente por la influencia del Derecho norteamericano, se ha ido afirmando poco a poco no sólo como un *inter*, sino también como un *fórum*, es decir, un lugar para la puesta en común de la información y el contraste de opiniones, en el que puedan concurrir varios sujetos tanto privados como públicos y con intereses no necesariamente contrapuestos, sino concurrentes<sup>41</sup>. Su objetivo sería asegurar la transparencia y el acierto en la toma de decisiones discrecionales y su control judicial<sup>42</sup>.

En este sentido, el procedimiento también se ha tornado más complejo, como consecuencia del incremento de las técnicas de la planificación en muchos sectores, de la sociedad de la información y comunicación, de la redistribución de responsabilidades entre el Estado y la sociedad con la presencia cada vez de más actores y nuevos intereses o de la pérdida de confianza en la capacidad directiva del Derecho sustantivo o material<sup>43</sup>.

Estas nuevas -algunas de ellas no tan nuevas- funciones encomendadas han justificado en buena medida que se le haya atribuido en las últimas décadas una suma importancia, probablemente un tanto sobredimensionada. Se habla así de un proceso de progresiva procedimentalización del Derecho público<sup>44</sup>; un proceso que ha comenzado a expandirse desde los procedimientos meramente aplicativos de las normas a los innovadores y de creación del Derecho (aprobación de un nuevo medicamento, evaluación de impacto normativo o ambiental, etc.), adquiriendo, además, una dimensión supraestatal y hasta

---

<sup>40</sup> E. Schmidt-Assmann (2008: 75-78), J. Barnés (2008: 16-19 y 2015: 204), O. Mir Puigpelat (2008: 57-59) y L. A. Ballesteros Moffa (2010: 189 y 196).

<sup>41</sup> L. Parejo Alfonso (2020: 23-24) denuncia que la visión del procedimiento administrativo entre nosotros -los administrativos-, lo que en modo alguno constituye una singularidad en el panorama europeo, sigue siendo la formal (sobre la base de una relación bilateral Administración-ciudadano) y centrada en la producción del acto administrativo final (la resolución) en el seno de una relación jurídico-administrativa en la que sigue latiendo cierta conexión con el proceso judicial. Vid., también, J. M. Baño León (2015) y T. Cano Campos (2019: 160-170).

<sup>42</sup> L. Parejo y M. Vaquer (2018: 13).

<sup>43</sup> L. Parejo Alfonso (2020: 31-34) y T. Cano Campos (2019: 160-170).

<sup>44</sup> E. Schmidt-Assman (2003: 76).

global<sup>45</sup>. Casi que leyendo todo esto da la sensación de que el Derecho administrativo se habría convertido en el Derecho del procedimiento administrativo. Y no creo que sea así.

En cualquier caso, un estudio de la influencia del Derecho europeo en un super procedimiento administrativo así concebido sería un trabajo hercúleo y una penitencia inasumible. Así que me centraré aquí en el procedimiento administrativo tradicional, esto es, en el concebido como un conjunto ordenado de trámites que, sobre la base de una relación jurídica bilateral (Administración e interesado) o triangular (Administración y varios interesados con intereses comunes o contrapuestos), tiene por finalidad la adopción de una decisión en el ejercicio de una potestad administrativa (la resolución). Este procedimiento administrativo, que es el legendario, ya de por sí es amplísimo y abarca un sinfín de problemas de europeización.

Dice BARNÉS que la institución del procedimiento administrativo es la columna vertebral del Derecho Administrativo, su norma más elocuente, la más valiosa para el historiador del Derecho, una pieza básica porque representa la posición del ciudadano frente a la Administración y refleja las relaciones que guardan los poderes públicos entre sí. Esta es la esencia del procedimiento administrativo tradicional y la que va a estudiarse aquí, con independencia de las otras funciones relevantes que haya protagonizado últimamente. Sobre esas nuevas funciones, destaca el propio BARNÉS su original concepción como sustento e instrumento de dirección política que la Unión Europea ha hecho suya en tantos sectores<sup>46</sup>.

#### *E) El procedimiento administrativo común y los procedimientos *ratione materiae**

Puede afirmarse que la europeización más significativa que han experimentado los procedimientos administrativos españoles ha sido *ratione materiae*, esto es, en los sectores en los que ha habido una mayor intervención y regulación normativa por parte de la Unión Europea<sup>47</sup>: contratos, aduanas, medio ambiente, servicios en el mercado interior, competencia, ayudas agrícolas, entrada de inmigrantes, servicios públicos, sectores regulados, organismos reguladores, unidad de mercado. En estas materias, la Unión ha ido aprobando normas que incluían algunos trámites o cuestiones procedimentales, o que hasta regulaban el procedimiento administrativo completo, y esas normas han ido penetrando en el régimen de los correspondientes procedimientos internos.

Con el paso del tiempo, esas europeizaciones sectoriales, cada vez más numerosas y en ámbitos emblemáticos, fueron calando al punto de que nuestro legislador las ha ido asumiendo en la regulación general, en esencia, aunque no sólo<sup>48</sup>, en la legislación sobre procedimiento administrativo común (Ley 39/2015, LPAC)<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> J. Barnés (2018: 267-268).

<sup>46</sup> J. Barnés (2008: 15-19).

<sup>47</sup> L. Ortega y C. Plaza (2010: p. 32-34 y 38), T. Müller (2019: 223-228) lo afirma así con relación a los procedimientos administrativos españoles y alemanes, y X. Arzoz (2025: 259).

<sup>48</sup> Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña

<sup>49</sup> X. Arzoz (2025: 259).

Ha habido, pues, importantes europeizaciones sectoriales y algunas de ellas han penetrado en la regulación general. Aquí vamos a tratar la europeización del régimen del procedimiento administrativo común<sup>50</sup>, que es el más general y abstracto de los posibles.

Se estudiará, sobre todo, el procedimiento común general y no tanto los singulares. Lo digo porque nuestro TC ha distinguido entre ambos<sup>51</sup>. El común general está compuesto por las normas establecidas con carácter general y abstracto para toda suerte de procedimientos, y, en particular, comprende: los principios y reglas que definen la estructura general del *iter* procedimental (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos) y las normas que prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos, así como las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. También, comprende el establecimiento de reglas que regulan el sentido del silencio administrativo, tanto cuando se hace sin referencia a sectores materiales concretos, como cuando afecta a una materia concreta, pero se establece una regla general (STC 143/2017). Por su parte, el procedimiento común singular incluye “la aprobación de principios y reglas sobre cualquiera de esas cuestiones, pero establecidas con un grado intermedio de abstracción” como, por ejemplo, el procedimiento de elaboración de planes urbanísticos o la regulación del procedimiento de otorgamiento de subvenciones previsto en la LGSUB<sup>52</sup>.

Así mismo, hay que tener en cuenta que la LPAC ha incluido lo que ella misma denomina “especialidades” en el ámbito sancionador y de la responsabilidad patrimonial de la Administración. En realidad, esas supuestas especialidades no son tales, sino que constituyen lo común en los procedimientos sancionadores y de exigencia de responsabilidad patrimonial<sup>53</sup>. La LPAC también ha asumido algunas de las europeizaciones que han experimentado estos dos procedimientos administrativos comunes<sup>54</sup>.

#### **4. Posibles obstáculos a la europeización. Su superación**

##### *A) El principio de autonomía procedimental de los Estados miembros*

###### a) Significado y riesgos

CHITI ha puesto de manifiesto que inicialmente el tema del procedimiento administrativo fue poco tratado en el régimen jurídico de la Comunidad europea y lo ha justificado en

---

<sup>50</sup> Sobre su concepto, función, contenido y caracteres, J. J. Díez Sánchez (1992), M. Vaquer Caballería (2016: 21-29), T. Cano Campos (2019) y L. Parejo Alfonso (2008).

<sup>51</sup> SSTC 55/2018, 45/2015, 130/2013, 227/1988, 50/1999. Vid. T. Cano Campos (2019: 130-134). Según el TC, quedan fuera las regulaciones que, aunque son aplicables a clases enteras de procedimientos, se han adoptado en ejercicio de una competencia estatal más específica, como los contratos públicos y la expropiación (que el art. 149.1. 18ª CE contempla al margen del procedimiento común).

<sup>52</sup> A. Bueno Armijo (2015: 56-84).

<sup>53</sup> T. Cano Campos (2019: 130-132).

<sup>54</sup> Sobre el de responsabilidad patrimonial, E. Cobreros Mendazona (2016: 337-339).

buena medida en la regla de la ejecución indirecta<sup>55</sup>. La aplicación del Derecho de la Unión en los ordenamientos nacionales se ha ordenado a lo largo de los años por parte de la jurisprudencia conforme a los principios de ejecución indirecta, en virtud del cual tal ejecución es competencia de los Estados y de ejecución directa, según el cual, excepcionalmente, se atribuye a las Instituciones y organismos de la Unión que conforman la Administración europea<sup>56</sup>. La regla general sería la ejecución indirecta (consagrada más tarde en el art. 291.1 TFUE) y la excepción la ejecución directa<sup>57</sup>.

No obstante, cada vez más cabe hablar también de una tercera modalidad de ejecución del Derecho de la Unión que es la conjunta en la que por decisión del legislador europeo la ejecución en una determinada política, sector o actuación puede aparecer compartida entre la autoridad nacional y la supranacional<sup>58</sup>. En la medida en que esto se produzca, y de ahí su importancia para la europeización del procedimiento, surgirán procedimientos administrativos complejos o compuestos de mucha enjundia<sup>59</sup> (ayudas de Estado, competencia<sup>60</sup>).

Desde una concepción primigenia del principio de ejecución indirecta, se afirmó durante mucho tiempo que en materia de procedimiento administrativo regía el principio o regla de autonomía de los Estados miembros, consistente en que el Derecho de la Unión no impone ninguna solución ni a los legisladores ni a las Administraciones nacionales respecto del modo en que deben regular y aplicar los procedimientos necesarios para ejecutar las normas europeas<sup>61</sup>. Estas serían siempre decisiones internas, regidas por el ordenamiento jurídico propio de cada Estado<sup>62</sup>.

El denominado principio de autonomía procedimental (para algunos consagrado en el art. 291.1 TFUE<sup>63</sup>) ha explicitado el principio de ejecución indirecta o atribución implícita de la competencia de ejecución del Derecho europeo a los Estados miembros<sup>64</sup>. Dicho de otra forma, la competencia ejecutiva del Derecho europeo corresponde a los Estados miembros y ha ido acompañada de su responsabilidad (más que autonomía) para

---

<sup>55</sup> M. P. Chiti (2020: 217-218).

<sup>56</sup> J. A. Fuentetaja Pastor (2025: 70-84), A. J. Gil Ibáñez (1998), E. Schmidt-Assmann (2003: 48).

<sup>57</sup> T. Siegel (2016: 39).

<sup>58</sup> Vid. M. T. Acosta Penco (2023) y J. A. Fuentetaja Pastor (2025: 71-72 y 634-636).

<sup>59</sup> H. C. Röhl (2008), J. Agudo González (2014: 136-138), S. Alonso de León (2017: 173-213) y J. Esteban Ríos (2023: 180-181).

<sup>60</sup> J. Ortega Bernardo (2015: 110-112).

<sup>61</sup> En sus inicios, sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de abril de 1968, Lück, asunto 34/67, ECLI:EU:C:1968:24, y de 19 de diciembre de 1968, Salgoil, asunto 13/68, ECLI:EU:C:1968:54. Vid. el art. 2.4 del Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas: “A reserva del Derecho comunitario aplicable, los procedimientos relativos a la aplicación de los controles y de las medidas y sanciones comunitarias se regirán por el Derecho de los Estados miembros”.

<sup>62</sup> S. Muñoz Machado (1992: 338). X. Arzoz (2013: 163) señala que la jurisprudencia empezó a utilizar la expresión de autonomía procedimental muy tarde en los fundamentos jurídicos de sus sentencias (probablemente, la primera vez fue en la de 7 de enero de 2004, Delena Wells, asunto C-201/02, apdo. 65, 67 y 70, ECLI:EU:C:2004:12) y por influencia de la doctrina que lo había introducido mucho antes. Después, explica, ha aparecido, en términos similares, en las sentencias de 19 de septiembre de 2006 (Gran Sala), i-21 Germany y Arcor/Alemania, C-392/04 y C-422/04, apdo. 57, ECLI:EU:C:2006:586.

<sup>63</sup> J. Schwarze (2012: 48). En contra, X. Arzoz (2013: p. 163).

<sup>64</sup> C. Rodríguez Iglesias (2001: 6) y J. Fuentetaja Pastor (2025: p. 639).

establecer el régimen jurídico -y, por ende, el procedimiento administrativo- que rige esa ejecución, a menos que la UE lo regulase de forma expresa.

En este sentido, en la medida en que cada Estado miembro puede decidir *motu proprio* cuál será el procedimiento interno para ejecutar las normas europeas, esta regla de la autonomía procedimental puede convertirse en un obstáculo para lograr la europeización del régimen jurídico del procedimiento interno<sup>65</sup>.

b) El impulso de la europeización mediante los principios de equivalencia y efectividad

Pero la autonomía de los Estados para ejercer su competencia ejecutiva y regular el procedimiento conforme a su Derecho interno nunca ha sido plena<sup>66</sup>. Siempre ha estado “dirigida” a fin de garantizar la eficacia del Derecho de la Unión en su aplicación interna<sup>67</sup>.

La jurisprudencia del TJUE, al tiempo que afirmaba esa autonomía procedimental, la sometía a límites estrictos y fue ideando unos mecanismos, a partir de lo dispuesto en los Tratados constitutivos, que han favorecido la europeización del régimen del procedimiento interno de dos formas: o bien facilitando la entrada del Derecho de la Unión en el ordenamiento nacional (primacía, efecto útil, interpretación conforme) o bien impidiendo que las regulaciones de procedimiento estatales hicieran inviable su ejecución plena e incondicionada (efecto directo, equivalencia, efectividad, interpretación conforme)<sup>68</sup>.

Por lo que aquí importa, el efecto directo ha supuesto que la norma europea sea directamente aplicable en los Estados miembros (art. 288 TFUE, sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, Van Gend en Loos, asunto 26/62, ECLI:EU:C:1963:1). Así que, si un reglamento regula el procedimiento será el pertinente en esa materia sin necesidad de acción ni regulación del procedimiento por parte de los Estados<sup>69</sup>.

Por su parte, la equivalencia y la efectividad son expresión del principio de cooperación leal (art. 4.3 TFUE). Parten de la ejecución indirecta y presuponen la autonomía o competencia procedimental, pero la limitan<sup>70</sup>.

El principio de equivalencia o de no discriminación impone que la norma estatal de procedimiento para ejecutar el Derecho de la Unión no puede ser menos favorable que la estatal de procedimiento aplicable a situaciones similares de carácter interno<sup>71</sup>. Es decir,

---

<sup>65</sup> J. Fuentetaja Pastor (2017: 184).

<sup>66</sup> Muy crítico con la autonomía procedimental ha sido X. Arzoz (2013: 159, 162-163 y 174) que no la considera un principio jurídico y dice que crea una falsa impresión. Vid. L. A. Ballesteros Moffa (2010: 197-198).

<sup>67</sup> I. Martín Delgado (2010: 105).

<sup>68</sup> D. Sarmiento y X. Codina (2021: 748-752).

<sup>69</sup> J. L. Martínez López-Muñiz (2024: 353).

<sup>70</sup> Dice O. Mir (2008: 59) que casi que la convierten en un envoltorio vacío. Vid. F. Velasco Caballero (2010: 440-441), X. Arzoz (2013: 182) y T. Siegel (2016: 38).

<sup>71</sup> STJUE (Gran Sala) de 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos, asunto C-118/08, apdo. 33, ECLI:EU:C:2010:39.

siempre que no exista norma europea o norma nacional específica sobre el procedimiento aplicable, la equivalencia exige que, ante supuestos análogos, para ejecutar la norma europea se utilice un procedimiento que no ofrezca menos garantías que el interno para ejecutar la norma española<sup>72</sup>. En este sentido, es un estándar mínimo de protección del Derecho europeo en su fase de ejecución cuya efectividad requiere que se dé una similitud entre el supuesto europeo y el nacional desde el punto de vista de su objeto, de su causa y de sus elementos esenciales a efectos de llevar a cabo un juicio de equivalencia<sup>73</sup>.

La efectividad exige que la norma estatal de procedimiento (ya sea la específica para ejecutar la norma europea, ya la general, pero aplicable en condiciones de equivalencia) no impida ni dificulte excesivamente la eficacia del Derecho europeo. Es, como señala FUENTETAJA, un principio de resultados, aunque, de una forma un tanto contradictoria, se formule negativamente<sup>74</sup>. Se ha aplicado muchas veces para verificar la adecuación al Derecho de la Unión de múltiples aspectos procedimentales de los Derechos nacionales, que abarcan, entre otras cuestiones, los plazos para ejercer acciones o interponer recursos, el carácter suspensivo en vía de recurso<sup>75</sup>, los vicios invocables en ellos<sup>76</sup> o la revisión de actos administrativos firmes<sup>77</sup>. En este sentido, ha posibilitado que el Tribunal de Justicia lleve a cabo una especie de armonización indirecta de las normas procedimentales internas que impidan la aplicación efectiva del Derecho europeo<sup>78</sup>.

### c) Síntesis

Estos límites han supuesto que la autonomía procedimental no sea un principio absoluto<sup>79</sup> y que, con el paso de los años, se haya debilitado considerablemente<sup>80</sup>, al punto de que en la actualidad sea, según se ha llegado a afirmar, un paraíso perdido<sup>81</sup> o un mito más que una realidad. ARZOZ ha criticado con especial dureza su eficacia jurídica diciendo que no parece aportar gran cosa, más allá del reconocimiento de que, a falta de normas

---

<sup>72</sup> En materia de recursos administrativos, vid. las sentencias i-21 y Arcor, 19 de setiembre de 2006 (ya mencionadas) y la sentencia del TJUE de 8 de setiembre de 2011, Rosado Santana, C-177/10, ECLI:EU:C:2011:557).

<sup>73</sup> J. Fuentetaja Pastor (2025: 643-645). A este respecto, dicen A. Bueno Armijo (2011: p. 139) y X. Arzo (2013: p. 183) que no significa que exactamente los mismos procedimientos o las mismas normas procedimentales hayan de aplicarse a la ejecución del Derecho interno y a la ejecución del Derecho de la Unión, sino que las normas que los Estados miembros apliquen para la ejecución del Derecho de la Unión ofrezcan una protección de los derechos e intereses legítimos basados en el Derecho de la Unión equivalente a la que el ordenamiento interno proporciona a los derechos e intereses basados en normas puramente internas.

<sup>74</sup> J. Fuentetaja Pastor (2025: 645-647).

<sup>75</sup> STJUE de 5 de octubre de 2006, Comisión/Francia, C-232/05, apdos. 51-53, ECLI:EU:C:2006:578.

<sup>76</sup> Sobre vicios formales, STJUE de 20 de mayo de 2010, Scott SA y Kimberley Clark SAS/Ville d'Orléans, C-210/09, apdos. 31-32.

<sup>77</sup> Vid. SSTJUE de 15 de octubre de 2015, Comisión contra Alemania, C-137/14, EU:C:2015:683; de 13 de enero de 2004, Kuhne y Heitz, C-453/00, ECLI:EU:C:2004:17; de 29 de octubre de 2009, Pontin, C-63/08, ECLI:EU:C:2009:666; y de 20 de octubre de 2016, Danqua, C-429/15, ECLI:EU:C:2016:789.

<sup>78</sup> X. Arzo (2013: 185).

<sup>79</sup> S. Muñoz Machado (1992: 337 y 341-344), S. Galera Rodrigo (1998: p 27), E. Schmidt-Assmann (2003: 43) y A. García Ureta (2002: 23).

<sup>80</sup> S. Viñuales Ferreiro (2017: 226).

<sup>81</sup> D. U. Galetta (2010: 123) prefiere hablar de una "competencia procesal funcionalizada" de los Estados miembros a las exigencias de eficacia del Derecho sustantivo europeo.

propias, la ejecución del Derecho comunitario no tiene otra opción que la de apoyarse en las normas procedimentales de los Estados miembros<sup>82</sup>.

Pero, por lo que aquí interesa, ya se trate de autonomía o de simple competencia, lo cierto es que atribuye a los Estados la responsabilidad primaria para regular el procedimiento interno a seguir en la ejecución del Derecho de la Unión, y, en esa medida, puede frenar o trabar la huella europea. No obstante, los límites señalados han aminorado ese problema y juegan claramente en favor de la europeización del régimen interno.

### *B) La cultura del procedimiento administrativo como seña de identidad española*

#### a) Significado y posibles inconvenientes

Para hacerse una idea de lo que ha podido suponer la europeización en nuestro régimen interno de procedimiento, conviene referirse, aunque sea escuetamente, a la larga tradición y la poderosa importancia que esta institución, y sus garantías esenciales, han tenido en la historia del Derecho administrativo español, y más si se las compara con las de muchos países de nuestro entorno<sup>83</sup>.

GARRIDO FALLA advirtió hace ya veinticinco años que no se ha puesto suficientemente de relieve la peculiaridad que significa, desde el punto de vista del Derecho comparado, la circunstancia de que entre nosotros el procedimiento administrativo sea una materia legalmente regulada desde hace más de un siglo<sup>84</sup>.

En España, por lo pronto, la regulación del procedimiento administrativo no se ha confiado a la jurisprudencia. Esto puede haber ocurrido en otros países (Reino Unido, Bélgica o Francia<sup>85</sup>), pero no desde luego en el nuestro.

---

<sup>82</sup> X. Arzoz (2013: 159 y 170-178).

<sup>83</sup> Compara los sistemas alemán y español T. Müller (2019: 223-247).

<sup>84</sup> F. Garrido Falla (1999: 115-116). Por su parte, M. Vaquer Caballería (2016: 9) reivindica la genuina originalidad española de la Ley de bases de 1889 o de la concepción de procedimiento de Santamaría de Paredes, ambas muy avanzadas para su tiempo.

<sup>85</sup> G. Pellissier (2018: 72). Este país no aprobó un código de procedimiento administrativo hasta el año 2015 (A. Boto Álvarez, 2016: 1-4).

Durante el siglo XX, algunos Estados europeos, y americanos también, fueron aprobando con cuentagotas sus leyes generales de procedimiento<sup>86</sup> (Austria en 1925, EE. UU. en 1946, Alemania en 1976, Italia en 1990<sup>87</sup>, Portugal en 1991<sup>88</sup>).

Pero España fue pionera en este sentido y lo hizo bastante antes a través de la Ley de Bases de 19 de octubre de 1889 (conocida como Ley Azcárate) a la que habrían de adecuarse posteriormente los diferentes reglamentos de procedimiento que cada Ministerio. Esta Ley modesta, que secuencia el procedimiento con sus respectivos plazos, no fue una ley de principios, pero supuso el primer código general de procedimiento administrativo en el mundo, mucho antes que las leyes austriacas de 1925<sup>89</sup>, y un gran avance en cuestiones esenciales (interesado, trámite de audiencia, celeridad, plazo máximo para resolver, pie de recurso en las notificaciones, etc.)<sup>90</sup>. MEDINA ALCOZ ha estudiado con detalle la existencia de una cultura española de procedimiento administrativo muy anterior a la Ley Azcárate que ha calificado como una peculiaridad de nuestro país con relación al resto de Europa<sup>91</sup>.

Una codificación general de mayor calidad técnica y ambición llegó con la Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo (LPA), que resultó decisiva para la renovación del Derecho administrativo español y tuvo una considerable proyección exterior<sup>92</sup>. La Ley, principalista<sup>93</sup>, unificó en un texto único los trámites procedimentales más importantes, diseñó un procedimiento tipo caracterizado por su simplificación y unas garantías comunes a los interesados y reguló de forma uniforme numerosas cuestiones ligadas al procedimiento, como el régimen general del acto administrativo, sus requisitos de validez y eficacia, los medios de ejecución forzosa, los recursos administrativos o la revisión de oficio<sup>94</sup>. De ahí que el despegue del Derecho administrativo español -y, por tanto, del procedimiento- durante la década de los cincuenta se haya calificado de sensacional<sup>95</sup>.

---

<sup>86</sup> J. Ziller (2012: 102-104). J. Barnés (2015: 203, 209-210) habla de que históricamente se han forjado tres familias jurídicas de procedimiento administrativo con singularidades propias (iberoamericana, norteamericana y austrohúngara) y señala cinco hitos representativos en la evolución de la legislación general de procedimiento: 1) la Ley española de 1889, 2) el paquete de leyes austriacas de 1925 (con un procedimiento tipo formalizado cuyo objeto era el dictado de resoluciones unilaterales y singulares como instrumento de garantía de los ciudadanos), 3) la Ley federal estadounidense de 1946, que concibe el procedimiento para aprobar reglamentos como un sistema de información y un medio de dirección y control del parlamento sobre las agencias guiado por la transparencia, 4) la ley federal alemana de 1976 que es una ley de conceptos básicos y principios comunes y no una ley de trámites y plazos, que incluye la celebración de convenios, y, en fin, 5) la ley japonesa de 1993 por su originalidad en los mecanismos de derecho blando. Cada una de ellas, dice, encarna una época, una modalidad de Administración, una clase de procedimiento y una función.

<sup>87</sup> D. D'Orsogna (2018: 86-87) se refiere al retraso italiano "¡un siglo después de la Ley Azcárate de 1889!".

<sup>88</sup> F. de Cuadros (2017: 965-967) comenta su contenido y sustitución por un nuevo código de 2015.

<sup>89</sup> E. García de Enterría (1993: 205 y 2020: 476).

<sup>90</sup> E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez (2022: 479).

<sup>91</sup> L. Medina Alcoz (2023: 5-34).

<sup>92</sup> E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez (2022: 480) aluden a su influencia no sólo en los países hispanoamericanos, sino también en diversos Estados europeos que afrontaron tras ella intentos codificadores semejantes (Alemania, Italia, Holanda y Portugal).

<sup>93</sup> F. López Menudo (1993: 120-122).

<sup>94</sup> T. Cano Campos (2019: 123-124)

<sup>95</sup> F. Garrido Falla (1999: 120).

La doctrina que ha estudiado la historia del procedimiento en nuestro Derecho y en el comparado ha demostrado que la cultura del procedimiento es una originalidad del Derecho español y estuvo ausente del resto de Europa hasta bien entrado el siglo XX (probablemente, con la excepción de Austria)<sup>96</sup>. En esta tradición, se ha destacado en el plano doctrinal la figura de Vicente Santamaría de Paredes, catedrático de Derecho administrativo, por ser el primero en teorizar el procedimiento administrativo (1885) y por haberlo hecho como algo distinto de la justicia<sup>97</sup>. Bajo su directa influencia, el profesor Adolfo Posada (1890) será quien vincule más directamente la teoría del procedimiento administrativo a la idea de Estado de Derecho para desarrollar una dimensión garantista ya presente en la Ley Azcárate y en múltiples textos doctrinales y legislativos anteriores a ella<sup>98</sup>.

El caso es que nuestro procedimiento administrativo siempre tendió a su codificación, antes desde luego que cualquier otro, y ha sido posiblemente el mejor regulado de Europa, mucho más, por ejemplo, que el francés, el italiano o el alemán<sup>99</sup>. De ahí que nuestro modelo de 1958, forjado sobre la experiencia que trajo el de 1889 y en el que se inscriben posteriormente la Ley 30/1992 y la actual LPAC, haya desplegado una enorme influencia en Hispanoamérica<sup>100</sup> (Perú, Chile<sup>101</sup>, etc.). Puede hablarse en este sentido de la “españolización” que han sufrido los procedimientos administrativos de esos países.

Pues bien, toda esta realidad podría considerarse *a priori* como un obstáculo a la europeización en la medida en que en el Derecho de la Unión europea la institución del procedimiento administrativo ha tenido una escasa importancia y una regulación más superficial e incompleta que la nuestra. Podría resultar muy complicado, por tanto, tratar de imponer las formas del Derecho europeo en un ordenamiento mucho más poderoso y desarrollado que él en cuestiones procedimentales.

b) Superación: un procedimiento muy preparado para la europeización

---

<sup>96</sup> A. Nieto García (1960: pp. 75-116). Explica las razones, las supuestas y las verdaderas, L. Medina Alcoz (2023: 2-4, 5 y 34): la ausencia en Europa no es casual, sino expresión del liberalismo conservador dominante y fue una decisión plenamente consciente destinada a eludir las trabas de las tradicionales formas jurisdiccionales. Las razones coinciden, pues, con las de la generalización de la inmunidad judicial de la Administración.

<sup>97</sup> Vid. M. Vaquer Caballería (2016: 4).

<sup>98</sup> L. Medina Alcoz (2023: 36)

<sup>99</sup> L. Medina Alcoz (2023: 34) explica que a la tradición española coadyuvó la exigibilidad en términos de derecho subjetivo de las normas procedimentales (“derecho subjetivo al trámite”) e incluso de oficio (vicio formal de orden público), que contrastaba abiertamente con la doctrina dominante en el entorno germánico. Por su parte, M. Vaquer Caballería (2016: 7-8) señala que ni Francia ni Alemania han desplegado su habitual influjo histórico sobre el Derecho administrativo español en materia de procedimiento. Ninguna de ellos ha estado a la vanguardia de la regulación en este tema, si bien, por causas diferentes. La primera por su orientación procesalista y la segunda por su tradición burocrática menos garantista. En Alemania, explica, la “tradicional minimización del procedimiento administrativo” obedece más bien al modelo prusiano de Estado -que descansa en el principio monárquico- y de administración -genuinamente burocrática e inspirada en el principio de eficacia-. T. Müller (2019: 56-60) explica que, en Alemania, el procedimiento tiene tradicionalmente una función instrumental: sirve al propósito de conformar un acto administrativo válido.

<sup>100</sup> J. Barnés (2015: 227-228).

<sup>101</sup> E. Cordero (2018: 150 y 180) explica que la regulación chilena (2003) toma como referencia a la LPA de 1958 y a la Ley 30/1992.

Pero lo cierto es que nuestra cultura del procedimiento, lejos de haber obstaculizado o impedido la penetración del Derecho europeo, ha contribuido a ella y la ha facilitado enormemente.

La doctrina ha señalado que nuestro procedimiento administrativo se ha adaptado bien o ha recibido sin esfuerzos las europeizaciones<sup>102</sup>. Y ha sido, precisamente, porque la regulación española estaba bien preparada y preveía muchas de las técnicas formales y prácticamente todas las garantías procedimentales que han exigido las europeizaciones posteriores.

Se ha aludido a una adaptación espontánea del procedimiento español a las necesidades aplicativas del Derecho comunitario<sup>103</sup>, pero esa espontaneidad no ha obrado por arte de magia, sino que hay que interpretarla como la consecuencia natural de nuestra cultura jurídica al respecto.

Otros ordenamientos nacionales, como Alemania<sup>104</sup>, han tenido que realizar un esfuerzo de adaptación mucho mayor que el nuestro para incorporar las exigencias del Derecho europeo en su régimen de procedimiento interno (algunos mecanismos de participación y audiencia, administración electrónica, silencio positivo, etc.)<sup>105</sup>. Aquí nos ha resultado más fácil.

## 5. Clases de europeización

La influencia del Derecho de la Unión en nuestro régimen de procedimiento no ha sido homogénea y ha dependido en buena medida de la materia afectada, de la competencia e interés de la UE sobre ella y de la regulación más o menos penetrante que esta haya acometido. El proceso de recepción tampoco lo ha sido y ha acontecido mediante instrumentos jurídicos distintos. No existe, pues, un único modelo ni de europeización ni de recepción. Aquí, se distinguirá entre la directa y la indirecta, pero hay otras muchas clasificaciones basadas en otros criterios valiosos a las que también se aludirá (preceptiva o voluntaria, simple o compleja)<sup>106</sup>.

En este sentido, SIEGEL ha afirmado que el ámbito del Derecho procedimental se debe adscribir, en principio, a la europeización en sentido amplio, que sería para nosotros la indirecta (colisión de normas y garantías procedimentales que concretan derechos

---

<sup>102</sup>T. Müller (2019: 29-31) afirma una orientación aperturista y positiva hacia la europeización por parte del Derecho procedimental español en comparación con la del alemán que califica de escéptica y permanentemente desafiante. Vid. X. Arzo Santisteban (2019: 20 y 40), que alude a la resiliencia del procedimiento administrativo español en la ejecución del Derecho de la Unión.

<sup>103</sup>F. Velasco Caballero (2010: 446).

<sup>104</sup>Dice J. Barnés (2015: 250-251, 258) que Alemania nunca ha sido una potencia en materia de procedimiento y que su historia al respecto no es comparable a los casos de España, Austria o Estados Unidos. Su tradición jurídica se ha apoyado más en la construcción del derecho material, en el resultado final, en mantener los actos favorables (confianza legítima, firmeza de los actos) y ha marginado las normas de procedimiento.

<sup>105</sup>J. C. Pielow (2018: 36, 39, 43) y T. Müller (2019: 37-38 y 269-274).

<sup>106</sup>Puede distinguirse, también, según afecte a una competencia de la Unión que sea exclusiva, compartida o de apoyo.

fundamentales), pero cuando las normas europeas contienen mandatos expresos de reconfiguración del Derecho nacional procedimental se está, empero, ante una europeización en sentido estricto (que hemos denominado directa)<sup>107</sup>.

#### *A) Directa*

La europeización fuerte o directa es la que ha tenido lugar a través de normas europeas: reglamentos y, sobre todo, directivas. Se caracteriza por ser eminentemente sectorial, también en su recepción en el ordenamiento español. En estos casos, las vías de europeización y de recepción, en su caso, son normativas y habitualmente sectoriales.

##### a) La europeización por reglamento

Hay algunos reglamentos europeos que, además de regular los aspectos sustantivos de la materia de que se trate, también prevén el procedimiento administrativo aplicable o algunos aspectos procedimentales que deben asumir las Administraciones nacionales. En estos casos, que son los menos, el reglamento será directamente aplicable en nuestro ordenamiento sin necesidad de que se apruebe una norma interna sobre el asunto<sup>108</sup>. Es el caso, por ejemplo, del Código Aduanero de la Unión de 2013. También, del Reglamento europeo de procedimiento administrativo de competencia de 2003 y del Código de Fronteras Schengen de 2016, que regula los procedimientos para el cruce de personas por las fronteras exteriores de la UE.

Este es el supuesto más fuerte de europeización (de europeización máxima). La norma europea hace innecesaria a la interna sobre procedimiento y la desplaza en la medida en que exista y se oponga a ella. Se dice, incluso, que aquí, más que de europeización, debe hablarse de absorción y sustitución de la norma procedimental española por la de la UE<sup>109</sup>. Lo cierto es que, en estos casos, que son excepcionales, habrá poco que europeizar en el régimen del procedimiento interno porque la solución procedimental ya es europea.

##### b) La europeización mediante directiva

No obstante, la mayoría de las veces el legislador europeo no aprueba reglamentos con trámites o procedimientos directamente aplicables, sino normas armonizadoras en una materia a modo de directivas que incluyen exigencias y directrices procedimentales más o menos perfiladas<sup>110</sup>.

Es el caso de la famosísima Directiva de servicios en el mercado interior (Bolkestein) de 2006 que incorporó reglas cruciales sobre los procedimientos en ese sector, relativas, por

---

<sup>107</sup> T. Siegel (2016: 52-53). En esta línea, J. Agudo González (2013: 74-86) ha distinguido entre convergencia negativa o positiva según afecte, por regla general, a procedimientos simples (los tradicionales) o complejos (para aprobar reglamentos, planes urbanísticos, medioambientales). Pero hay también muchos casos de convergencia positiva, incluso de convergencia spillover, en los procedimientos simples. Por ejemplo, en los sancionadores de competencia para los que el legislador español (la LDC) ha ampliado voluntariamente los efectos de la trasposición de la Directiva ECN+ con relación al derecho a no autoincriminarse. También, claramente, en los procedimientos sobre realización de actividades de servicios, a partir de la Directiva Bolkestein.

<sup>108</sup> J. A. Moreno Molina (1999: 357) y F. Velasco Caballero (2010: 455 y 474).

<sup>109</sup> J. A. Fuentetaja Pastor (2025: 60) y X. Arzoz (2025: 273-274).

<sup>110</sup> S. Viñuales Ferreiro (2015: 68-69).

ejemplo, al sentido del silencio administrativo o la sustitución del acto administrativo por las comunicaciones o las declaraciones responsables, y que han trascendido con mucho su ámbito de aplicación originario. También, de la Directiva ECN+ de 2019 que reguló nuevos trámites en el procedimiento sancionador de competencia. Otro ejemplo es el de la Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales, que obligó a los Estados miembros a implementar la autorización ambiental integrada para controlar las emisiones de instalaciones con potencial contaminante. Así mismo, de la Directiva 2014/104/UE sobre acciones por daños por infracciones del Derecho de la competencia, que regula por primera vez el programa de clemencia en estos procedimientos. Y de la reciente Directiva (UE) 2025/2205, sobre el permiso de conducción, que establece normas comunes procedimentales sobre los modelos de permisos de conducción, su expedición, validez, renovación y reconocimiento recíproco, conducción acompañada de conductores noveles, condiciones de los exámenes (duración, lugar, temario) y examinadores, etc.

En estos supuestos, la directiva tiene que ser incorporada o traspuesta en el ordenamiento español de forma que la norma procedimental interna [siguiendo con los mismos ejemplos, la Ley 17/2009 (Paraguas) y la Ley 25/2009 (Ómnibus); el Real Decreto-ley 7/2021, que modifica la LDC de 2007; la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación de 2002 que ha sido consolidada en el TR de 2016; el Real Decreto-ley 9/2017 de reforma de la LDC] asuma e incorpore la solución procedimental europea.

## *B) Indirecta*

### a) Por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

La europeización indirecta ha operado a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y su recepción se ha producido, sobre todo, por obra de las Administraciones y de los tribunales españoles que han ido aplicando esas soluciones jurisprudenciales en sus procedimientos y decisiones administrativas y en sus sentencias.

Esta europeización ha sido muchas veces más intensa y transformadora de nuestro régimen interno que cualquiera otra de las denominadas directas<sup>111</sup>. Lo que quiere significarse al tildarla de indirecta es que no trae causa de una norma europea que la imponga y que, por regla general, no ha sido positivizada en normas españolas (sectoriales o general). No obstante, esto que digo tiene excepciones.

Para obrar este proceso, el TJUE ha utilizado los principios generales del Derecho de la Unión, singularmente el de buena administración, que se estudiará más adelante, pero, también, los principios de equivalencia y efectividad que, como ya se advirtió, han servido en buena medida para armonizar las normas nacionales en muchas cuestiones procedimentales.

### b) Por mecanismos de soft law

---

<sup>111</sup> X. Arzoz (2025: 282) pone como ejemplo la cuestionable firmeza de los actos administrativos nacionales que colisionan con el Derecho de la Unión consagrada por la jurisprudencia del TJ.

Cabe hablar, también, de la posible influencia del Derecho europeo en el régimen jurídico de nuestro procedimiento a través de los instrumentos del denominado *derecho blando* que no son vinculantes, pero pueden ejercer una repercusión considerable en la formación de nuestro derecho futuro y en la interpretación y aplicación del actual. Aquí, sobre todo, nos interesan dos de esos mecanismos.

Por un lado, la Propuesta de reglamento del Parlamento europeo y del Consejo para una administración de la Unión Europea abierta, eficaz e independiente de 2016, que contiene un borrador de la regulación del procedimiento administrativo europeo para dictar actos administrativos<sup>112</sup>. Por otro lado, el Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea, que fue elaborado en 2014 por la Red de Investigación sobre Derecho Administrativo de la Unión Europea con el apoyo del Instituto Derecho Europeo (ELI)<sup>113</sup>.

## **6. La europeización del procedimiento administrativo común**

### *A) Problemas, evolución y situación actual*

La europeización de nuestro procedimiento administrativo plantea el problema sobre si la regulación del procedimiento administrativo común -contenida ahora en la LPAC- puede o hasta debe ser el sustrato o la sede natural para aplicar o articular la ejecución indirecta del Derecho de la Unión o si, por el contrario, puede o hasta debe permanecer indiferente porque son las regulaciones sectoriales de procedimiento las que deben asumir esa misión<sup>114</sup>. No hay una respuesta al respecto ni yo voy a tratar de darla. Sí se ha afirmado que, cuando se aplica el Derecho europeo, sus requerimientos procedimentales han de ser tenidos internamente como elementos componentes del procedimiento administrativo común y sus garantías procedimentales forman parte del procedimiento administrativo común español<sup>115</sup>.

Actualmente el régimen jurídico del procedimiento administrativo común está en un 90% en la LPAC. El 10% restante está disperso en otras leyes generales, sobre todo, la Ley 40/2015 (LRJSP). La LPAC ha asumido, además, una visión holística de la institución, es decir, hay mucho más en ella que el procedimiento administrativo en sentido estricto, pero que está íntimamente relacionado con él (régimen general del acto administrativo, validez y eficacia, recursos, revisión de oficio, etc.).

Nuestras leyes actuales (LPAC y LRJSP) han plasmado en buena medida la regulación del procedimiento administrativo común que contenía su predecesora, la Ley 30/1992, y han incorporado, además, ciertas novedades, algunas equivocadas y otras valiosas.

En este sentido, puede decirse que, como herederas de las europeizaciones operadas en la Ley 30/1992 y en sus sucesivas reformas, han recibido e integrado en su articulado reglas,

---

<sup>112</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2016 (2016/2610(RSP)).

<sup>113</sup> O. Mir, H. C. H. Hofmann, J. P. Schneider, J. Ziller y otros (2015).

<sup>114</sup> X. Arzo Santisteban (2019: 43-44)

<sup>115</sup> L. Parejo Alfonso (2008: 457).

principios y conceptos de origen europeo o que, aun existiendo en nuestro ordenamiento interno con anterioridad, han sufrido cambios o transformaciones operadas por el Derecho de la Unión.

A este respecto, importa aclarar que la Ley 30/1992 recibió críticas contundentes por haber ignorado el Derecho comunitario<sup>116</sup>, aunque su reforma por Ley 4/1999 sí introdujo algunas mejoras técnicas en los artículos 42, 43 y 44 (sobre obligación de resolver expresamente y en plazo, suspensión, silencio positivo), inspiradas, según la exposición de motivos, en el moderno Derecho público comunitario<sup>117</sup>. La Ley 4/1999 también incorporó el principio de confianza legítima en el art. 3.1 que, según la exposición de motivos, era un principio bien conocido en el Derecho procedimental administrativo europeo que la jurisprudencia europea había importado del Derecho administrativo alemán<sup>118</sup>.

La europeización mejoró con la reforma introducida por la Ley 25/2009 que traspuso algunas normas de la Directiva de Servicios e incluyó en el articulado de la Ley 30/1992 el art. 39 bis (proporcionalidad), el art. 71 bis (declaraciones responsables y comunicaciones previas) y una modificación del art. 43 (sobre silencio administrativo positivo). En este sentido, puede sostenerse que fue una reforma del procedimiento administrativo común mucho más europeizadora.

Por lo que se refiere a las Leyes 39 y 40/2015, es cierto que su articulado contiene muchas más referencias expresas al Derecho y las normas europeas que su predecesora, pero buena parte de ellas son contingentes y no han supuesto una afectación relevante de nuestro régimen de procedimiento. De hecho, hay preceptos en estas leyes ciertamente europeizados (artículos 62.4, 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015) que, sin embargo, no aluden a su origen comunitario.

Importa señalar que el impacto de las europeizaciones producidas en estas Leyes (Ley 30/1992, reformas ulteriores, LPAC y LRJSP) ha tenido una intensidad más o menos grave dependiendo de la situación previa de la que se partía antes de recibirlas. Así, hay casos en que el régimen interno ya preveía o conocía la solución europea (silencio administrativo positivo), casos en que era conocida, pero iba mucho más allá de la española (confianza legítima, proporcionalidad) y casos en que la solución europea era novedosa (programas de clemencia) o la contraria (declaraciones responsables y comunicaciones) a la de nuestro Derecho interno.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que por regla general las europeizaciones en estas Leyes han sido directas, es decir, provenientes de normas europeas, con alguna excepción

---

<sup>116</sup> S. Muñoz Machado (1993: 128), A. García Ureta (2002: 27-43), L. Ortega y C. Plaza (2010: p. 24 y 39), L. Parejo Alfonso (2008: 434) y F. Velasco Caballero (2010: 442), para el que la regulación se encontraba en gran medida de espaldas al Derecho europeo y miraba más a la tradición española.

<sup>117</sup> J. R. Chaves García (2010: 8) se refiere, en este sentido, a la reforma silenciosa y la discreta recepción del Derecho comunitario en la legislación básica sobre el procedimiento administrativo español.

<sup>118</sup> L. A. Ballesteros Moffa (2010: 209-211).

indirecta en la que se ha reflejado la jurisprudencia de Luxemburgo (proporcionalidad, confianza legítima).

A esto se suma que, en ciertos casos, la europeización original se producía en la norma de procedimiento sectorial y después era asumida por la Ley general. Aunque también ha habido europeizaciones sectoriales importantísimas (en el procedimiento medioambiental), que han supuesto, incluso, la adopción de nuevas categorías de actos administrativos (las autorizaciones ambientales integradas y similares), que no han penetrado ni han sido reflejadas en nuestras leyes de procedimiento común.

Un sector doctrinal ha destacado que el régimen del procedimiento administrativo en España podría haberse europeizado mucho más en las leyes 39 y 49/2015, considerando los avances alcanzados en algunos sectores<sup>119</sup>. De hecho, estas leyes han sido criticadas por no haber incorporado o haber incorporado mal las exigencias del Derecho europeo<sup>120</sup>. Las valoraciones en general no han sido buenas<sup>121</sup>, pero, al menos, no han señalado contradicciones con las tendencias europeas en materia de procedimiento<sup>122</sup>.

Dice Santamaría Pastor que tenemos una legislación de procedimiento aceptablemente buena, a pesar de las críticas concretas que pueda merecer la LPAC<sup>123</sup>.

A partir de ahí, yo creo que nuestras leyes de procedimiento administrativo común (la Ley 30/1992 y la LPAC) han recibido bien las europeizaciones y se han ido adaptando a ellas siempre que ha sido necesario. Si no se han europeizado más es porque no ha resultado imprescindible hacerlo. La europeización no ha derivado en una transformación radical del texto de la LPAC, sino en ajustes progresivos y en una lectura interpretativa más europeizada. La estructura conceptual de la LPAC es permeable a las exigencias del Derecho europeo y esto es lo verdaderamente importante<sup>124</sup>.

### *B) Algunas europeizaciones destacables*

Ciñéndonos a las europeizaciones que ha incorporado la LPAC o, en algunos casos, la LRJSP, ya sean heredadas o de cosecha propia, hay que decir que han afectado a aspectos muy variados del procedimiento común: los principios que lo rigen (confianza legítima<sup>125</sup> y proporcionalidad), el concepto de interesado, su simplificación (ventanilla única), su tramitación electrónica, los trámites de participación en la toma de decisiones, el programa de clemencia, el silencio administrativo, las declaraciones responsables y

---

<sup>119</sup> R. Rivero Ortega (2017: 963).

<sup>120</sup> J. M. Baño León (2015).

<sup>121</sup> L. Martín Rebollo (2015). X. Arzo (2019: 64) dice que, en gran medida, la ley de procedimiento administrativo común se ha mantenido al margen de las innovaciones procedimentales y de las exigencias de cumplimiento que derivan del Derecho de la Unión

<sup>122</sup> En el Derecho comparado, T. Müller (2019: 29-30) explica la europeización que ha ido sufriendo la Ley de procedimiento administrativo alemana (VwVfG).

<sup>123</sup> J. A. Santamaría Pastor (2015: 15).

<sup>124</sup> Vid. T. Müller (2019: 32-33) que compara la LPAC con las europeizaciones en la Ley alemana de procedimiento y dice que el VwVfG mantiene una estructura fuertemente anclada en la tradición nacional y, más allá de algunas modificaciones puntuales, -vinculadas a la transposición de directivas sectoriales- conserva su carácter original.

<sup>125</sup> L. A. Ballesteros Moffa (2010: 209).

comunicaciones, etc. Aquí no podemos dar cuenta de todas ellas, pero sí, al menos, destacar algunas relevantes.

a) El silencio administrativo positivo en los procedimientos incoados por solicitud del interesado

Una de las influencias más importantes del Derecho europeo sobre la regulación del procedimiento administrativo de los Estados miembros fue la desencadenada por la Directiva Bolkestein de 2006 que llevaba inherente una pormenorizada carga procedimental y fue traspuesta por las Leyes 17/2009 y 25/2009 (Ley Paraguas y Ley Ómnibus)<sup>126</sup>. El impacto fue considerable, aunque menor aquí que en otros Estados miembros, en la medida en que la técnica europea del silencio positivo nos era familiar y ya la habíamos incorporado, incluso como regla general, en el art. 43.2 de la Ley 30/1992 tras la reforma de la Ley 4/1999<sup>127</sup>.

La Ley 25/2009 volvió a modificar el art. 43 Ley 30/1992, con el propósito de incorporar las exigencias de la Directiva de Servicios en los procedimientos de solicitud de autorizaciones para prestar servicios en el mercado interior, pero la reforma fue más allá de eso y previó el silencio positivo como regla en todos los procedimientos incoados por solicitud de interesado (art. 43.1).

La Ley 39/2015, por su parte, ha mantenido esa regla general en el art. 24.1, párrafo primero, y ha añadido en el art. 24.1, párrafo primero *in fine*, al hilo de lo que estrictamente imponía la Directiva de Servicios, que “cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general”.

b) La declaración responsable y la comunicación como alternativas a la autorización administrativa y a su procedimiento de adopción

Otra novedad de la Directiva Bolkestein es que suprimió o redujo a casos excepcionales la necesidad de una autorización previa para prestar servicios en el mercado interior y, en su lugar, promovió otras alternativas de intervención administrativa mucho más suave. Dice su considerando 42 que “las normas relativas a los procedimientos ... deben tener por objeto ... suprimir los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos que obstaculizan la libertad de establecimiento”. Y el 43 que “Una de las principales dificultades a que se enfrentan en especial las PYME ... reside en la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos”. En consonancia con ello, el art. 9.1 de la Directiva condicionó la exigencia de autorización al caso de que no fuese discriminatoria (a), lo justificase una

---

<sup>126</sup> L. A. Ballesteros Moffa (2010: 212) dice que la Directiva de Servicios protagonizó “un interesante capítulo de europeización de la Ley 30/1992 y otras normas generales de ordenamiento interno”.

<sup>127</sup> A este respecto, X. Arzoz (2025: pp. 278-280) explica que la Directiva de Servicios se introdujo como una cuña en los sistemas administrativos que eran tradicionalmente reticentes o indiferentes hacia la técnica del silencio administrativo positivo o incluso en general (Países Bajos, Alemania, Portugal, Grecia, Suecia, Francia).

razón imperiosa de interés general (b) y siempre que un control *a posteriori* no bastase para lograr el objetivo perseguido (c).

Por su parte, el art. 13 se ocupó del procedimiento para otorgar autorizaciones en esos casos excepcionales. Fue traspuesto por la Ley 17/2009 que dispuso que “Los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones ... deberán tener carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación” (art. 6).

A partir de ahí, y como alternativas, el art. 71 bis de la Ley 30/1992 introdujo, tras su reforma por Ley 25/2009, la declaración responsable y la comunicación previa. Hay que tener en cuenta que estos documentos de los interesados ni inician un procedimiento administrativo ni precisan de una respuesta de la Administración al respecto. Esto supuso una transformación radical de la forma habitual de intervención en estos casos de modo que la exigencia de controles administrativos previos para el ejercicio de actividades económicas fue sustituida por simples controles administrativos *a posteriori*<sup>128</sup>.

El ahora vigente art. 69 de la LPAC ha regulado la declaración responsable y la comunicación de forma muy similar a como lo hacía su predecesora. Tiene gracia que lo siga haciendo, como hacía la Ley 30/1992, en una parte referida al inicio del procedimiento a solicitud del interesado si se tiene en cuenta que no incoan procedimiento alguno y que su objetivo es, precisamente, suprimir su existencia.

c) Los principios de proporcionalidad y de no discriminación en el procedimiento de adopción de medidas limitativas

El art. 10 de la Directiva Bolkestein estableció los criterios que debían sustentar la exigencia excepcional de autorización para realizar actividades de servicios. Entre ellos, por lo que aquí interesa, reguló el de proporcionalidad en virtud del cual el régimen de la autorización había de ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general que lo justificase.

A partir de ahí, la Ley 25/2009 incorporó la proporcionalidad y la no discriminación en el art. 39 bis de la Ley 30/1992 como criterios que deben presidir la formación de la voluntad de la Administración en el procedimiento de adopción de medidas limitativas o restrictivas. Pero no lo limitó al ámbito de la Directiva (las actividades de servicios en el mercado interior), sino que lo amplió sin más al “desarrollo de una actividad”. Esta regulación ha sido incorporada en el art. 4.1 de la LRJSP que ahora sí nombra expresamente la proporcionalidad, cosa que no hacía la anterior.

d) Los programas de clemencia

La delación para reforzar la detección de cárteles surgió en los EE. UU. de América con el fin de conseguir pruebas de la existencia de infracciones de competencia, muchas veces de difícilísima comprobación<sup>129</sup>. Posteriormente, la Unión Europea introdujo este

---

<sup>128</sup> A. Nogueira López (2012: 106-107).

<sup>129</sup> J. A. Santamaría Pastor (2015: 9-10) señala que esta institución no tiene su origen, como a veces se dice, en el ordenamiento comunitario, sino que es una importación del sistema judicial norteamericano, cuya

mecanismo en su Derecho antitrust y las directivas al respecto fueron traspuestas en la Ley de Defensa de la Competencia, actualmente, en los arts. 65 y 66<sup>130</sup>. Este programa de clemencia prevé la exención total de la posible multa para la primera empresa que aporte pruebas suficientes para iniciar una inspección o comprobar una infracción de cártel, o su reducción para quienes no cumplan los requisitos de la exención, pero aporten valor añadido significativo a la investigación.

A partir de ahí, el art. 64.2 LPAC, claramente inspirado en la regulación de la LDC, ha introducido en nuestro Derecho como novedad un programa de clemencia generalizado para todos los procedimientos sancionadores siempre que se invoque un perjuicio en el patrimonio de la Administración.

Unos años después, aunque no en la regulación del procedimiento administrativo común, la Ley 2/2023, de 20 de febrero, que regula la protección del informante de infracciones y traspone la Directiva (UE) 2019/1937 (Whistleblowing), ha previsto en el art. 40 con carácter general otro programa de clemencia dirigido a todo informante que haya incurrido en la conducta infractora (a todo posible infractor que se autodenuncie), ya infrinja el Derecho de la Unión o el Derecho nacional, con excepción de las posibles infracciones de competencia.

La doctrina ha criticado estas dos europeizaciones (de la LPAC y de la Ley 2/2023) porque ni son generales, como pretendían, ni logran el objetivo que pudo justificar su nacimiento. SANTAMARÍA PASTOR ha señalado que el art. 64.2 LPAC se sitúa en la cumbre de las innovaciones desafortunadas de la LPAC, aunque haya sido aplaudido de forma irresponsable<sup>131</sup>. Por su parte, BAÑO LEÓN lo ha criticado por tratar de generalizar un mecanismo excepcional que sólo tiene sentido en ámbitos muy concretos donde las infracciones son muy difíciles de desvelar y por haberlo constreñido a los casos en que se cause un daño patrimonial a la Administración, y no a otros intereses generales esenciales<sup>132</sup>. Y ha reprobado con especial dureza la europeización más reciente del art. 40 LPI de 2023 porque está mal regulada y no encaja ni era impuesta por la directiva que traspone<sup>133</sup>.

## **7. La europeización del procedimiento por obra del Tribunal de Justicia**

### *A) La jurisprudencia sobre la buena administración y el art. 41 de la Carta*

El Tribunal de Justicia ha contribuido a la europeización del procedimiento interno a través de su jurisprudencia sobre los principios generales del Derecho.

---

brutalidad típicamente medieval le hace estar aún a años luz del grado de sofisticación y respeto que tienen los procedimientos administrativos y judiciales de la vieja Europa.

<sup>130</sup> J. Guillén Caramés (2025: 99-102).

<sup>131</sup> J. A. Santamaría Pastor (2015: 9).

<sup>132</sup> J. M Baño León (2016: 307).

<sup>133</sup> J. M. Baño León (2025: 88-89).

El Derecho de la Unión forma un ordenamiento jurídico verdadero y diferente al de los Estados miembros, pero es fragmentario y no está bien sistematizado de forma que adolece de muchas lagunas jurídicas que es necesario cubrir. Muchas veces, esas lagunas se han referido a cuestiones o garantías del procedimiento. Para colmarlas, el Tribunal ha recurrido a los principios generales del Derecho<sup>134</sup>, del propio Derecho de la Unión que, cuando no estaban positivizados en el Derecho originario o derivado, ha ido descubriendo implícitos en el ordenamiento europeo. Cuando se le ha planteado la duda sobre si un principio determinado formaba o no parte del Derecho europeo ha buscado en el CEDH y en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros<sup>135</sup> y, a partir de ahí, ha resuelto, con cierto capricho, sobre si integraba o no el propio ordenamiento comunitario.

Con independencia de esto, lo importante aquí es que, entre esos principios generales, ha descubierto derechos fundamentales y garantías con relevancia procedimental (derecho de defensa, buena administración, presunción de inocencia)<sup>136</sup>. A partir del año 2010, la Carta, con valor político desde su consagración en el año 2000, adquiere el valor de Derecho originario, y transforma algunos de esos principios generales en derechos fundamentales en sentido estricto<sup>137</sup>.

De entre todos ellos, ha resultado especialmente fructífero el principio de buena administración que tiene un contenido primordialmente procedimental (derecho a ser oído, a acceder al expediente, a que los asuntos se resuelvan en un plazo razonable, a que la Administración motive sus decisiones, a que los asuntos sean tratados de forma objetiva...) de modo que su consagración ha revalorizado la importancia y la función del procedimiento administrativo en el ordenamiento europeo y en los nacionales. De hecho, nuestra doctrina se ha referido al procedimiento administrativo común como el conjunto de principios y de derechos que posibilitan un estándar común de buena administración frente a los ciudadanos<sup>138</sup>.

La buena administración ha sido calificada acertadamente como una noción atractiva, pero problemática, que alcanzó de inmediato un éxito arrollador<sup>139</sup>. Nació como un principio de construcción jurisprudencial<sup>140</sup> y sus exigencias se han positivizado en la Carta con la calificación de derecho fundamental<sup>141</sup>. Como principio, es un estándar de diligencia que debe seguir la Administración en sus relaciones con los ciudadanos, orientado a garantizar sus derechos. Esta acepción no ha dejado de existir con el art. 41 de la Carta<sup>142</sup>, es decir, actualmente puede considerarse simultáneamente un derecho

---

<sup>134</sup> R. Alonso García (2016: 341-343).

<sup>135</sup> G. della Cananea (2022: 451).

<sup>136</sup> L. Alarcón Sotomayor, Lucía (2022: 100-111).

<sup>137</sup> S. Muñoz Machado (2015: 197-198) y P. Cruz Villalón (2020: 370-371).

<sup>138</sup> J. Ponce Solé (2001: 549).

<sup>139</sup> L. Martín-Retortillo Baquer (2016: 56) se sorprende del interés que suscitó. Según A. B. Gómez Díaz (2024b: 195), es una relación de buenos deseos más que un concepto jurídico. Para J. Tornos Más (2008, 630) es el alma de la nueva Administración.

<sup>140</sup> B. Tomás Maillén (2004: 243-247) y I. Martín Delgado (2010: 118).

<sup>141</sup> Vid. las *Explicaciones sobre la Carta de los derechos fundamentales*, DOUE, C 303/17, 14 de diciembre de 2007. Vid. E. Nieto Garrido (2010: 86-87 y 2012: 75-77) y B. Martín Jiménez (2025: 81).

<sup>142</sup> J. Fuentetaja Pastor (2014: 26).

fundamental y un principio general del Derecho de la Unión (art. 6.3 TUE)<sup>143</sup>, y cada dimensión tiene asignada un determinado alcance<sup>144</sup>.

Por lo que aquí importa, la buena administración entraña un conjunto de garantías procedimentales elementales que claramente vinculan a las instituciones y organismos europeos. A este respecto, se ha planteado si la Carta es también aplicable a los Estados miembros y el art. 51 ha dado una respuesta general positiva que, no obstante, limita a los casos en que apliquen el Derecho de la Unión. Pero el propio art. 41 (que es el que consagra la buena administración) parece constreñir, según ha interpretado la doctrina mayoritaria y alguna jurisprudencia<sup>145</sup>, su ámbito de aplicación a los procedimientos que tramiten las instituciones europeas<sup>146</sup>. Con todo, esta exclusión del derecho fundamental (del art. 41) en la ejecución indirecta de las normas europeas no tiene consecuencias prácticas relevantes porque todo lo que conlleva sí vincula y resulta aplicable como un principio general del Derecho de la Unión (art. 6.3 TUE)<sup>147</sup>.

Así pues, el principio de buena administración y sus garantías procedimentales constriñen a los Estados miembros cuando ejecutan el Derecho de la Unión<sup>148</sup>. En este sentido, está sirviendo para europeizar el procedimiento administrativo interno, aunque probablemente se trate más bien, como ahora se verá, de una europeización mucho más formal que material.

A este respecto, hay que tener presente que una parte de las garantías y derechos que lleva inherentes provienen originariamente de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y del CEDH. En consecuencia, la buena administración es europea, pero está integrada por garantías originales de los ordenamientos nacionales, especialmente del español<sup>149</sup>. Hay aquí una especie de camino de ida y vuelta, de interacción y reciprocidad entre garantías de distintos ordenamientos<sup>150</sup>.

### *B) La recepción de la buena administración por la jurisprudencia del Tribunal Supremo*

Las ideas latentes en la buena administración han estado presentes desde antiguo en muchas normas españolas y, también, en nuestra doctrina<sup>151</sup>. No ha sido una novedad

---

<sup>143</sup> Vid. J. A. Carrillo Donaire (2010: 1137-1144), M. Vaquer Caballería (2023: 62), que duda sobre su naturaleza jurídica y su contenido, y A. B. Gómez Díaz (2024a: 578-594) que se muestra muy crítica y le niega el carácter de principio general del derecho y de derecho subjetivo.

<sup>144</sup> Muy bien tratado por B. Martín Jiménez (2025: 92-93).

<sup>145</sup> STJUE de 13 de septiembre de 2018, asunto C-358/16, UBS Europe y otros, ECLI:EU:C:2018:707.

<sup>146</sup> Lo explica I. Martín Delgado (2010: 119) que, con D. U. Galetta, es de los pocos que se muestran a favor. En contra, A. Di Pietro (2023: 62-63).

<sup>147</sup> I. Martín Delgado (2010: 118) y M. P. Chiti (2020: 227).

<sup>148</sup> Recientemente, SSTJUE de 30 de enero de 2024, asunto C-471/22, Agencija Patna infrastruktura, ECLI:EU:C:2024:99, y de 25 de abril de 2024, asunto C-308/22, PAN Europe, ECLI:EU:C:2024:350.

<sup>149</sup> Dice L. Cosculluela (2017: 943) que la pretendida novedad de esos principios de Derecho comunitario (entre ellos, la buena administración) es esencialmente terminológica, pero no afecta al fondo que sí estaba recogido en el Derecho español y forma parte del Derecho común europeo.

<sup>150</sup> Sobre ese efecto “boomerang”, R. Alonso García (1989: 261).

<sup>151</sup> Aparecía, aunque de manera rudimentaria, en la exposición de motivos del Real Decreto de 14 de septiembre de 1872, en el art. 10 del Decreto 923/1965, de 8 de abril, que aprobó el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, y en la exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-

descubierta por el Derecho europeo que, más bien, les ha dado protagonismo y ha revalorizado el concepto y las garantías que lo integran<sup>152</sup>.

Actualmente, ni la LPAC ni la LRJSP se refieren expresamente al derecho a la buena administración, pero han consagrado con contundencia las garantías procedimentales que lleva inherentes (plazo razonable, objetividad, audiencia, acceso al expediente, motivación, etc.). Tampoco lo hace la CE, aunque varios de sus preceptos recogen su esencia<sup>153</sup>. Sí está prevista en otras normas (Estatutos de Autonomía, leyes de gobierno y administración autonómicas<sup>154</sup>, etc.).

Donde la europeización de la buena administración se ha hecho más patente es en la jurisprudencia sobre procedimiento del Tribunal Supremo<sup>155</sup>. La aparición temprana de la idea contribuyó a su incorporación en las sentencias que empezaron refiriéndose a ella como un estándar de conducta, pero sin desarrollar su contenido. Poco a poco el TS la ha ido dotando de algunas garantías procedimentales concretas y hay sentencias que la conciben como un derecho subjetivo directamente exigible frente a la Administración (SSTS 1312/2021 y 3264/2020). Tal y como ha estudiado GÓMEZ DÍAZ, una buena parte de las sentencias de los últimos ocho años sobre buena administración han sido en actuaciones y procedimientos tributarios (de la Sección 2ª de la Sala Tercera, Sección que, a este respecto, como en otros, parece la avanzadilla de nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa)<sup>156</sup>.

Por lo que se refiere a las garantías afectadas, la Sala Tercera se ha referido a tres principales. La mayoría son sobre el derecho a un plazo razonable, con muchas variantes (derecho a no sufrir dilaciones injustificadas y desproporcionadas, a que la Administración no permanezca inactiva, a que compute correctamente los plazos, a que resuelva el recurso o la reclamación tempestivamente, a que declare la caducidad antes de incoar un segundo procedimiento, etc.). Otras cuantas han aludido al derecho a una decisión motivada (sobre la dilación padecida, los criterios objetivos que la fundamentan, la exclusión de una asociación como beneficiaria de una ayuda). Y, por último, se ha conectado con el derecho de audiencia para evitar la indefensión material. Pero hay veces que las sentencias también esgrimen el derecho a una tutela administrativa efectiva (STS 3880/2020) y a lo que se considera su corolario, que es “el derecho a un procedimiento administrativo debido” (SSTS 1387/2021 y 586/2020). Y en otros casos se mezcla con

---

Administrativa de 1956. Vid. V. Santamaría de Paredes (1885: 72, 77, 264, 373, 595, 599) que alude a la “buena administración” en varias partes de su *Curso de Derecho Administrativo*.

<sup>152</sup> T. R. Fernández Rodríguez (2020: 82) y G. Fernández Farreres (2023: 11-34).

<sup>153</sup> J. Ponce Solé (2001: 156-160 y 2023: 170). Vid. SSTS 1309/2020 y 1387/2021.

<sup>154</sup> Entre muchos otros, el art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el art. 3 t) Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

<sup>155</sup> Sobre la exigencia de buena administración en actuaciones administrativas no formalizadas, precisamente, creo yo, para incorporar las garantías procedimentales, vid. B. Martín Jiménez (2025: 107-110).

<sup>156</sup> A. B. Gómez Díaz (2024b: 196-214) señala que casi parece haberse convertido en un nuevo motivo de interés casacional.

los principios de legalidad, seguridad jurídica, buena fe, eficiencia y eficacia, etc., ya asentados en nuestro régimen interno.

Así las cosas, parece que la buena administración no ha aportado nada sustantivo<sup>157</sup> pues, conforme a nuestras reglas y principios generales, podría haberse resuelto lo mismo sin aludir a ella. Ha venido a reafirmar principios y garantías procedimentales que ya formaban parte de nuestro ordenamiento desde hace tiempo. Quizá, les ha dado unidad y elevado de rango. Podría decirse que los ha redescubierto o remodelado<sup>158</sup> y que, en este sentido, ha habido una europeización terminológica o formal, pero, acaso con alguna excepción, no mucho más que eso.

## **8. La europeización del procedimiento a través de la Propuesta de reglamento del Parlamento europeo y del Código ReNEUAL**

No puede hablarse de la influencia de un supuesto código europeo de procedimiento en nuestro régimen interno porque no existe, pero, como apuntamos, hay dos instrumentos europeos de soft law destacables para interpretar nuestras normas y sus posibles reformas. Son singularmente valiosos tanto por su contenido (los dos proponen una regulación del procedimiento administrativo europeo para dictar actos) como por su procedencia (una Red académica de investigación sobre el Derecho administrativo de la Unión Europea y el Parlamento europeo, respectivamente). Los dos están relacionados mutuamente pues uno (el doctrinal) sirvió como modelo para elaborar el otro (el normativo). Por cuestiones de espacio, me ocuparé aquí, sobre todo, del normativo.

Primero, se elaboró el Código ReNEUAL en 2014 que fue un proyecto muy ambicioso que incorporaba las posibles regulaciones del procedimiento europeo para aprobar normas, dictar actos y celebrar contratos. Su Libro III contiene una regulación del procedimiento de elaboración de decisiones en casos concretos, es decir, de actos administrativos<sup>159</sup>, que incluye un conjunto de normas modelo (B), así como las explicaciones al respecto (C). En este sentido, el propio Código ReNEUAL ha señalado que “Cualquier Estado miembro puede optar por utilizar el Libro III como referencia para la reforma de las normas de procedimiento vigentes o para la aprobación de nuevas normas de procedimiento”<sup>160</sup>.

Después, se aprobó la Propuesta de reglamento del Parlamento europeo y del Consejo en el año 2016<sup>161</sup>. La Propuesta es sencilla y su estructura recuerda a la regulación de la LPAC que, no obstante, es más ambiciosa y complicada. Pero hay cuestiones nuevas o que se regulan mejor allí y que deberían influir en la interpretación y reforma de nuestra LPAC. Algunas de ellas pueden ser las siguientes:

---

<sup>157</sup> J. Tornos Más (2008: 633).

<sup>158</sup> M. P. Chiti (2020: 226).

<sup>159</sup> A. Picón Arranz (2020: 104).

<sup>160</sup> <https://renewal.eu/images/Home/codigoreneualdeprocedimientoadministrativodelaue.pdf> (p. 87).

<sup>161</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2016, para una administración de la Unión Europea abierta, eficiente e independiente (2016/2610(RSP)).

- Por lo pronto, hay que referirse a sus Considerandos que son ciertamente valiosos y van describiendo los principios esenciales que vertebran el procedimiento.
- La propuesta ha regulado la actividad de inspección (art. 12) y ha previsto muy claramente los derechos (a estar presente, no autocriminalarse, a la prueba) y los deberes (de colaboración) del interesado en las actuaciones que integran la instrucción (arts. 9, 10). Hay aquí avances significativos que debieran orientar al legislador español, en especial, con relación al derecho a no declarar contra sí mismo en los procedimientos sancionadores (art. 10.3).
- Es destacable el art. 17.3 que, en la línea general del Derecho europeo y en contra de lo que pudiera parecer, establece el silencio negativo como regla general en los procedimientos incoados por solicitud del interesado.
- En especial, podría resultar muy útil para orientar una reforma de los arts. 106 a 110 de la LPAC (revisión de oficio, declaración de lesividad, revocación, límites), muy criticados por la doctrina<sup>162</sup>, la solución que incorporan los arts. 23 y 24 de la Propuesta, en la medida en que distingue claramente entre modificaciones o revocaciones de actos ilícitos o lícitos y que perjudiquen (art. 23) o beneficien (art. 24) al interesado. Aunque la regulación española conduzca, tal y como se viene interpretando en la práctica, a soluciones muy similares, ésta es más clara y plantea menos problemas.

## **9. La europeización inevitable o interesada del procedimiento administrativo interno. El efecto spill over**

Según se ha ido analizando a lo largo del trabajo, la repercusión del Derecho de la Unión sobre el régimen interno de procedimiento está siendo un proceso gradual e imparable que actúa en todas direcciones y afecta a muchos sectores. La europeización se ha hecho patente, sobre todo, y como era de esperar, en la ejecución indirecta, pero, también, a veces con independencia de que se esté aplicando o no una norma europea. Es decir, hay sectores que han sufrido europeizaciones voluntarias, por decisión de los Estados miembros (urbanismo, empleo público<sup>163</sup>), en la medida en que no se estaba ejecutando o no lo imponía el Derecho europeo.

Ha ocurrido, también, porque lo sectorial europeizado ha afectado a lo general sin europeizar. El sector de los servicios en el mercado interior es un buen ejemplo que dejó una huella profunda en la Ley 30/1992 que generalizó soluciones más allá de lo requerido por la Directiva Bolkestein. También, el sector de la competencia: tanto el art. 64.2 de la LPAC como el art. 40 de la Ley de Protección del Informante de 2023 (que traspone la Directiva Whistleblowing) han generalizado el programa de clemencia inicialmente previsto para los procedimientos antitrust<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> M. Rebollo y E. Carbonell (2023: 181-182) y J. A. Santamaría Pastor (2016: 269).

<sup>163</sup> A. Boix Palop (2017: 89-92).

<sup>164</sup> J. M. Baño León (2016: 307) y G. Fernández Farreres (2016: 69).

En este sentido, se ha hablado de europeizaciones colaterales más sutiles en las que la solución europea tiende a expandirse fuera de su ámbito inicial por razones estratégicas o políticas<sup>165</sup> y porque resulta complicado mantener regulaciones diferentes, una aplicable en el procedimiento europeizado y otra en los demás<sup>166</sup> (contratos públicos<sup>167</sup>).

El legislador español también puede europeizar por el efecto alentador, por el ánimo que le infunde el Derecho de la Unión, produciéndose algo parecido a una reacción en cadena en la que una primera europeización obligada origina una cadena de europeizaciones voluntarias y similares a su lado (servicios en el mercado interior, unidad de mercado<sup>168</sup>). Y a ello contribuyen, sin lugar a duda, tanto la Administración como los ciudadanos y empresas que presionan en este sentido porque prefieren normas uniformes, simples y seguras.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo lo ha hecho mucho con la buena administración que ha aplicado al procedimiento sin tener en cuenta si la materia afectada estaba o no regulada por el Derecho europeo (ordenación general de la economía, tributos, adjudicación de contratos, prestación de servicios sociales, etc.)<sup>169</sup>.

La realidad demuestra que las reglas de procedimiento administrativo tienden inevitablemente a equipararse. La LPAC, por su parte, no ha distinguido entre procedimientos según se aplique o no el Derecho de la Unión. Con independencia de distinciones sectoriales puntuales, parece que la directriz es asimilarlo todo. Esa *vis atractiva* es un efecto propio y característico del Derecho europeo en virtud del cual su estándar regulatorio tiende a extenderse no por imperativo, sino interesadamente<sup>170</sup>. Se alude, así, a una convergencia o europeización *spill over*<sup>171</sup>. En estos casos, el legislador y la jurisprudencia españolas adoptan por conveniencia el estándar europeo como regla para uniformar y simplificar los procedimientos internos<sup>172</sup>.

## **10. La influencia del régimen español en el procedimiento administrativo de la Unión Europea**

Se ha destacado la poca relevancia que la institución del procedimiento tuvo en la primera etapa del Derecho comunitario y hay quién augura que, al menos durante un cierto periodo, el Derecho europeo procedimental continuará siendo un derecho ligero,

---

<sup>165</sup> J. M. Baño León (2025: 84).

<sup>166</sup> X. Arzo (2013: 195).

<sup>167</sup> J. M. Baño León (2000: 11-38).

<sup>168</sup> M. Rebollo Puig (2015: 94-95) explica que la LGUM desborda ampliamente el ámbito material de la Directiva de Servicios porque incluye a todas las actividades económicas en condiciones de mercado, también, a las de elaboración y comercialización de productos.

<sup>169</sup> B. Martín Jiménez (2025, 104). Vid. STS 3211/2025 que la aplica a la modificación de la forma de gestión del servicio público de abastecimiento de agua por una entidad local.

<sup>170</sup> J. A. Moreno Molina (1999: 356).

<sup>171</sup> T. Müller (2019: 238).

<sup>172</sup> Sobre el denominado “efecto Bruselas” del Derecho europeo sobre las empresas de terceros países, vid. A. Bradford (2020) y A. López-Tarruella (2025: 242-244).

codificado solo en parte por actos normativos y confiado principalmente a la obra sistematizadora de la jurisprudencia<sup>173</sup>.

Con todo, la importancia de la codificación de un procedimiento europeo para dictar actos administrativos ha ido *in crescendo* en los últimos años de forma ostensible<sup>174</sup> y en ese proceso puede apreciarse una influencia clara de nuestra regulación<sup>175</sup>.

La doctrina dominante en los demás países europeos suele referirse al Derecho francés y al alemán, pero existe una nula referencia al Derecho español, y muy escasa al italiano, cuando se confirma la influencia de los Derechos nacionales sobre el Derecho de la Unión<sup>176</sup>. Pero hay una importante excepción en materia de procedimiento administrativo, con independencia de lo que pueda decir y haya estudiado esa doctrina.

El caso es que nuestro Derecho administrativo procedimental, que tiene una larga e importante tradición, ha ejercido una clara repercusión en el proceso de codificación del procedimiento europeo para dictar actos. No ha sido el único país y podría hablarse de una repercusión similar de la Ley federal alemana de 1976 (VwVfG), reformada en el año 2017. En menor medida, también, de la ley italiana (L241/1990) y, muy levemente, de las leyes austriaca (AVG de 1991), polaca (Kpa de 1960), sueca (FL de 1986), o holandesa (GALA de 1992).

Por lo que respecta a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ya se sabe que, para suplir las lagunas del Derecho positivo, ha ido declarando los principios generales del Derecho de la Unión y lo ha hecho a partir de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, entre ellos, el nuestro. Puede comprobarse fácilmente la influencia española leyendo las conclusiones de los abogados generales que afirman que buena parte de las garantías procedimentales allí declaradas provienen, entre otros, de nuestro ordenamiento (derecho de defensa, presunción de inocencia, no autoincriminación, inviolabilidad del domicilio, etc.).

En cuanto al Código ReNEUAL, lógicamente los redactores, que procedían de nueve Estados diferentes de la Unión, se inspiraron para elaborarlo en el propio Derecho de la Unión en un sentido amplio (Derecho originario, derivado, jurisprudencia, mecanismos de soft law, etc.). Pero, también, en algunos acuerdos internacionales, en el CEDH y, muy especialmente, en las leyes de procedimiento administrativo de los Estados miembros<sup>177</sup>.

De hecho, puede vislumbrarse una notable influencia de la regulación española en el Libro III del Código ReNEUAL (sobre el procedimiento para dictar decisiones o actos administrativos), en concreto, de la Ley 30/1992 que era la vigente al tiempo de su

---

<sup>173</sup> M. P. Chiti (2020: 237).

<sup>174</sup> O. Mir (2008, 2015 y 2018).

<sup>175</sup> A. Boix Palop (2017: 98-100).

<sup>176</sup> Se refiere a ello y expone los motivos L. Cosculluela (2017: 936-937).

<sup>177</sup> Vid. Código ReNEUAL (2015: 70 y 89): “Nuestro Código de procedimiento administrativo de la UE ... se inspira en todo caso en las soluciones nacionales particulares... Las fuentes de inspiración para las normas propuestas son, por un lado, el Derecho originario y derivado de la UE, ..., y por otro, el Derecho comparado de los Estados miembros de la Unión”.

elaboración<sup>178</sup>. Además, en la medida en que este Código académico ha servido de base para la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo de 2016, también la hay en esta segunda.

Las Explicaciones (C) de las Normas Modelo (B) del Libro III (Decisiones) van citando los preceptos de las leyes nacionales que han servido de fuente de inspiración de los preceptos ReNEUAL y hay un protagonismo de la legislación española. Puede apreciarse en los siguientes casos:

- El artículo III-3, apartados 2 a 5 (deber de imparcialidad), del Código alude a los arts. 28 y 29 Ley 30/1992 (sobre abstención y recusación).
- El artículo III-4, apartado 2 (información en internet sobre los procedimientos existentes), toma como modelo al art. 70.4 Ley 30/1992 y al art. 35 Ley 11/2007 (sobre modelos normalizados de solicitudes por medios electrónicos).
- El artículo III-9 (deber de tramitar el procedimiento correspondiente y de adoptar una decisión final dentro del plazo obligatorio) del Código cita el art. 42.1 Ley 30/1992 (deber de resolver el procedimiento en el plazo máximo).
- El artículo III-7 (agente responsable para la tramitación) toma como referente el art. 41 Ley 30/1992 (responsables directos de la tramitación).
- El artículo III-8, apartado 1 (derechos de las partes en el procedimiento), del ReNEUAL cita el art. 35 Ley 30/1992 (lista de los derechos procedimentales de los interesados).
- El artículo III-8, apartado 1.c) [derecho a ser representado por cualquier persona que tenga capacidad de obrar], se fundamenta en el art. 32.2 Ley 30/1992 (posibilidad de representación no profesional).
- El artículo III-8, apartado 2 (derecho a presentar denuncias contra funcionarios que incumplan sus obligaciones), se refiere a los arts. 35 j) y 41.2 Ley 30/1992 (derecho a ser tratados con respeto por los funcionarios y a exigir su responsabilidad).
- El artículo III-9, apartado 1 (plazo supletorio de tres meses), se inspira en el art. 42.3 Ley 30/1992 (plazo máximo supletorio de tres meses).
- El artículo III-28 (resolución clara y determinada) cita al art. 53.2 Ley 30/1992 (resolución determinada y congruente).
- El artículo III-29, apartado 1 (deber de motivar cualquier acto administrativo), del Código alude al art. 54 Ley 30/1992 (actos necesariamente motivados).
- El artículo III-31 (requisitos formales de la decisión) toma como referente al art. 55 Ley 30/1992 (forma escrita de los actos administrativos).
- El artículo III-31, apartado 2 (utilización de las lenguas oficiales de la UE), alude al art. 36 Ley 30/1992 (utilización de las distintas lenguas cooficiales).

---

<sup>178</sup> Vid. Código ReNEUAL (2015: 25).

- El artículo III-32 (decisiones emitidas por medios electrónicos) cita la Ley 11/2007 (resoluciones por escrito en formato electrónico).
- El artículo III-33, apartado 3 (publicación de las decisiones cuando lo permita el Derecho de la Unión), toma como fuentes los arts. 59.6 y 60 Ley 30/1992 (publicación sustitutiva de la notificación).
- El artículo III-33, apartado 1 (notificación de la decisión tan pronto como se adopte), se fija en el art. 58.2 Ley 30/1992 (plazo de diez días para cursar la notificación).
- El artículo III-34 (corrección de errores tipográficos, aritméticos) se sirve del art. 105.2 Ley 30/1992 (rectificación de errores materiales o aritméticos).

Además de esas referencias expresas, hay veces que el Libro III regula otros aspectos del procedimiento (impulsión de oficio, gastos, audiencia, información pública, motivación, deber de indicar los recursos procedentes, eficacia demorada a la notificación del acto ...) con soluciones típicamente españolas, y seguramente también de otras legislaciones nacionales (alemana, italiana, etc.), aunque no se haga expresa referencia a ello.

Lo cierto es que la alusión a las leyes nacionales de procedimiento como fuente de inspiración es constante. Singularmente a la española. Hay regulación también de algunas novedades en las que no se citan referentes nacionales, pero con una importancia menor<sup>179</sup>.

Al hilo de esto, se ha afirmado, y es lo razonable, que el Derecho de la Unión Europea no ha sido siempre innovador<sup>180</sup>. Y, precisamente aquí, en el procedimiento general para dictar actos administrativos, se demuestra que el Derecho español está influyendo clara e intensamente en la regulación europea.

## Bibliografía

Acosta Penco, María Teresa (2023): *La intervención directa de la Guardia de Fronteras y Costas*, Iustel.

Agudo González, Jorge (2013): “Sobre la europeización del derecho y la evolución de la teoría del procedimiento administrativo”, *REDE*, n.º 45.

- (2014): “La Administración del espacio administrativo europeo”, *RVAP*, n.º 99-100.

Alarcón Sotomayor, Lucía (2022): “Los derechos de defensa de las personas jurídicas privadas en el derecho europeo”, Manuel Rebollo y otros (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo sancionador 2022*, Thomson Civitas.

- (2023): “El procedimiento administrativo”, Manuel Rebollo Puig y Diego Vera Jurado (dirs), *Derecho Administrativo*, Tomo II, 5ª edic., Tecnos.

Almeida Cerredá, Marcos (2017): “Una breve aproximación al proceso de construcción de un Derecho Administrativo Europeo Común”, en Isaac Martín Delgado, Marcos Almeida Cerredá y Francesca di Lacio (coord.), *La europeización del Derecho Administrativo. Una evaluación desde el ordenamiento español*, Andavira.

---

<sup>179</sup> Por ejemplo, sobre procedimientos compuestos, consultas a los Estados miembros o a las autoridades de la Unión o inspecciones de la Unión en los Estados miembros.

<sup>180</sup> I. Martín Delgado (2017: 119-120).

- Alonso de León, Sergio (2017): *Composite Administrative Procedures in the European Union*, Iustel.
- Alonso García, Ricardo (1989): *Derecho comunitario, derechos nacionales y derecho común europeo*, Civitas.
- (2016): “Treinta años de *ius publicum commune* europeo en España”, *RAP*, n.º 200.
- Arroyo Jiménez, Luis (2020): “El Derecho Administrativo Europeo como sistema”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n.º 1.
- Arzoz Santisteban, Xavier (2012): “Acto y procedimiento administrativo en el Derecho de la Unión Europea: un catálogo de problemas”, en José Eugenio Soriano García (dir.), *Procedimiento Administrativo Europeo*, Thomson Reuters Civitas.
- (2013): “La autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros en la Unión Europea: mito y realidad”, *RAP*, 191.
- (2019): “La resiliencia del procedimiento administrativo español ante la ejecución del Derecho de la Unión”, en Ricardo Alonso García y Juan Ignacio Ugartemendía Eceizabarrena (dirs.), *La incidencia del derecho de la Unión Europea en la jurisdicción contencioso-administrativa*, IVAP.
- (2025): “La europeización del acto administrativo”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n.º 11.
- Auby, Jean Bernard (dir.) (2022): *Traité de Droit Administratif Européen*, Éditions Bruylant.
- Ballesteros Moffa, Luis Ángel (2010): “La europeización de los procedimientos administrativos nacionales”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 1(19).
- (2018): “Radiografía prospectiva del Derecho administrativo europeo: un diagnóstico incierto”, en *RGDA*, n.º 47.
- Baño León, José María (2000): “La influencia del Derecho comunitario en la interpretación de la ley de contratos de las Administraciones Públicas”, *RAP*, n.º 151.
- (2015), “La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados”, *DA: Nueva Época*, n.º 2.
- (2016): “La evolución del Derecho de la competencia y su irradiación en el Derecho público”, *RAP*, n.º 200.
- (2025): “¿Una regulación general para las medidas de clemencia en las sanciones administrativas?”, Manuel Rebollo Puig y otros (dirs), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2025*, Civitas.
- Barnés Vázquez, Javier (coord.) (1993): *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas.
- Barnés, Javier (2008): “Reforma e innovación del procedimiento administrativo”, Javier Barnes y Eberhard Schmidt-Assmann (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Derecho Global.
- (2015): “El procedimiento administrativo. Análisis histórico y comparado”, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Libardo Rodríguez Rodríguez (dir.), *Curso de Derecho Administrativo Iberoamericano*. INAP.
- (2018): “Procedimiento administrativo y organizaciones globales”, en Luciano Parejo Alfonso y Marcos Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I Derecho Comparado*, tirant lo blanch.
- Boto Álvarez, Alejandra (2016): “La primera *lex generalis* del procedimiento administrativo en Francia: el código de relaciones con el público”, *RGDA*, n.º 43.
- Boix Palop, Andrés (2017): “La europeización del Derecho administrativo español”, Isaac Martín Delgado, Marcos Almeida Cerredá, Francesca di Lascio (coords.), *La europeización del derecho administrativo: una evaluación desde el ordenamiento español*, Andavira.
- Bradford, Anu (2020): *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, University Press.
- Bueno Armijo, Antonio (2011): *El reintegro de subvenciones de la UE. Especial referencia a las ayudas de la PAC*, IAAP.

- (2015): “La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de subvenciones y ... "los procedimientos administrativos comunes singulares" en la doctrina constitucional”, Manuel Rebollo Puig y otros (dirs.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas*, Iustel.

Cananea, Giacinto della (2022): “Principes généraux du droit administratif européen: sources et effets”, Jean Bernard Auby (dir.), *Traité de Droit Administratif Européen*, Éditions Bruylant.

Cano Campos, Tomás (2019): “El procedimiento administrativo común en España”, Libardo Rodríguez Rodríguez (dir.), *Colección de derecho administrativo comparado*, vol. V, Temis.

- (2020): “De la vocación de nuestro tiempo para un código de procedimiento administrativo europeo”, Luis Míguez Macho (dir.), *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales*, Andavira.

Carrillo Donaire, Juan Antonio (2010): “Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?”, Juan Alfonso Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley.

Cassese, Sabino (2010): *El derecho global: justicia y democracia más allá del Estado*, Global Law Press.

Cobrerros Mendazona, Edorta (2016): “La pertenencia a la Unión europea y su repercusión en la responsabilidad patrimonial”, *RAP*, n.º 200.

Cordero, Eduardo (2018): “El procedimiento administrativo en Chile”, Luciano Parejo Alfonso, y Marcos Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo*. I Derecho Comparado, tirant lo blanch.

Coscolluela Montaner, Luis (2017): “Influencias del Derecho de la Unión Europea en el procedimiento administrativo”, José Carlos Laguna de Paz, Íñigo Sanz Rubiales, Isabel de los Mozos Touya (coords.), *Derecho administrativo e integración europea*, vol. II, Reus.

Crawford, Colin (2018): “El derecho administrativo estadounidense: del modelo clásico hasta las prácticas nuevas”, en Luciano Parejo Alfonso y Marcos Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo*. I Derecho Comparado, tirant lo blanch.

Cruz Villalón, Pedro (2020): “Sobre la especial responsabilidad del Tribunal de Justicia en la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 66.

Cuadros, Fausto de (2017): “O novo código do procedimento administrativo de Portugal de 2015: Principais inovações”, José Carlos Laguna de Paz, Íñigo Sanz Rubiales, Isabel de los Mozos Touya (coords.), *Derecho administrativo e integración europea*, vol. 2, Reus.

Chaves García, José Ramón (2010): “La poderosa influencia del Derecho de la Unión Europea en el procedimiento administrativo español”, *Revista Unión Europea Aranzadi*, n.º 2.

Chiti, Mario P. (2020): *Derecho Administrativo europeo*, Olejnik.

Díez Sánchez, Juan José (1992): *El procedimiento administrativo común y la doctrina del Tribunal Constitucional*, Civitas.

D’Orsogna, Domenico (2018): “El procedimiento administrativo en Italia”, en Luciano Parejo Alfonso y Marcos Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo*. I Derecho Comparado, tirant lo blanch.

Esteban Ríos, Javier (2023): *Coadministración y procedimientos compuestos: una singular vía de actuación administrativa entre lo nacional y lo europeo*, Thomson Reuters Aranzadi.

Fernández Farreres, Germán (2016): “Las nuevas Leyes de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común: entre la cosmética y el enredo”, en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 34.

- (2023): “El principio de buena administración según la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo”, *REDA*, n.º 230.

Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel (2017): “La ejecución del derecho europeo por los Estados miembros: entre la autonomía procedimental y la neutralidad institucional”, en Isaac Martín Delgado, Marcos Almeida Cerredá, Francesca di Lascio (coords), *La europeización del derecho administrativo: una evaluación desde el ordenamiento español*, Andavira.

- (2025): *Derecho administrativo europeo*, 5 edic., Aranzadi.

Fuertes López, Mercedes (coord.): *Un procedimiento administrativo para Europa*, Thomson Reuters Aranzadi.

Galera Rodrigo, Susana (1998): *La aplicación administrativa del Derecho comunitario: administración mixta, tercera vía de aplicación*, IAAP.

Galetta, Diana-Urania (2010): *Procedural autonomy of EU member states: Paradise lost? A study on the Functionalized Procedural Competence of EU Member States*, Springer.

García de Enterría, Eduardo (1993): “Un punto de vista sobre la nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de procedimiento administrativo común de 1992”, *RAP*, n.º 130.

- (1994): *La lengua de los Derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución francesa*, Alianza Editorial.

García de Enterría, Eduardo, y Tomás Ramón Fernández (2022): *Curso de Derecho Administrativo*. II. 17ª edic., Thomson-Reuters Civitas.

García Ureta, Agustín (2002): *Procedimiento administrativo y Derecho comunitario*, IVAP.

Garrido Falla, Fernando (1999): “El procedimiento administrativo de 1950 a hoy”, *RAP*, n.º 150.

Gil Ibáñez, Alberto J. (1998): *El control y la ejecución del Derecho Comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europea*, INAP.

Gómez Díaz, Ana Belén (2024a), “Reflexiones en torno a la polémica y polisémica naturaleza de la buena Administración”, en P. García-Escudero Márquez (dir.), F. Sainz Moreno (Hom.), *Constitución, Administración y Parlamento*, Congreso de los Diputados.

- (2024b), “Para qué sirve la buena administración? Análisis de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *RAP*, n.º 223.

Guillén Caramés, Javier (2025): “Derecho de competencia y programas de clemencia: reflexiones...”, Manuel Rebollo Puig y otros (dirs), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2025*, Civitas.

López Menudo, Francisco (1993): “B) Ponencia española. Los principios generales del procedimiento administrativo”, en Javier Barnés Vázquez (coord.), *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas.

López-Tarruella Martínez, Aurelio (2025): “Claroscurios del ‘efecto Bruselas’ del Reglamento de Inteligencia Artificial”, *REDI*, vol. 77.

Martín Delgado, Isaac (2010): “El procedimiento administrativo en el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 19.

- (2017): “La europeización del Derecho Administrativo español: un comentario al estudio de Andrés Boix Palop”, Isaac Martín Delgado, Marcos Almeida Cerredá y Francisca di Lascio (coord.), *La europeización del derecho administrativo: una evaluación desde el ordenamiento español*, Andavira.

Martín Jiménez, Berta (2025): “La buena administración europea: un hallazgo inesperado para el Derecho español”, *RAP*, n.º 227.

Martínez López-Muñiz, José Luis (2024): *Derecho comunitario básico de la Unión Europea*, BOE.

Martín Rebollo, Luis (2011): “El procedimiento como garantía (una reflexión sobre el fortalecimiento de las formas y la reducción de los principios)”, en Francisco López Menudo (coord.), *Derechos y garantías del ciudadano*, Iustel.

Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo (2016): “Treinta años de afianzamiento de los derechos fundamentales”, *RAP*, n.º 200.

Mayer, Otto (1982): *Derecho Administrativo alemán*, tomo I, trad. esp. H. Heredia y E. Krotoschin, 2ª edic., De Palma.

Medina Alcoz, Luis (2023): “La cultura del procedimiento administrativo: orígenes y razones de fondo”, *RGDA*, n.º 62.

Mir Puigpelat, Oriol (2008): “La codificación del procedimiento administrativo en la Unión administrativa europea”, Francisco Velasco Caballero y Jens-Peter Schneider (coord.), *La unión administrativa europea*, Marcial Pons.

- (2018): “El procedimiento administrativo de la Unión Europea y el debate sobre su codificación”, en Luciano Parejo Alfonso y Marcos Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo*. I Derecho Comparado, tirant lo blanc.

Mir, Oriol, Herwig C. H. Hofmann, Jens-Peter Schneider, Jacques Ziller y otros (dirs.) (2015): *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, INAP.

Moreno Molina, José Antonio (1999): “La Administración pública comunitaria y el proceso hacia la formación de un Derecho administrativo europeo común”, *RAP*, n.º 148.

Müller, Timotheus (2019): *Die Europäisierung der Verwaltungsverfahrensgesetze in Deutschland und Spanien*, Mohr Siebeck.

Muñoz Machado, Santiago (1992): “Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de legislación básica española”, *REDA*, n.º 75.

- (1993): *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza.

- (2015): “Los tres niveles de garantías de los derechos fundamentales en la Unión Europea: problemas de articulación”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 50.

Nieto García, Alejandro (1960): “El procedimiento administrativo en la doctrina y la legislación alemanas”, *RAP*, n.º 32.

- (2016): “El Derecho comunitario europeo como Derecho común vulgar”, *RAP*, n.º 200.

Nieto Garrido, Eva y Isaac Martín Delgado (2010): *Derecho Administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons.

Nieto Garrido, Eva (2012): “Disposiciones pertinentes del Tratado de Lisboa sobre Derecho Administrativo Europeo”, Mercedes Fuertes López (coord.), *Un procedimiento administrativo para Europa*, Thomson Reuters Aranzadi.

Nogueira López, Alba (2012): “La Administración comprobadora: Defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos”, *La Termite Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Thomson Reuters Civitas.

Ortega Álvarez, Luis y Carmen Plaza Martín (2010): “Administrative Procedure”, en Luis Ortega, Luis Arroyo y Carmen Plaza (eds.), *Spanish Administrative Law under European Influence*, Europa Law Publishing.

Ortega Bernardo, Julia (2015): “La europeización de la administración que aplica el derecho de defensa de la competencia”, *REDA*, n.º 170.

Parejo Alfonso, Luciano (2008): “El procedimiento administrativo en España: Situación actual y perspectivas de cambio”, Javier Barnes (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Derecho Global.

- (2020): “El procedimiento administrativo; función y tipología”, en Luciano Parejo Alfonso y Marcos Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo*. II Tipos de procedimientos, tirant lo blanc.

Parejo Alfonso, Luciano, y Marcos Vaquer Caballería (dirs.) (2018), *Estudios sobre el procedimiento administrativo*. I Derecho Comparado, tirant lo Blanc.

Pellissier, Gilles (2018): “Los procedimientos administrativos en el Derecho francés”, Luciano Parejo Alfonso y Marcos Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, I Derecho Comparado, tirant lo blanch.

Picón Arranz, Alberto (2020): “El acto administrativo comunitario. Algunos aspectos de su régimen de invalidez”, *Revista de Estudios Europeos*, n.º 75.

Pielow, Johann-Christian (2018): “Los procedimientos administrativos en Alemania”, Luciano Parejo Alfonso y Marcos Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, I Derecho Comparado, tirant lo blanch.

Pietro, Adriano di (2023), “El principio de buena administración en Italia y en el Derecho europeo”, *Studi Tributari Europei*, n.º 12.

Ponce Solé, Juli (2001): *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova.

- (2010): “Procedimiento administrativo, globalización y buena administración”, en Juli Ponce Solé (coord.), *Derecho administrativo global: organización, procedimiento control judicial*, Marcial Pons.

- (2023): “El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito...”, *RAP*, n.º 221.

Rebollo Puig, Manuel (2015): “El Estado Autonómico tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y sus principios de necesidad y eficacia nacional”, *RAAP*, n.º 91.

Rebollo, Manuel, y Eloísa Carbonell (2023): “La revisión de oficio”, Manuel Rebollo Puig y Diego Vera Jurado (dirs.), *Derecho Administrativo*, tomo II, 5ª edic., Tecnos.

Rivero Ortega, Ricardo (2017): “El procedimiento administrativo europeo y la nueva legislación española”, José Carlos Laguna de Paz, Íñigo Sanz Rubiales, Isabel de los Mozos Touya (coords.), *Derecho administrativo e integración europea*, vol. 2, Reus.

Rodríguez Iglesias, Carlos (2001): “Sui limiti dell'autonomia procedimentale e processuale degli Stati membri nell'applicazione del diritto comunitario”, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.º 1.

Röhl, Hans Christian (2008): “El procedimiento administrativo y la Administración ‘compuesta’ en la Unión Europea”, Javier Barnes (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Derecho Global.

Santamaría de Paredes, Vicente (1885): *Curso de Derecho administrativo según principios generales y la legislación actual de España*, Ricardo Fé.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2015): “Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación”, *DA: Nueva época*, n.º 2.

Sarmiento, Daniel, y Xavier Codina García-Andrade (2021), “La europeización del Derecho administrativo”, José María Rodríguez de Santiago, Gabriel Doménech Pascual y Luis Arroyo Jiménez (coords.), *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Marcial Pons.

Schmidt-Assmann, Eberhard (2003): *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, INAP-Marcial Pons.

- (2008): “Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el Derecho alemán, europeo e internacional”, en Javier Barnes (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Derecho Global.

Schwarze, Juergen (2012): “El derecho administrativo europeo a la luz del tratado del Lisboa: Observaciones preliminares”, Mercedes Fuertes López (coord.), *Un procedimiento administrativo para Europa*, Thomson Reuters Aranzadi.

Siegel, Thorsten (2016): *Europeización del derecho público: marco de condiciones y puntos de interacción entre el Derecho europeo y el Derecho (administrativo) nacional*, Marcial Pons.

Sierra, Susana de la (2025): “La Administración europea”, Francisco Velasco Caballero y Mercè Darnaculleta, *Manual de Derecho administrativo*, 3ª edic., Marcial Pons.

Soriano García, José Eugenio (dir.) (2012): *Procedimiento Administrativo Europeo*, Thomson Reuters Civitas.

Tomás Mallén, Beatriz (2004): *El derecho fundamental a una buena administración*, INAP.

Tornos Mas, Joaquín (2008): “El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la Administración Pública”, *Derechos fundamentales y otros estudios*, vol. 1, El Justicia de Aragón.

- (2015): “El procedimiento administrativo común en el derecho interno y en el derecho comunitario” Manuel Rebollo Puig, Mariano López Benítez, Eloísa Carbonell Porras (coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas*, Iustel.

Valcárcel Fernández, Patricia (2016): “El recurso especial en materia de contratos públicos en la senda del derecho a una buena administración”, Fernando López Ramón (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, INAP.

Vaquero Caballería, Marcos (2016): “La codificación del procedimiento administrativo en España”, *RGDA*, n.º 42.

- (2023): “El humanismo del Derecho administrativo de nuestro tiempo”, *RAP*, n.º 222.

Velasco Caballero, Francisco (2008): “Procedimiento administrativo español para la aplicación del Derecho comunitario”, *REDE*, núm. 28.

Viane, Hendrik (2012): “Procedimientos administrativos en el ámbito del derecho europeo de la competencia” Mercedes Fuertes López (coord.), *Un procedimiento administrativo para Europa*, Thomson Reuters Aranzadi.

Viñuales Ferreiro, Susana (2015): *El procedimiento administrativo de la Unión Europea. De la regulación sectorial a la construcción de un régimen general*, Thomson Reuters Aranzadi.

- (2017): “La comparación de los elementos y técnicas de procedimiento nacionales como referente para la construcción de un régimen europeo de procedimiento administrativo”, en Isaac Martín Delgado, Marcos Almeida Cerredá, Francesca di Lascio (coords.), *La europeización del derecho administrativo*, Andavira.

Weber, Albrecht (1993): “Comunidad europea. El procedimiento administrativo en el Derecho comunitario”, Javier Barnés Vázquez (coord.), *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas.

Ziller, Jacques (2012): “¿Es necesaria una Ley de procedimiento administrativo para las instituciones de la Unión?”, Mercedes Fuertes López (coord.), *Un procedimiento administrativo para Europa*, Thomson Reuters Aranzadi.