

# LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL Y PROCEDIMENTAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA UNIÓN EUROPEA: MITO Y REALIDAD

XABIER ARZOZ SANTISTEBAN  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad del País Vasco/EHU

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA NORMATIVIDAD DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA PROCEDIMENTAL: 1. *Fundamento*. 2. *Eficacia jurídica*. 3. *El principio de autonomía institucional en particular*. 4. *Conclusión*.—III. LAS CONDICIONES DE APLICACIÓN DE LA COMPETENCIA PROCEDIMENTAL ESTATAL: 1. *Primera condición: el no ejercicio efectivo de las competencias normativas de la Unión*. 2. *Segunda condición: el principio de cooperación leal*.—IV. INSTRUMENTALIZACIÓN Y EUROPEIZACIÓN DEL DERECHO PROCEDIMENTAL ESTATAL: 1. *La instrumentalización de la autonomía procedimental: de la elección «autónoma» a la elección «orientada» de los medios de ejecución del Derecho de la Unión Europea*. 2. *La europeización indirecta de los procedimientos administrativos nacionales*.—V. CONCLUSIONES.

## RESUMEN

La finalidad del presente trabajo es revisar críticamente la normatividad, el contenido real y las condiciones de aplicación del principio de autonomía procedimental de los Estados miembros en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Se sostiene que el llamado «principio de autonomía institucional y procedimental» no es un principio normativo *stricto sensu* del Derecho de la Unión ni refleja un ámbito competencial propio y reservado de los Estados miembros, como puede ocurrir en algunos Estados compuestos. El trabajo analiza diversos condicionantes de origen jurisprudencial que afectan a la competencia procedimental de los Estados miembros en el ámbito de la ejecución del Derecho de la Unión.

*Palabras clave:* autonomía procedimental; Derecho de la Unión Europea; principios; ejecución; distribución de competencias.

## ABSTRACT

In this paper, a rigorous characterisation of the so-called «principle of procedural autonomy» is proposed. It is argued that the «principle of procedural autonomy» is not a legal principle of EU law nor does it reflect a domain of competence reserved to the member states, as it happens in some federal states. The paper will review the legal character, the content and the conditions of operation of the «principle of procedural autonomy» of the member states when they implement EU law. In particular, it will analyse

the ECJ's case-law on the accommodation of national procedural competence within the framework of EU law.

*Key words:* procedural autonomy; EU law; principles; implementation; allocation of powers.

## I. INTRODUCCIÓN

En las exposiciones habituales sobre la aplicación del Derecho de la Unión Europea se suele señalar que el «principio de autonomía institucional y/o procedimental y/o procesal» (en las fluctuantes denominaciones en las que aparece)<sup>1</sup> rige la ejecución del Derecho de la Unión Europea por los Estados miembros, esto es, la llamada ejecución indirecta, por contraposición a la ejecución directa que, excepcionalmente, llevan a cabo las instituciones de la Unión Europea. El principio expresaría la idea de que los Estados miembros gozan de autonomía para ejecutar el Derecho de la Unión Europea con arreglo a su propia organización estatal y mediante los procedimientos y las vías procesales previstos por el ordenamiento interno. Y vendría a consagrar una separación dogmática y práctica entre el Derecho sustantivo, que es establecido por la Unión Europea, y el Derecho relativo a la forma de aplicación, que viene proporcionado por el ordenamiento de cada Estado miembro.

Sin embargo, este conjunto de ideas o asunciones, que por extendidas en la doctrina no es necesario personificar en este u otro autor, resultan problemáticas si se las examina más de cerca. La noción de «autonomía procedimental» es discutible por diversas razones.

En primer lugar, la noción de «autonomía procedimental» de los Estados miembros *en el ámbito de la ejecución del Derecho de la Unión* parece contradictoria. Al menos en un sentido kantiano, no puede hablarse de «autonomía» de los Estados miembros si éstos no pueden verdaderamente actuar de forma autónoma, esto es, no pueden escoger libremente *los fines* que desean conseguir, y esto es lo que presupone la noción: que los Estados miembros no pueden escoger los fines con entera libertad, que les vienen impuestos o condicionados por la Unión Europea en el ámbito de sus competencias.

---

<sup>1</sup> En lengua francesa se suele utilizar la expresión *autonomie institutionnelle et procédurale*; en alemán, el término *Verfahrenautonomie*, y en inglés, *procedural autonomy*. Cuando en inglés es preciso referirse específicamente al ámbito procesal, algunos autores utilizan la expresión *judicial procedural autonomy*.

En segundo lugar, resulta cuestionable la tajante separación entre Derecho sustantivo y procedimiento administrativo. Ciertamente, la distinción entre Derecho sustantivo o material y Derecho procedimental tiene arraigo en la doctrina jurídica, sobre todo en Europa continental, debido a la percepción histórica de la función auxiliar del procedimiento; y, de hecho, ha sido utilizada también por una parte de la doctrina comunitaria<sup>2</sup>. No obstante, estas categorías varían en cada ordenamiento, y no existe una definición común europea de lo que quepa entender por Derecho sustantivo y por Derecho procedimental o procesal en la que podamos apoyarnos para elaborar un concepto de «autonomía procedimental» útil que sirva para delimitar negativamente la competencia legislativa de la Unión; al menos si ésa fuera la finalidad del concepto. Cuando se habla de «autonomía procedimental», en suma, no se parte de un concepto previo y acotado de Derecho procedimental de elaboración jurisprudencial o doctrinal.

Además, el Derecho de la Unión sitúa los términos de la diferenciación entre Derecho sustantivo y procedimiento en un plano distinto. El proceso de integración europea se caracteriza por el juego combinado o entrecruzamiento de ordenamientos jurídicos: se trata de una operación compleja y delicada de coordinación regida por el principio de primacía, por el cual el Derecho procedimental de los Estados miembros queda encuadrado por el Derecho de la Unión, y donde no cabe descartar que la primacía de la norma europea dependa existencialmente del procedimiento a aplicar, de forma que la consecuencia necesaria sea la primacía procedimental del Derecho de la Unión<sup>3</sup>. Y tampoco se ha de olvidar que la distinción entre cuestiones sustantivas y procedimentales es a menudo relativa: por ejemplo, el Derecho de la Unión regula como instrumentos sustantivos de tutela ambiental las figuras de la autorización ambiental integrada o de la evaluación del impacto ambiental, cuyo carácter es sobre todo procedimental.

En tercer y último lugar, cabe cuestionarse el carácter normativo del principio. La finalidad del presente trabajo es revisar críticamente la normatividad, el contenido real y las condiciones de aplicación del principio de autonomía procedimental de los Estados miembros en el ordenamiento jurídico de la Unión. Sostendremos que el sedicente

---

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, K. LENAERTS y D. ARTS, *Procedural Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, Londres, 1999; H. P. NEHL, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart, Oxford, 1999; F. BIGNAMI y S. CASSESE (dirs.), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Giuffrè, Milán, 2004; M. FUERTES (coord.), *Un procedimiento administrativo para Europa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012; J. E. SORIANO GARCÍA (dir.), *Procedimiento administrativo europeo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012.

<sup>3</sup> En el mismo sentido, M. ACETTO y S. ZLEPTNIG, «The principle of effectiveness: Rethinking its Role in Community Law», *European Public Law*, vol. 11, 2005, págs. 375-403, aquí 384.

«principio de autonomía institucional y procedimental» no es un principio normativo *stricto sensu* del Derecho de la Unión Europea ni refleja un ámbito competencial propio y reservado de los Estados miembros, como puede ocurrir en algunos Estados compuestos<sup>4</sup>. El presente estudio se centrará en la autonomía de los Estados miembros para configurar los procedimientos internos aplicables a la ejecución del Derecho de la Unión, y dejaremos al margen el análisis específico de las exigencias que derivan para los Estados miembros de la protección judicial efectiva de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión<sup>5</sup>.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. Un primer apartado indagará en la normatividad del principio de autonomía procedimental de los Estados miembros en el Derecho de la Unión (II). A continuación se analizarán las condiciones de aplicación de las normas internas de procedimiento en el ámbito de la ejecución del Derecho de la Unión (III). Seguidamente se examinarán diversas tendencias de convergencia que inciden en la competencia procedimental de los Estados miembros (IV). Por último, el trabajo se cerrará con unas conclusiones (V).

## II. LA NORMATIVIDAD DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA PROCEDIMENTAL

Desde dos perspectivas se puede verificar el carácter normativo del denominado «principio de autonomía procedimental»<sup>6</sup>: por un lado, in-

<sup>4</sup> Así, la competencia autonómica en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia que reconoce en España el bloque de constitucionalidad: vid., p. ej., el artículo 30.36 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (reformado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero).

<sup>5</sup> Vid. al respecto J. LONBAY y A. BIONDI (dirs.), *Remedies for Breach of EC Law*, John Wiley & Sons, 1997; M. RUFFERT, «Rights and remedies in European Community Law: a comparative view», *Common Market Law Review*, vol. 34, 1997, págs. 307-336; W. VAN GERVEN, «Of rights, remedies and procedures», *Common Market Law Review*, vol. 37, 2000, págs. 501-536.

<sup>6</sup> Al respecto, véanse M. HOSKINS, «Tilting the Balance: Supremacy and National Procedural Rules», *European Law Review*, vol. 21, 1996, págs. 365-377; C. M. KAKOURIS, «Do the Member States possess judicial procedural “autonomy”?», *Common Market Law Review*, vol. 34, 1997, págs. 1389-1412; J. S. DELICOSTOPOULOS, «Towards European Procedural Primacy in National Legal Systems», *European Law Journal*, vol. 9, núm. 5, 2003, págs. 599-613; W. SCHROEDER, «Nationale Maßnahmen zur Durchführung von EG-Recht und das Gebot der einheitlichen Wirkung. Existiert ein Prinzip der nationalen Verfahrensautonomie?», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 129, 2004, págs. 3-38; R. MEHDI, «L'autonomie institutionnelle et procédurale et le droit administratif», en J.-B. AUBY y J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dirs.), *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruselas, 2007, págs. 685-725; F. BECKER, «Application of Community law by Member States' public authorities: Between autonomy and effectiveness», *Common Market Law Review*, vol. 44, 2007, págs. 1035-1056; P. J. WATTEL, «National Procedural Autonomy and Effectiveness of EC Law: Challenge the Charge, File for Restitution, Sue for Damages?», *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 35, núm. 2, 2008, págs. 109-132; D.-U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost*, G. Giappichelli, Turín, 2009 (versión inglesa, por la que citaremos: *Procedural*

dagando en su fundamento jurídico y, por otro, examinando los efectos jurídicos que produce.

## 1. *Fundamento*

A diferencia de los principios de atribución (art. 5.2 TUE), de subsidiariedad (art. 5.3 TUE) o de proporcionalidad (art. 5.4 TUE), principios normativos de la Unión que expresan el «respeto al poder originario de los Estados miembros»<sup>7</sup>, ninguna norma de los Tratados proclama expresamente o reconoce implícitamente un principio de autonomía institucional o procedimental de los Estados miembros. Este simple dato debe ser motivo suficiente para suscitar una reflexión sobre el fundamento de ese pretendido principio, sobre todo si se tiene en cuenta que las últimas reformas de los Tratados han sido generosas en la inclusión de disposiciones tendentes a subrayar la relevancia política de los Estados miembros y la preservación de sus competencias en el seno de la Unión Europea.

Tampoco parece que el principio sea una elaboración jurisprudencial, como sí es el caso, por ejemplo, del principio de efectividad del Derecho de la Unión, que examinaremos más adelante. La expresión «autonomía procedimental» o «procesal» aparece como tal en pocas ocasiones en los *fundamentos jurídicos* de las sentencias del Tribunal de Justicia, y sólo desde época reciente<sup>8</sup>, en un ejemplo llamativo de cómo

---

*Autonomy of EU Member States: Paradise Lost?*, Springer, Berlín/Heidelberg, 2010); V. COURONNE, «L'autonomie procédurale des États membres de l'Union européenne à l'épreuve du temps», *Cahiers de droit européen*, núms. 3-4, 2010, págs. 273-309; L. PAREJO ALFONSO, «El principio de la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros», en J. M. BENEYTO PÉREZ (dir.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, vol. IV, CEU/Aranzadi, Madrid, 2011, págs. 565-599; A. ADINOLFI, «The "procedural autonomy" of member states and the constraints stemming from the ECJ's case law: is judicial activism still necessary?», en H.-W. MICKLITZ y B. DE WITTE (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, Cambridge, 2011, págs. 281-303.

<sup>7</sup> F. VELASCO CABALLERO, «Método de la ponderación y sistema competencial», en L. ORTEGA y S. DE LA SIERRA (coords.), *Ponderación y Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pág. 147.

<sup>8</sup> El primer caso parece ser la STJCE de 7 de enero de 2004, *Delena Wells*, pág. I-723, apdos. 65, 67 y 70 («principio de autonomía procesal»). En la versión inglesa aparece la expresión *procedural autonomy*, y en la alemana, *Verfahrensautonomie*. Después 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, pág. I-8559, apdo. 57; de 3 de septiembre de 2009, as. C-2/08, *Olimpiclub*, pág. I-7501, apdo. 24, y de 6 de octubre de 2009, as. C40/08 S, *Asturcom*, pág. I-9579, apdo. 38; de 18 de octubre de 2011 (Gran Sala), as. ac. C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, *Boxus/Région wallonne*, pág. I-0000, apdo. 52; así como en las de 25 de marzo de 2010, as. C-451/08, *Helmut Müller*, pág. I-2673, apdo. 62 («en ausencia de normativa propia del Derecho de la Unión, y de conformidad con el principio de autonomía procedimental, se dejan al Derecho interno las modalidades de ejecución de dichas obligaciones», en relación con la ejecución judicial de las obligaciones dimanantes de un contrato), y 12 de

el lenguaje del Tribunal de Justicia es influido por la doctrina científica, de donde se toma la noción<sup>9</sup>. Otra cosa son los sumarios de las sentencias, cuya elaboración no corre a cargo de los jueces del Tribunal de Justicia ni, por tanto, poseen la autoridad de sus resoluciones judiciales. Más bien parece que el Tribunal de Justicia, al menos hasta la fecha, ha preferido omitir la expresión, aun cuando estuviera abordando un supuesto de hecho relacionado con la ejecución del Derecho de la Unión por las autoridades estatales y con la aplicación de las normas internas de procedimiento, y en su lugar ha optado casi siempre por describir la situación con términos parecidos a los siguientes: «al no existir normativa comunitaria en esta materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguarda de los derechos que los justiciables obtienen del Derecho comunitario»<sup>10</sup>. A partir de formulaciones jurisprudenciales similares que se suceden desde los años sesenta del siglo pasado, fue la doctrina la que dedujo la existencia de un principio de autonomía institucional y procedimental<sup>11</sup>. El contenido y los límites del principio estaban ya pergeñados a nivel doctrinal en los años setenta<sup>12</sup>. Ahora bien, la pregunta es por qué el Tri-

mayo de 2011, as. C-107/10, *Enel Maritsa Iztok*, no publicada aún, apdo. 29 («ámbito de la autonomía procedimental»).

<sup>9</sup> M. BOBEK, «Why There is No Principle of “Procedural Autonomy” of the Member States», en H.-W. MICKLITZ y B. DE WITTE (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, Cambridge, 2011, pág. 321, nota 53.

<sup>10</sup> Vid. STJCE (Sala Tercera) de 5 de octubre de 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH y otros*, as. C-368/04, pág. I-9957, apdo. 45.

<sup>11</sup> La doctrina francesa (por ejemplo, MEHDI, «L'autonomie institutionnelle...», cit., pág. 686; COURONNE, «L'autonomie procédurale...», cit., pág. 273) atribuye la paternidad de la expresión «autonomía institucional» a un autor: J. RIDEAU, «Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire», *Annuaire Français de Droit International*, vol. 18, 1972, págs. 864-903, en pág. 884. La doctrina alemana señala que la expresión «autonomía procedimental» proviene del giro de *manière autonome* utilizado en la STJCE de 27 de octubre de 1971, as. 6/71, *Rheinmühlen*, pág. 823, apdo. 8: «en ce qui concerne les moyens de preuve tendant à établir qu'il y avait exportation vers un pays tiers, qu'il appartenait aux États membres de les régler de manière autonome»; en las versiones italiana, neerlandesa, inglesa, alemana y danesa se utilizan los términos *in modo autonomo*, *autonomoom*, *independently*, *selbständig* y *selvstændigt*, respectivamente. Vid. SCHROEDER, «Nationale Maßnahmen...», cit., pág. 23. Por su parte, la doctrina española cifra el nacimiento del principio en una sentencia algo posterior del Tribunal de Justicia: la STJCE de 15 de diciembre de 1971, as. ac. 51 a 54/71, *International Fruit Company NV*, pág. 1107, en la que se señala que «cuando las disposiciones del Tratado o de los Reglamentos reconocen facultades a los Estados miembros o les imponen obligaciones en el marco de la aplicación del Derecho comunitario, la forma en que los Estados pueden atribuir el ejercicio de tales facultades y el cumplimiento de dichas obligaciones a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado». Vid. en este sentido, p. ej., P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, «El Derecho de la Unión Europea y la distribución de competencias», en *El funcionamiento del Estado autonómico*, 2.ª ed. corregida y ampliada, MAP, Madrid, 1999, pág. 246.

<sup>12</sup> Vid. R. KOVAR, «Droit communautaire et droit procédural national», *Cahiers de droit européen*, 1977, págs. 230-244, especialmente 234: «C'est parmi les institutions de son droit

bunal de Justicia<sup>13</sup> evitaría nombrar un principio que la doctrina considera que viene aplicando desde los años sesenta<sup>14</sup>.

Por lo general, la doctrina deduce o interpreta que el principio de autonomía procedimental subyace o late cada vez que una norma de Derecho derivado de la Unión dispone que determinada medida deba ser adoptada por las autoridades estatales «con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional del Estado miembro interesado»<sup>15</sup>. El significado y alcance de esas cláusulas habituales en las normas europeas de Derecho derivado han de ser esclarecidos si se quiere ahondar en el contenido y alcance de la supuesta autonomía procedimental de los Estados miembros. Sin duda, puede argumentarse que los Estados miembros no necesitan una habilitación para poder aplicar sus procedimientos internos. Las referidas cláusulas no habilitan en sentido estricto: expresan que, desde la perspectiva *actual* del Derecho de la Unión, no existe impedimento u obstáculo al-

---

nacional que le juge doit trouver les procédures permettant d'assurer son plein effet à la règle communautaire. Il se trouve tenu d'une obligation de résultat et non d'une obligation de moyen. L'autonomie a trait au choix des procédures, celles-ci devant nécessairement assurer une efficacité entière au droit communautaire, conformément au prescrit de l'article 5 du traité de la CEE. Ainsi se définissent corrélativement le contenu et les principes de ce principe». El trabajo de KOVAR es un comentario a la sentencia *Rewe*, de 16 de diciembre de 1976 (as. 33/76).

<sup>13</sup> En cambio, el Tribunal Constitucional español se refiere con menos inhibiciones *expressis verbis* al principio de autonomía institucional (o procedimental): SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 8 (en relación con la organización de los comicios europeos); 79/1992, de 28 de mayo, FJ 2 (competencia interna para la gestión de las ayudas del FEOGA); 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3; 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7. Y el contenido del principio late en la primera sentencia que proclama el principio de no alteración de la distribución competencial interna en materia de ejecución del Derecho comunitario: vid. STC 252/1988, de 29 de diciembre, FJ 2. En la STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 2, se señaló que «el Derecho comunitario europeo ... (salvo excepción) reconoce a los Estados miembros plena autonomía para ordenar la organización interna (y el procedimiento) destinada al desarrollo y ejecución del Derecho europeo conforme a las propias normas nacionales».

<sup>14</sup> La pregunta que se hace COURONNE, «L'autonomie procédurale...», cit., pág. 281, es sumamente pertinente, aunque, lamentablemente, su respuesta no tanto. El autor sostiene que el Tribunal hizo aflorar la idea de autonomía procedimental en los años sesenta del siglo XX, que fue la doctrina la que acuñó el término en la década siguiente, y que sólo tardíamente, en 2006, comenzó el Tribunal de Justicia, en el citado asunto *i-21 Germany y Arcor*, a utilizar la denominación «principio de autonomía procedimental». Pero la razón que aduce para tan tardío reconocimiento no resulta convincente: «parler d'«autonomie» des États n'est pas chose facile, pour un droit supranational qui tend à s'immiscer dans les situations les plus purement internes. Equivalence et effectivité ne sont toutefois pas là pour restreindre le principe directeur auquel elles sont rattachées. Il ne s'agit que d'un encadrement, destiné à permettre l'application du droit procédural national dans le respect des dispositions du droit de l'Union. Parler de restriction de l'autonomie procédurale jusqu'à sa méconnaissance ne saurait convenir à une situation qui fait de la procédure nationale l'exécutante incontournable du droit de l'Union» (págs. 286-287).

<sup>15</sup> Así, el artículo 14.3 Reglamento 659/99 establece que la recuperación de las ayudas incompatibles con el Derecho de la Unión «se efectuará sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional del Estado miembro interesado, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión».

guno para el despliegue ordinario de las normas internas de procedimiento con objeto de ejecutar la concreta norma europea de que se trate. Si faltara la referida cláusula, el órgano interno responsable de la aplicación de la norma europea se vería obligado a examinar el conjunto de la norma europea para determinar la existencia de prescripciones sobre la forma de ejecución y evaluar hasta qué punto es posible utilizar sus procedimientos internos. El sentido de las mencionadas cláusulas es puramente negativo: una especie de *nihil obstat* a la aplicación de las normas internas de procedimiento. No se trata, por tanto, de que la norma europea, por las razones que sean, cree o habilite un espacio normativo que las normas internas de procedimiento pueden ocupar.

Aun careciendo de un fundamento jurídico propio, el principio de autonomía procedimental podría derivarse de otros principios expresamente reconocidos del Derecho de la Unión. En efecto, el principio de autonomía procedimental puede conectarse con una decisión fundamental estructuradora del sistema jurídico-político de la Unión Europea (y antes de las Comunidades Europeas)<sup>16</sup>: la opción por un federalismo de ejecución<sup>17</sup>. Esta decisión fundamental ha sido formulada en el Derecho positivo tardíamente, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>18</sup>, aunque naturalmente precede a éste<sup>19</sup>. Los apartados 1 y 2 del nuevo artículo 291 TFUE establecen que «[l]os Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión»; y que sólo «[c]uando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o en casos específicos (...) al Con-

<sup>16</sup> T. VON DANWITZ, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer, Berlín, 2008, pág. 306: «Grundentscheidung der Verträge für die mitgliedstaatliche Verwaltung».

<sup>17</sup> Al respecto, vid. B. DUBEY, «Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe», *Cahiers de droit européen*, vol. 39, núms. 1-2, 2003, págs. 87-134; R. SCHÜTZE, «From Rome to Lisbon: "Executive Federalism" in the (New) European Union», *Common Market Law Review*, vol. 47, núm. 5, 2010, págs. 1385-1427; A. VON BOGDANDY, «§ 81 Prinzipien des föderalen Verhältnisses in der Europäischen Union: ein Anwendungsdiskurs zum supranationalen Föderalismus», y J. TERHECHTE, «§ 89 Die föderalen Strukturen der Europäischen Union und das europäische Verwaltungsrecht», ambos en I. HÄRTEL (dir.), *Handbuch Föderalismus, Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt*, Springer, Berlín, 2012, págs. 37-61 y 449-475, respectivamente.

<sup>18</sup> VON DANWITZ, *Europäisches Verwaltungsrecht*, cit., págs. 303-304.

<sup>19</sup> En la «Declaración relativa al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad» (núm. 43), aneja al Tratado de Ámsterdam, se confirmó que «en principio, los Estados miembros serán responsables de la aplicación administrativa del Derecho comunitario, con arreglo a sus disposiciones constitucionales. Esto no afectará a las competencias de supervisión, control y ejecución de las instituciones comunitarias establecidas en los artículos 145 y 155 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea». Con todo, la atribución de la competencia aplicativa no conlleva necesariamente capacidad para determinar la forma o modalidad de ejecución, que es de lo que aquí se discute.



sejo»<sup>20</sup>. Para algunos autores, el artículo 291.1 TFUE reconoce por vez primera el principio de autonomía institucional de los Estados miembros en el Derecho de la Unión<sup>21</sup>. Ciertamente, se podría interpretar que, *sensu contrario*, cuando no se requieran «condiciones uniformes de ejecución», no sólo los Estados miembros serán competentes para ejecutar el Derecho de la Unión, sino que también las condiciones de ejecución que apliquen podrían ser diversas. Ahora bien, el artículo 291.1 TFUE no contiene propiamente una declaración sobre la distribución competencial entre la Unión y los Estados miembros. Además, en la citada disposición no aparece la expresión «autonomía» y se evita formular su enunciado normativo como *principio*: la redacción no enfatiza la *autonomía* institucional y procedimental de los Estados miembros, sino su deber de *cumplir* con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. Lo mismo puede decirse respecto a los nuevos artículos 192.4 y 197 TFUE, preceptos referidos a los títulos competenciales de la Unión en materia de medio ambiente y de cooperación administrativa<sup>22</sup>.

La cuestión de la responsabilidad de los Estados miembros para la ejecución del Derecho de la Unión no debe confundirse con la cuestión del margen de discreción o libertad organizativa y procedimental de que disponen para ello. La responsabilidad de los Estados miembros para la ejecución del Derecho de la Unión que proclama el artículo 291 TFUE no excluye «injerencias» de la Unión en la «autonomía» procedimental de aquéllos<sup>23</sup>. El «federalismo de ejecución» como tipo ideal es compatible con diversos grados de integración y, por tanto, de «au-

---

<sup>20</sup> GALETTA, *Procedural Autonomy...*, cit., págs. 117-118, en nota, considera que el nuevo artículo 291 TFUE restringe la posibilidad de que la Unión regule cuestiones procedimentales a los casos expresamente mencionados.

<sup>21</sup> J. SCHWARZE, «El Derecho administrativo europeo a la luz del Tratado de Lisboa: observaciones preliminares», en M. FUERTES LÓPEZ (coord.), *Un procedimiento administrativo para Europa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pág. 48.

<sup>22</sup> El artículo 197 TFUE dispone que «la aplicación efectiva del Derecho de la Unión por los Estados miembros, que es esencial para el buen funcionamiento de la Unión, se considerará asunto de interés común» (apdo. 1), que «la Unión podrá respaldar los esfuerzos de los Estados miembros para mejorar su capacidad administrativa para aplicar el Derecho de la Unión (...) con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros» (apdo. 2), y «sin perjuicio de la obligación de los Estados miembros de aplicar el Derecho de la Unión» (apdo. 3). Por su parte, el artículo 192.4 TFUE establece que «[s]in perjuicio de determinadas medidas adoptadas por la Unión, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente». Con todo, éste es el precepto que más claramente apunta en el sentido de una reserva de la competencia de ejecución a favor de los Estados miembros en un ámbito material concreto. Nótese que la propia norma que instituye la reserva faculta para separarse de la norma general en relación con «medidas determinadas».

<sup>23</sup> VON DANWITZ, *Europäisches Verwaltungsrecht*, cit., pág. 304. El autor señala que tales «injerencias» requerirán justificación. Ello es correcto si por ello se entiende una justificación de naturaleza competencial, acorde con los principios de atribución y de subsidiariedad.

tonomía» de las entidades federadas. Para la doctrina mayoritaria, los Tratados no reconocen expresamente a las instituciones de la Unión competencia legislativa general para regular los aspectos procedimentales o procesales relevantes para la ejecución del Derecho de la Unión<sup>24</sup>. Ahora bien, las competencias legislativas sectoriales reconocidas a la Unión pueden referirse tanto a la adopción de normas jurídicas sustantivas como a la regulación de su ejecución. La sentencia *Deutsche Milchkontor* del Tribunal de Justicia<sup>25</sup> presupone que las competencias de la Unión le habilitan también a adoptar «reglas comunes» dirigidas a asegurar el cumplimiento de las normas europeas<sup>26</sup>. La Unión decide si regula que sus normas se ejecuten a través de una organización y unos procedimientos centralizados o si, por el contrario, encomienda esa tarea parcial o totalmente a los Estados miembros<sup>27</sup>. Por lo tanto, la «razón de ser» de la llamada «autonomía procedimental» no se encuentra en la ausencia de una estructura administrativa descentralizada de la Unión<sup>28</sup>, ni —como sugiere la doctrina mayoritaria— en la inexistencia de una competencia legislativa general de la Unión en relación con las modalidades de ejecución indirecta del Derecho de la Unión, sino en el insuficiente ejercicio de sus competencias legislativas a este respecto.

Ciertamente, desde los Tratados constitutivos, el Derecho primario contiene numerosas indicaciones sobre la necesidad de que los Estados miembros estén también implicados en la ejecución del Derecho de la Unión<sup>29</sup>, indicaciones que se han hecho más explícitas con los nuevos artículos 192.4, 197 y 292 TFUE, antes citados. Pero ni antes ni ahora se puede deducir que los Estados miembros dispongan de un ámbito

<sup>24</sup> J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2.<sup>a</sup> ed., Nomos, Baden-Baden, 2005, pág. 51; VON DANWITZ, *Europäisches Verwaltungsrecht*, cit., pág. 305; GALETTA, *Procedural autonomy...*, cit., págs. 9-11, 114-115; COURONNE, «L'autonomie procedurale...», cit., pág. 291; E. J. LOHSE, «Surprise? Surprise! Case C-115/09 (*Kohlekraftwerk Lünen*) - A Victory for the Environment and a Loss for Procedural Autonomy of the Member States?», *European Public Law*, vol. 18, 2012, págs. 249-268, aquí 268. GALETTA considera que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en el artículo 298 TFUE sí existe un fundamento jurídico explícito para la adopción de normas procedimentales en relación con la Administración europea, o sea, en el ámbito de la ejecución *directa*.

<sup>25</sup> STJCE de 21 de septiembre de 1983, *Deutsche Milchkontor y otros/Alemania*, as. ac. 205/82 a 215/82, pág. 2633 (apdo. 17).

<sup>26</sup> SCHROEDER, «Nationale Maßnahmen...», cit., pág. 32. En el mismo sentido, BOBEK, «Why There is No Principle...», cit., pág. 320, afirma lo siguiente: «the [incidental] authority to reach into domestic procedure is dependent of the existence of EU substantive law or rights on the national level. Once this condition is satisfied, its reach is limitless».

<sup>27</sup> SCHROEDER, «Nationale Maßnahmen...», cit., pág. 13.

<sup>28</sup> Como afirma COURONNE, «L'autonomie procédurale...», cit., pág. 279. Este autor considera que el principio es «una conséquence de la structure de l'Union européenne» (pág. 274), o que la autonomía procedimental «résulte d'une série de causes induites par la structure de l'Union, sa nature» (pág. 276).

<sup>29</sup> SCHROEDER, «Nationale Maßnahmen...», cit., pág. 13.

competencial reservado para la regulación de las modalidades de ejecución del Derecho de la Unión.

El Derecho de la Unión tampoco fundamenta una obligación de la Unión de tener en cuenta los fines y los intereses protegidos por el Derecho de cada Estado miembro: el principio de cooperación leal proclamado por el artículo 4.3 TFUE sólo obliga a la Unión y a sus Estados miembros a cooperar lealmente para garantizar la validez y la eficacia del Derecho de la Unión, no a tomar en cuenta los intereses dignos de protección del otro<sup>30</sup>.

Por otro lado, el principio de autonomía procedimental se suele relacionar también con el principio de competencia de atribución o con el principio de subsidiariedad, consagrados en el ordenamiento jurídico de la Unión. Sin negar cierta afinidad «ideológica» con dichos principios, la noción de autonomía procedimental se sitúa en un plano distinto. Los principios de atribución y de subsidiariedad responden a la pregunta de quién, la Unión o los Estados miembros, debe regular una determinada materia. La noción de autonomía procedimental se sitúa en una fase posterior a esa primera delimitación: una vez regulada la materia en la Unión con pleno respeto a los principios de atribución y de subsidiariedad, y correspondiendo a los Estados miembros su ejecución, ¿debe aplicarse el Derecho procedimental y procesal interno aunque ello afecte a la correcta ejecución del Derecho de la Unión?

A diferencia de la autonomía institucional y procedimental, la cláusula de respeto de la identidad nacional de los Estados miembros se sitúa indiscutiblemente en el plano normativo. La cláusula del respeto de la identidad nacional, introducida sin más precisiones sobre su contenido por el Tratado de Maastricht (art. F.1 TUE) y mantenida en los mismos términos por el Tratado de Ámsterdam (art. 6.3)<sup>31</sup>, ha sido revisada por el Tratado de Lisboa (siguiendo la estela del Tratado Constitucional)<sup>32</sup>. La nueva y ampliada redacción incluida en el artículo 4.2

<sup>30</sup> SCHROEDER, «Nationale Maßnahmen...», cit., pág. 34.

<sup>31</sup> Véanse A. BLECKMANN, «Die Wahrung der 'nationalen Identität'», *Juristenzeitung*, vol. 52, núm. 6, 1997, págs. 265-269; B. DE WITTE, «Community Law and National Constitutional Values», *Legal Issues of European Integration*, 1992, págs. 1-22; L. DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ, «Observaciones sobre la cláusula de identidad nacional», en M. CARTABIA, B. DE WITTE y P. PÉREZ TREMPES (dirs.) e I. GÓMEZ FERNÁNDEZ (coord.), *Constitución europea y constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 437-448.

<sup>32</sup> I. PERNICE, «Der Schutz nationaler Identität in der Europäischen Union», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 136, núm. 2, 2011, págs. 185-221; A. VON BOGDANDY y S. SCHILL, «Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 70, núm. 4, 2010, págs. 701-734 (se cita por la versión inglesa: «Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon Treaty», *Common Market Law Review*, vol. 48, 2011, págs. 1417-1454); L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Ed. Pedone, París, 2011; así como los trabajos publicados en el núm. 556 de la *Revue du marché commun et de l'Union*

TUE proporciona a la cláusula de la identidad nacional una densidad cuyas concretas manifestaciones pueden solaparse parcialmente con el principio de autonomía institucional y procedimental<sup>33</sup>. El Derecho primario ha intentado identificar los aspectos cuya definición corresponde en total autonomía a los Estados miembros<sup>34</sup>. El respeto de la identidad nacional puede moderar la primacía absoluta del Derecho de la Unión en ciertas circunstancias en beneficio del Derecho constitucional de uno o más Estados miembros. Ahora bien, todo ello será efecto de la obligación de respetar la identidad nacional impuesta por los Tratados, no del sedicente principio de autonomía procedimental de los Estados miembros. El principio de autonomía procedimental de los Estados miembros no constituye un límite al desarrollo o a la aplicación del Derecho de la Unión.

## 2. Eficacia jurídica

¿Cuáles son las consecuencias jurídicas del principio o de la noción de autonomía procedimental? Para los críticos, ninguna<sup>35</sup>. Sea como principio o sea como concepto jurídico, en efecto, no parece aportar gran cosa: no tiene la función ni la capacidad para ordenar las

---

*Européenne* (2012) por S. PLATON, «Le respect de l'identité nationale des États membres: frein ou recomposition de la gouvernance?», págs. 150-158; J.-D. MOUTON, «L'État membre entre souveraineté et respect de son identité: quelle Union européenne?», págs. 204-209, y B. NABLI, «L'identité (constitutionnelle) nationale: limite à l'Union européenne?», págs. 210-215; y D. SARMIENTO, «La construcción judicial de la identidad nacional. Comentario a las sentencias Sayn-Wittgenstein y Runevic-Vardyn del Tribunal de Justicia de la UE», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y R. ALONSO GARCÍA (dirs.), *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial - Liber Amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. II, Civitas, Madrid, 2012, págs. 3599-3622.

<sup>33</sup> El artículo 4.2 TUE, en la versión introducida por el Tratado de Lisboa, señala lo siguiente: «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro».

<sup>34</sup> Por su ubicación y su contenido, VON BOGDANDY y SCHILL, «Die Achtung der nationalen Identität...», cit., argumentan que el artículo 4.2 TUE es la cláusula de apertura al Derecho constitucional interno y de modulación del postulado de la primacía absoluta del Derecho de la Unión.

<sup>35</sup> KAKOURIS, «Do the Member States Possess...», cit., pág. 1408; DELICOSTOPOULOS, «Towards European Procedural Primacy...», cit., págs. 599-600; SCHROEDER, «Nationale Maßnahmen...», cit., págs. 5, 34-35, 37; O. MIR PUIGPELAT, «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», en J.-P. SCHNEIDER y F. VELASCO CABALLERO (coords.), *La unión administrativa europea*, Marcial Pons, Madrid, 2008, págs. 51-85, aquí 59: «envoltorio vacío que nada añade a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como límites a la competencia normativa de la UE». En el mismo sentido, VAN GERVEN, «Of rights...», cit., págs. 502, 522, habla de «responsabilidad primaria» de los Estados miembros en materia procedimental.

relaciones entre el Derecho sustantivo de la Unión y el Derecho procedimental de los Estados miembros. No informa directamente el contenido de la legislación comunitaria ni es parámetro de validez de los actos jurídicos adoptados por las instituciones de la Unión, como sí son, por ejemplo, el principio de atribución y, en el marco de las competencias compartidas, el principio de subsidiariedad o los derechos fundamentales reconocidos en el Derecho de la UE<sup>36</sup>.

Tampoco constituye un criterio para determinar la aplicabilidad de las normas procedimentales internas en el ámbito de la ejecución del Derecho de la Unión. Cuando el Derecho procedimental de un Estado miembro y el principio de efectividad del Derecho de la Unión entran realmente en conflicto, aquél no puede prevalecer nunca: esto es, la noción o el principio de autonomía procedimental no pueden justificar en ningún caso la prevalencia de una norma interna de procedimiento que está en conflicto con el Derecho de la Unión. Si resulta indemne la autonomía procedimental será porque ello no pone en cuestión verdaderamente, o de forma apreciable, la efectividad del Derecho de la Unión.

El problema que subyace a la noción «autonomía procedimental de los Estados miembros» afloró en el momento en que, después de haber proclamado la primacía del Derecho comunitario, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia comenzó a ocuparse de los obstáculos que surgían en la fase de ejecución del Derecho comunitario por la aplicación, por las autoridades estatales, de las regulaciones procedimentales internas<sup>37</sup>. Esta jurisprudencia se elabora primordialmente a instancias de los órganos jurisdiccionales internos, a través de las cuestiones prejudiciales que éstos plantean como jueces ordinarios del Derecho de la Unión y a propósito de los conflictos, reales o aparentes, entre las normas europeas y las normas internas que se suscitan en los litigios de que conocen. El Tribunal de Justicia no extrae las consecuencias jurídicas pertinentes de un principio jurídico *superior* de autonomía procedimental, sino que *recuerda* que, a falta de normativa europea en la materia, la aplicación del Derecho de la Unión por los Estados miembros se realiza con arreglo a las formas y procedimientos previstos en el ordenamiento interno, pero siempre de forma compatible

<sup>36</sup> En cambio, T. VON DANWITZ, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer, Berlín, 2008, pág. 308: «como principio general del Derecho comunitario la autonomía organizativa y procedimental de los Estados miembros tiene rango de Derecho primario y despliega eficacia normativa como parámetro de control de los actos jurídicos de los órganos comunitarios».

<sup>37</sup> Vid. R. KOVAR, «Droit communautaire...», cit., págs. 238 y ss. El autor subrayaba entonces que, habituada a contemplar la primacía sólo desde el punto de vista material, la doctrina se había preocupado poco inicialmente en analizar su impacto sobre los procedimientos nacionales.

con la primacía del Derecho de la Unión. El principio de autonomía procedimental no es una contrapartida acordada a los Estados miembros una vez proclamados los principios de primacía y efecto directo<sup>38</sup>, sino el reconocimiento de que, a falta de normas propias, la ejecución del Derecho comunitario no tiene otra opción que la de apoyarse en las normas procedimentales de los Estados miembros. La noción de autonomía procedimental no sería, al fin y al cabo, más que la expresión de una indiferencia benevolente hacia el poder de autoorganización de los Estados miembros<sup>39</sup>.

Para ello, de forma casuística, en cada ámbito de la ejecución del Derecho de la Unión, y a instancia de los órganos judiciales nacionales, el Tribunal de Justicia pondera los requerimientos de la efectividad del Derecho de la Unión y contrasta esos requerimientos con los obstáculos que para dicha efectividad puede implicar la aplicación de normas internas de variada naturaleza (plazos preclusivos de recurso, plazos de prescripción, posibilidad de aplicar de oficio el Derecho de la Unión, etc.). Cuando el resultado de la ponderación realizada es favorable a la norma interna, por superar ésta los test de efectividad y equivalencia elaborados por la jurisprudencia, y se concluye la compatibilidad de la norma interna con el Derecho de la Unión, la doctrina mayoritaria adscribe dicha consecuencia al llamado principio de autonomía procedimental. A mi juicio, se trata de una adscripción incorrecta, porque: 1) en el punto de partida tenemos una norma interna resultado del ejercicio de las competencias procedimentales estatales, esto es, expresión de su «autonomía procedimental»; 2) como parámetro de control de la aplicabilidad de esa norma en el ámbito de la ejecución del Derecho de la Unión disponemos de los criterios de equivalencia y de efectividad; y 3) si la norma interna cumple con dichos criterios puede ser aplicada en el ámbito de la ejecución del Derecho de la Unión, y si no cumple no puede ser aplicada. Tanto en un caso como en otro, la norma interna es fruto de la competencia procedimental del Estado miembro.

---

<sup>38</sup> Esta interpretación del reconocimiento del principio de autonomía institucional, como «expresión de la soberanía de los Estados miembros» y como «contrapartida» de la afirmación de los principios de primacía y efecto directo del Derecho comunitario como imperativos de la integración, tiene predicamento en la doctrina francesa: KOVAR, «Droit communautaire...», cit., pág. 231; MEHDI, «L'autonomie institutionnelle...», cit., pág. 687; COURONNE, «L'autonomie procédurale...», cit., pág. 292.

<sup>39</sup> MEHDI, «L'autonomie institutionnelle...», cit., pág. 695. Vid. también TERHECHTE, «Die föderalen Strukturen...», cit., pág. 462: la idea de una autonomía procedimental «absoluta» es sencillamente utópica en una Unión supranacional; la cuestión no es si los Estados miembros ejecutan el Derecho de la Unión libres de condicionamientos vinculantes, sino qué principios ha elaborado el Derecho de la Unión para conciliar la autonomía procedimental de los Estados miembros, por un lado, y la ejecución uniforme del Derecho de la Unión, por otro.

Algunos autores señalan que la prevalencia de la autonomía procedimental estatal sólo se alcanza con una ponderación caso por caso, en la que se contraponen una concreta norma interna de procedimiento, por un lado, y la efectividad del Derecho de la Unión, por otro<sup>40</sup>. Es cierto que el análisis debe realizarse caso por caso, y que se evalúan normas procedimentales concretas que, por ejemplo, imponen un plazo preclusivo de recurso o de reclamación o el carácter suspensivo de un recurso o excluyen o no prevén medidas provisionales. Efectivamente, no se cuestiona en abstracto la «autonomía procedimental» de los Estados miembros para ordenar sus procedimientos y vías de recurso en la forma que estimen conveniente, sino si una concreta norma interna supone o no un obstáculo significativo («existencial») a la aplicación del Derecho de la Unión, y el principal test que se usa para ello es el principio de efectividad del Derecho de la Unión, no la consideración de la autonomía procedimental estatal como tal. Ante un obstáculo «existencial» para la efectividad del Derecho de la Unión, no hay justificación o legitimidad de la autonomía procedimental estatal que valga<sup>41</sup>. Como veremos posteriormente, el Tribunal de Justicia asume un concepto mínimo de efectividad: sólo requiere que la norma interna de procedimiento no haga imposible o excesivamente difícil el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión o el ejercicio de los derechos conferidos por él. En la opción por esa interpretación, esto es, en la elaboración del concreto parámetro de efectividad mencionado, el Tribunal de Justicia ha tenido en cuenta y ha valorado positivamente lo que significa la competencia procedimental de los

<sup>40</sup> ACETTO y ZLEPTNIG, «The principle of effectiveness...», cit., pág. 397. Estos autores plantean (págs. 400-401, 403) la ponderación como una tensión entre dos objetivos contrapuestos del ordenamiento jurídico de la Unión: la máxima aplicación del Derecho de la Unión, desplazando normas internas que se le opongan (uniformidad y efectividad), y la máxima aplicación del Derecho procedimental interno (autonomía procedimental nacional). A mi juicio, este enfoque, extraído del esquema metodológico para resolver conflictos entre derechos fundamentales que, al operar como principios en el sentido alexiano, están sujetos a un mandato de optimización, no resulta adecuado al problema de la coordinación entre ordenamientos jurídicos. El Derecho de la Unión incluye actualmente como principio jurídico fundamental la garantía de la identidad nacional de los Estados miembros, pero ni la Unión Europea ni ninguna entidad estatal compuesta prescribe como principio jurídico o como objetivo la maximización de la autonomía procedimental (o de otro tipo) de sus partes integrantes.

<sup>41</sup> ACETTO y ZLEPTNIG, «The principle of effectiveness...», cit., pág. 401, sostienen que si las normas nacionales de procedimiento son legítimas y justificadas pueden limitar en casos concretos el ejercicio (pero no la propia existencia) de los derechos conferidos por la norma comunitaria, y que el principio de proporcionalidad es el parámetro en esa valoración. A mi juicio, las normas nacionales de procedimiento son legítimas y justificadas, puesto que los Estados miembros disponen de una vida propia legítima en el marco de la Unión. El que las normas internas de procedimiento deban ceder ante la efectividad del Derecho de la Unión no obedece a una falta de justificación, legitimación o proporcionalidad *en origen*, sino a que *su aplicación* en el ámbito de actuación del Derecho de la Unión hace imposible o excesivamente difícil en un caso y ámbito concretos el cumplimiento de las obligaciones de la Unión o el ejercicio de los derechos conferidos por ella.

Estados miembros. No obstante, una vez fijado el concreto parámetro de efectividad, es éste el único criterio regulador para evaluar la aplicabilidad de normas internas de procedimiento en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

Aun negando su condición de principio jurídico, puede ser interesante retener la expresión «autonomía procedimental» para designar las situaciones en las que normas internas de diversa naturaleza (material, procedimental o procesal) pueden afectar y modular la correcta o plena ejecución del Derecho de la Unión (apreciación que, en última instancia, compete al Tribunal de Justicia). Como es sabido, las normas europeas desplazan las normas internas que resulten incompatibles, pues a un supuesto de hecho no se le pueden aplicar al mismo tiempo dos consecuencias jurídicas contradictorias entre sí. Si la Unión legisla de acuerdo con sus competencias y establece una norma procedimental completa o parcial para la ejecución indirecta del Derecho de la Unión, esa norma desplaza las normas internas incompatibles. Sin embargo, el problema que se aborda bajo la denominación genérica de autonomía «procedimental» estriba en las colisiones indirectas<sup>42</sup>, cuando la norma interna no es frontalmente incompatible con la norma europea; esto es, cuando la norma interna no excluye a priori la aplicación de la norma europea, pero sí la limita en alguna medida o la modula en determinadas circunstancias o en atención a valores o principios que el Derecho de la Unión no ha contemplado. La noción de «autonomía procedimental» englobaría los conflictos inevitables que se suscitan en la intersección entre el Derecho sustantivo de la Unión y el Derecho procedimental interno y que no revisten suficiente intensidad o gravedad como para poner en cuestión la efectividad del Derecho de la Unión. La expresión «autonomía procedimental» expresaría, en suma, una apreciación positiva con respecto a un grado tolerable de divergencia y desigualdad en la aplicación del Derecho de la Unión por los Estados miembros, en el marco de una Unión de Estados soberanos<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> También apuntan en este sentido COURONNE, «L'autonomie procédurale...», cit., págs. 288-291, 295; y SCHROEDER, «Nationale Maßnahmen...», cit., págs. 25-37. Un estudio pionero sobre las colisiones indirectas puede verse en K. E. HUTHMACHER, *Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bei indirekten Kollisionen - Eine Studie zum Verhältnis von EG-Recht zu nationalem Vollzugsrecht, dargestellt am Beispiel des Konflikts zwischen materiellem EG-Recht und nationalen Rechtsmittelfristen*, Carl Heymanns, Colonia, 1985.

<sup>43</sup> Para LOHSE, «Surprise? Surprise!...», cit., pág. 268: «Procedural autonomy might not be a value in itself, but it is one of the control mechanisms for the power of the EU in the course of harmonization. Therefore, any new restriction must be considered very carefully».



### 3. *El principio de autonomía institucional en particular*

Algunos autores sostienen que, desde la perspectiva de la normatividad del principio, cabe distinguir entre autonomía *procedimental* e *institucional*: los Estados miembros no conservarían capacidad para determinar libremente los procedimientos aplicables a la ejecución de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (autonomía procedimental), pero sí para designar las autoridades competentes a tal fin (autonomía institucional); ello sería expresión del postulado general de que la Unión no se inmiscuye en la organización interna de sus Estados miembros<sup>44</sup>. Sin embargo, esa diferenciación entre los aspectos procedimental e institucional de la autonomía resulta problemática, porque la supuesta autonomía estatal para establecer las estructuras administrativas internas está también afectada por el principio de primacía del Derecho de la Unión: no naturalmente en cuanto al diseño institucional básico del Estado (sus «estructuras fundamentales políticas y constitucionales», incluida «la autonomía local y regional», de la que habla el artículo 4.2 TUE), sino en relación con el modelo de gestión y asunción de las funciones administrativas relacionadas con la aplicación del Derecho de la Unión.

No es infrecuente, en efecto, que se obligue a los Estados miembros a designar, para un determinado producto, servicio o ámbito objeto de armonización legislativa, una autoridad de certificación, de homologación, de supervisión o reguladora. Incluso puede obligar a crear organismos especiales o independientes para realizar funciones de vigilancia de la aplicación de las disposiciones internas de transposición de las normas europeas<sup>45</sup>. En general, se trata de previsiones organi-

---

<sup>44</sup> En este sentido, KAKOURIS, «Do the Member States Possess...», cit., pág. 1411; P. GIRERD, «Les principes d'équivalence et d'effectivité: encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des États membres», *Revue trimestrielle de droit européenne*, vol. 38, núm. 1, 2002, págs. 75-102, aquí 76. PAREJO ALFONSO, «El principio de la autonomía institucional...», cit., distingue entre la dimensión institucional y la dimensión procedimental del principio, en cuanto al fundamento y sustancia del principio. Respecto a la segunda dimensión, sí acepta la existencia de un principio propiamente comunitario; ahora bien, de un principio «cuyo radio de acción no depende tanto de una, en este orden, inexistente autonomía estatal cuanto de la inexistencia de Derecho propio, es decir, comunitario procedimental» (pág. 598). Por su parte, ACETTO y ZLEPTNIG, «The principle of effectiveness...», cit., pág. 395, aceptan en principio la contraposición entre autonomía procedimental e institucional, si bien en nota a pie de página admiten que existen ámbitos en los que el Derecho de la Unión incide significativamente en las instituciones internas, debido a la armonización legislativa y a la presión indirecta derivada de las disposiciones sustantivas del Derecho de la Unión.

<sup>45</sup> Dos ejemplos: la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, obliga a los Estados miembros a establecer una o más autoridades públicas independientes encargadas de vigilar la apli-

zativas mínimas relativas a la necesaria existencia de una estructura administrativa para llevar a cabo las funciones contempladas en la norma europea, obligaciones que van más allá de la necesidad de adaptar la propia organización administrativa para facilitar el seguimiento de la política europea y articular la participación española en dicha política<sup>46</sup>.

La incidencia del Derecho de la Unión en el ámbito institucional de los Estados miembros no se puede desdeñar actualmente. Si el Derecho de la Unión obliga a los Estados miembros a disponer de una autoridad pública de control de la aplicación en su territorio de la normativa europea que opere «con total independencia», las instituciones de la Unión velarán por el estricto cumplimiento de ese requisito por los Estados miembros<sup>47</sup>. Más aún, dependiendo de las condiciones concretas con que se defina esa estructura administrativa, se pueden producir transformaciones importantes del ordenamiento jurídico interno, e incluso mutaciones constitucionales. Por un lado, se puede afectar a la distribución interna de competencias. Si la norma europea impone explícita o implícitamente la existencia de una única autoridad de ese tipo por cada Estado miembro, con independencia del reparto interno de competencias en la materia, determinados Estados miembros pueden verse en la tesitura de no poder respetar plenamente su carácter federal o descentralizado<sup>48</sup>. En este caso está justificada la noción de

---

cación en su territorio de las disposiciones adoptadas por ellos en aplicación de dicha Directiva, con poderes de investigación y de intervención (art. 28, «autoridades de control»). La Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, obliga a los Estados miembros a designar organismos para la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico (art. 13). Dichos organismos podrán formar parte de los servicios responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales.

<sup>46</sup> Vid. J. SALAS HERNÁNDEZ y A. BETANCOR RODRÍGUEZ, «La incidencia organizativa de la integración europea en la Administración española», *Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1991, págs. 495-538. Sobre la reorganización de los poderes legislativo y ejecutivo españoles de ámbito estatal y autonómico para asumir la función de ejecución del Derecho comunitario, vid. D. ORDÓÑEZ SOLÍS, *La ejecución del Derecho comunitario europeo en España*, Civitas, Madrid, 1994, págs. 225-269.

<sup>47</sup> En las SSTJUE (Gran Sala) de 9 de marzo de 2010, as. C-518/07, *Comisión/Alemania*, pág. I-1885, y de 16 de octubre de 2012, as. C-614/10, *Comisión/Austria*, no publicada aún, el Tribunal de Justicia ha declarado que Alemania y Austria han incumplido sus obligaciones derivadas de la Directiva 95/46/CE, al no haber adoptado las medidas necesarias para cumplir con el requisito de independencia por lo que se refiere a sus autoridades de control en materia de protección de datos. El Tribunal de Justicia adopta un concepto estricto de independencia: no sólo independencia funcional, debe excluirse «toda forma de influencia indirecta que pueda orientar las decisiones de la autoridad de control» (as. C-616/10, apdo. 43).

<sup>48</sup> Vid., por ejemplo, el artículo 4.1 del Reglamento (CE) 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) 339/93: «Cada Estado miembro designará a un único organismo nacional de acreditación». El Gobierno español adoptó el Real Decreto 1715/2010, de 17

«mutación constitucional». Por otro lado, se puede limitar la competencia del legislador interno en beneficio de unas autoridades administrativas independientes. Así, una sentencia del Tribunal de Justicia<sup>49</sup> y diversas Directivas sobre mercados y redes de servicios públicos liberalizados (telecomunicaciones, electricidad y gas)<sup>50</sup> han consagrado la obligación de los Estados miembros de atribuir precisamente a autoridades administrativas independientes (las llamadas autoridades nacionales reguladoras), y no al legislador, la competencia discrecional de determinar los mercados relevantes y los criterios básicos de acceso a la red. Ello supone la implantación de una reserva de administración por vez primera en el sistema jurídico español, con la consiguiente limitación de la potestad estatal de organización de las funciones administrativas<sup>51</sup>.

---

de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) 765/2008. El Gobierno de la Generalidad de Cataluña ha promovido el conflicto positivo de competencia núm. 2511-2011, contra el RD 171/2010 (BOE núm. 143, de 16 de junio de 2011). Se da la circunstancia de que la STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 11, concluyó que la atribución a la Administración General del Estado de la facultad para designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales y la efectiva designación de ENAC como entidad de acreditación vulneraban el orden constitucional de competencias.

<sup>49</sup> STJUE de 3 de diciembre de 2009, as. C-424/07, *Comisión/Alemania*, pág. I-11431, apdos. 61 («En el ejercicio de sus funciones reguladoras, las ANR [autoridades nacionales de regulación] disfrutaban de una amplia facultad, para poder apreciar la necesidad de regulación de un mercado en función de cada situación caso por caso») y 91 («corresponde igualmente a las ANR, y no a los legisladores nacionales, efectuar la ponderación de esos objetivos [objetivos de regulación contemplados en el artículo 8 de la Directiva marco] en la definición y el análisis de un mercado pertinente susceptible de regulación»).

<sup>50</sup> Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y a su interconexión (Directiva acceso); Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco); Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal).

<sup>51</sup> J. L. BAÑO LEÓN, «Reserva de administración y Derecho Comunitario», en *Nuevas fronteras del Derecho de la Unión Europea. Liber amicorum José Luis Iglesias Buhigues*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, págs. 837-850 (publicado también en *WP IDEIR*, núm. 7, 2011, págs. 2 y ss.). Este autor usa la expresión «mutación constitucional». Las consecuencias que analiza no se limitan a la modificación de la potestad de organización de cada Estado miembro, sino que se extienden también a las posibilidades de control judicial de las facultades discrecionales reconocidas a las autoridades nacionales reguladoras. Aun aceptando la transformación del ordenamiento interno, podría discutirse si en este supuesto existe propiamente una «mutación constitucional», en cuanto que el Derecho de la Unión no modifica la Constitución, sino que *sólo*, aunque no es poco, restringe la capacidad de actuación de que dispone el legislador democrático; de otro lado, podría sostenerse que la prohibición de decisiones constitucionalmente lícitas es también una modificación constitucional. A este respecto, T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, «Artículo 128», en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo X, Edersa, Madrid, 1998, págs. 84-85, distingue entre, por un lado, mutación constitucional por transformaciones larvadas y sobrevenidas del texto constitucional, como consecuencia de la evolución in-

A la luz de lo expuesto se puede concluir que si bien, en principio, se mantiene la neutralidad del Derecho de la Unión en cuanto a la distribución interna de competencias de los Estados miembros, la neutralidad desaparece cuando se trata de determinar la forma de atribución y de asunción de las funciones ejecutivas y administrativas en el ámbito de la ejecución indirecta.

#### 4. Conclusión

El llamado «principio de autonomía procedimental» no constituye un verdadero principio jurídico del Derecho de la Unión. La idea que sugiere la noción de *autonomía* procedimental —que los Estados miembros disponen de un ámbito jurídico reservado para la ejecución del Derecho de la Unión y para la regulación de las modalidades de ejecución— debe ser rechazada<sup>52</sup>. La expresión «autonomía procedimental» crea una falsa impresión: la de que los Estados miembros son «autónomos» en el ámbito procedimental y que, en consecuencia, cualquier actividad judicial del Tribunal de Justicia en este ámbito constituye una «injerencia» o un «allanamiento» de la autonomía de los Estados miembros<sup>53</sup>. En suma, las instituciones europeas no se hallan limitadas en virtud de norma alguna del Derecho de la Unión a la hora de configurar la organización y el procedimiento para la ejecución del Derecho de la Unión por los Estados miembros. El efecto limitador de la acción de las instituciones europeas proviene única y exclusivamente de los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad<sup>54</sup>.

Lo anterior no excluye que a los Estados miembros les corresponda en la práctica la responsabilidad primaria para determinar la organización y el procedimiento a seguir en la ejecución del Derecho de la Unión. Como veremos a continuación, esa responsabilidad primaria de los Estados miembros está sujeta a importantes condiciones.

---

terpretativa de las normas comunitarias (por el Tribunal de Justicia), y, por otro lado, determinación comunitaria de opciones políticas que la Constitución abre, pero no impone, por la asunción de los propios Estados de esas políticas.

<sup>52</sup> En el mismo sentido, BOBEK, «Why There is No Principle...», cit., pág. 320.

<sup>53</sup> BOBEK, «Why There is No Principle...», cit., pág. 320.

<sup>54</sup> Sobre la ponderación competencial con arreglo al principio de proporcionalidad en el Derecho de la Unión, vid. VELASCO CABALLERO, «Método de la ponderación...», cit., págs. 138, 146-147, 153, 156.

### III. LAS CONDICIONES DE APLICACIÓN DE LA COMPETENCIA PROCEDIMENTAL ESTATAL

#### 1. *Primera condición: el no ejercicio efectivo de las competencias normativas de la Unión*

La doctrina mayoritaria considera que el principio de autonomía institucional y procedimental no es absoluto, pues está sujeto a diversas condiciones o límites<sup>55</sup>. Así, en primer lugar, se reconoce que el Derecho de la Unión Europea puede restringir la aplicación integral del Derecho procedimental de los Estados miembros en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea<sup>56</sup>. En realidad, la ausencia de normas europeas aplicables o relevantes no es tanto una condición como el *presupuesto* de la autonomía procedimental de los Estados miembros.

En el ámbito de las competencias exclusivas de la Unión, los Estados miembros no pueden actuar válidamente. En el ámbito de las competencias compartidas, los Estados miembros pueden dictar normas de procedimiento en la medida en que la Unión no ha ejercido de forma exhaustiva sus competencias<sup>57</sup>. La ausencia de normas europeas aplicables o relevantes para la aplicación del Derecho de la Unión por los Estados miembros en un ámbito determinado puede deberse a dos circunstancias: que la Unión no tenga competencia para legislar sobre determinados aspectos procedimentales, organizativos o procesales; o bien que, aun teniéndola, no la haya ejercido todavía o sólo parcialmente<sup>58</sup>. Únicamente en aquellas materias en las que se pudiera apre-

<sup>55</sup> Vid. al respecto G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts», *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1997, págs. 289-295; G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Sui limiti all'autonomia procedimentale e processuale degli Stati membri nell'applicazione del diritto comunitario», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, págs. 5-28; T. VON DANWITZ, «Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht - Zu den europarechtlichen Vorgaben für das nationale Verwaltungs- und Gerichtsverfahrensrecht», *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1998, págs. 421-432; GALETTA, *Procedural autonomy...*, cit., págs. 16-32; COURONNE, «L'autonomie procédurale...», cit., págs. 296-307; BOBEK, «Why There is No Principle...», cit., págs. 312-318.

<sup>56</sup> En este sentido, GALETTA, *Procedural Autonomy...*, cit., pág. 3: «the procedural autonomy subsists only and to the extent that the procedural competence of the Member States exists and disappears the moment when (...) the procedural competence is taken over by the Union». Como señaló hace unos años A. LÓPEZ CASTILLO, «[s]i la normativa comunitaria no exige una solución determinada, ésta habrá de buscarse en las reglas internas de delimitación competencial, en razón de la materia». Vid. A. LÓPEZ CASTILLO, «El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno (Reflexiones en torno a la STC 252/1988)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 26, 1989, pág. 240 (énfasis añadido).

<sup>57</sup> SCHROEDER, «Nationale Maßnahmen...», cit., pág. 31.

<sup>58</sup> BECKER, «Application of Community law...», cit., pág. 1037.

ciar que la Unión sólo tiene competencias legislativas para dictar normas sustantivas, pero no para regular los aspectos procedimentales u organizativos, podría hablarse propiamente de un espacio propio («soberano») de competencia estatal que no ha sido transferido a la Unión. Pero una constatación de este tipo no resulta sencilla, fuera quizá de la materia «legislación procesal». Por otro lado, cuando la Unión establece normas de procedimiento aplicables a la ejecución interna del Derecho de la Unión, propiamente no «restringe» la autonomía de los Estados miembros, sino que ejerce sus competencias legislativas en la materia y las normas resultantes gozan de primacía frente a eventuales normas internas incompatibles. Estas normas internas quedan desplazadas e inaplicadas en el ámbito de la ejecución del Derecho de la Unión.

En general, la incidencia del Derecho de la Unión en el ámbito procedimental de los Estados miembros tiende a limitarse a lo estrictamente necesario para garantizar la aplicación efectiva del Derecho sustantivo en la materia<sup>59</sup>, apreciación que constituye un juicio ponderativo o de proporcionalidad, en el ejercicio de las competencias legislativas de la Unión, que corresponde al legislador europeo. No es raro que las normas europeas establezcan condicionantes normativos, de carácter generalmente mínimo, de cara a la ejecución del Derecho de la Unión Europea por los Estados miembros; por ejemplo, la obligación de que los Estados establezcan o prevean los recursos administrativos y jurisdiccionales necesarios para la protección de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión Europea o las sanciones administrativas y/o penales necesarias para la protección de determinados bienes jurídicos. El Derecho de la Unión Europea puede limitarse a obligar en cuanto al resultado (la previsión de controles, sanciones o recursos adecuados y suficientes)<sup>60</sup>, o puede especificar con mayor o menor detalle la naturaleza de los controles, las sanciones o los recursos que los Estados miembros deben establecer<sup>61</sup>. Recientemente, el Tratado de Lis-

<sup>59</sup> M. P. CHITI, «Le peculiarità dell'invalidità amministrativa per anticomunitarietà», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, núm. 2, 2008, págs. 477-503, aquí 486.

<sup>60</sup> Por ejemplo, el artículo 5 de la Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, establece que: «Los Estados miembros velarán por que sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas prevean que los transportistas contra quienes se incoen procedimientos encaminados a imponer sanciones dispongan de derechos efectivos de defensa y de recurso».

<sup>61</sup> Siguiendo con el ejemplo de la Directiva 2004/82/CE, su artículo 4 dispone que los Estados miembros adoptarán con respecto a los transportistas que omitan comunicar determinados datos, o los comuniquen de forma incompleta o falsa, unas sanciones pecuniarias máximas no inferiores a cinco mil euros o mínimas no inferiores a tres mil euros por cada viaje realizado sin comunicar los datos de las personas transportadas (apdo. 1). Y, al mismo tiempo, autoriza a los Estados miembros a adoptar o mantener sanciones por infracciones

boa ha generalizado la obligación de los Estados miembros, ya prevista por normas de Derecho derivado y para sectores específicos, de establecer «las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión» (art. 19.1, párrafo segundo, TUE)<sup>62</sup>. Esta norma parece confirmar que el sistema procesal es una materia que entra plenamente dentro de la responsabilidad estatal, si bien al mismo tiempo evidencia la relevancia europea del sistema procesal de los Estados miembros.

Por lo general, el Derecho de la Unión Europea tiende a no establecer normas uniformes de procedimiento para la ejecución del Derecho de la Unión por los Estados miembros, y las normas que establece raramente son completas, de forma que desplacen en bloque las normas internas sobre la materia. Ejemplos de normas procedimentales pueden encontrarse en sectores muy diversos como el Derecho aduanero, la contratación pública, las telecomunicaciones, las ayudas de Estado, etc.

En ausencia de una competencia legislativa general en relación con la ejecución indirecta, la lógica del principio de atribución imprime un carácter predominantemente sectorial y disperso a las regulaciones procedimentales de la Unión en el ámbito de la ejecución indirecta o la llamada coadministración del Derecho de la Unión, pues deben fundamentarse en las específicas competencias que los Estados miembros le han reconocido para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los Tratados. Fuera de los supuestos en que la Unión haya adoptado normas relevantes, organizativas o procedimentales para la ejecución del Derecho de la Unión, debe inferirse la conclusión de que son los Estados miembros los competentes y los responsables para regular los procedimientos de ejecución aplicables. No obstante, las normas fruto de la competencia procedimental estatal deben todavía cumplir condiciones adicionales para poder ser aplicadas en el ámbito de ejecución del Derecho de la Unión, que se examinan a continuación.

---

muy graves de las obligaciones de la Directiva, y menciona a título de ejemplo la inmovilización, incautación y decomiso del medio de transporte, y la suspensión provisional o retirada de la autorización de explotación.

<sup>62</sup> Esta exigencia es expresión de un principio general del Derecho comunitario, proclamado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 15 de mayo de 1986 (as. 222/84, *Johnston*, apdo. 18) y que en la actualidad se encuentra reconocido en el Derecho primario, concretamente en el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. Vid. a este respecto, recientemente, STJUE de 6 de noviembre de 2012, as. C-199/11, *Europese Gemeenschap/Otis NV y otros*, todavía no publicada, apdo. 46.

## 2. Segunda condición: el principio de cooperación leal

La competencia procedimental de los Estados miembros está también supeditada al principio de cooperación leal, también denominado en el pasado principio de lealtad comunitaria (art. 4.3 TFUE, antiguo art. 5 TCE)<sup>63</sup>. El principio de cooperación leal es una exigencia inherente a los sistemas políticos descentralizados<sup>64</sup>. Dicho de forma sintética, la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros no puede servir para incumplir el Derecho de la Unión Europea. La jurisprudencia comunitaria ha desarrollado y concretado la sujeción de la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros al principio de cooperación leal a través de los principios de equivalencia y de efectividad<sup>65</sup>. Los principios de equivalencia y de efectividad se aplican cumulativamente a la determinación de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una norma procedimental o contenciosa interna<sup>66</sup>.

Por un lado, las normas estatales aplicables a la ejecución del Derecho de la Unión Europea no pueden ser menos favorables que las aplicables a la ejecución de normas puramente internas (principio de equivalencia o de no discriminación). Según jurisprudencia reiterada, «dicho principio exige que el conjunto de normas aplicables a los recursos, incluidos los plazos establecidos, se aplique indistintamente a los recursos basados en la violación del Derecho de la Unión y a aquellos basados en la infracción del Derecho interno»<sup>67</sup>. En suma, no cabe

<sup>63</sup> Vid. A. BLECKMANN, «Art. 5 EWG-Vertrag und die Gemeinschaftstreue», *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1976, págs. 483-487; V. CONSTANTINESCO, «L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire», en F. CAPOTORTI (ed.), *Du droit international au droit de l'intégration - Liber amicorum Pierre Pescatore*, Nomos, Baden-Baden, 1987, págs. 97-114; J. TEMPLE LANG, «Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty», *Common Market Law Review*, 1990, págs. 645-681; M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité CEE: Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, LGDJ, París, 1994; J. TEMPLE LANG, «The duties of cooperation of national authorities and courts under Article 10 EC: two more reflections», *European Law Review*, vol. 26, 2001, págs. 84-93; A. HATJE, *Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union*, Nomos, Baden-Baden, 2001.

<sup>64</sup> Vid. J. WOELK, «Die Verpflichtung zu Treue bzw. Loyalität als inhärentes Prinzip dezentralisierter Systeme?», *Zeitschrift für öffentliches Recht*, vol. 52, 1997, págs. 527-549. Aunque algún autor parece ver en el principio de cooperación leal un fermento identitario de la Unión: vid. E. NEFRAMI, «Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne», *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, núm. 56, 2012, págs. 197-203.

<sup>65</sup> Entre las numerosas sentencias, vid. STJCE de 12 de febrero de 2008, as. C-2/06, *Willy Kempter KG/Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, pág. I-411, apdo. 57. En la doctrina pueden verse GIRERD, «Les principes...», cit., págs. 75-102; ACETTO y ZLEPTNIG, «The Principle of Effectiveness...», cit.

<sup>66</sup> GIRERD, «Les principes...», cit., pág. 82.

<sup>67</sup> STJUE (Gran Sala) de 26 de enero de 2010, as. C-118/08, *Transportes Urbanos*, pág. I-635, apdo. 33, citando «las sentencias de 15 de septiembre de 1998, Edis, C231/96, Rec. p. I4951, apartado 36; de 1 de diciembre de 1998, Levez, C326/96, Rec. p. I7835, apartado 41;



introducir diferencias jurídicas en atención al origen, comunitario o estatal, de la norma objeto de aplicación.

No obstante, «este principio no puede interpretarse en el sentido de que obliga a un Estado miembro a extender su régimen interno más favorable a todos los recursos interpuestos en un ámbito determinado del Derecho»<sup>68</sup>. Tampoco 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>69</sup>. Si se opta por establecer exactamente las mismas reglas procedimentales para la ejecución del Derecho de la Unión y para la ejecución del Derecho interno será por una consideración político-legislativa, pero no por un imperativo jurídico de la Unión<sup>70</sup>. En la práctica, los Estados miembros se sentirán probablemente inclinados a establecer la uniformización de procedimientos, tanto por un deseo de simplificación administrativa como para evitar el riesgo de que una diferencia en la regulación procedimental conlleve o sea considerada como una protección desigual y, con ello, se cuestione la efectividad del Derecho de la Unión.

Una aplicación taxativa del principio de equivalencia, que desmiente el papel marginal o menor de este principio con respecto al de efectividad, se encuentra en la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 2010, en respuesta a una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo español. El Tribunal de Luxemburgo señaló que «el Derecho de la Unión se opone a la aplicación de una regla de un Estado miembro en virtud de la cual una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado basada en una infracción de dicho Derecho por una ley nacional declarada mediante sentencia del Tribunal de Justicia con arreglo al art. 226 TCE sólo puede estimarse si el demandante ha agotado previamente todas las vías de recurso internas dirigidas a impugnar el acto administrativo lesivo dictado sobre la base de dicha

---

de 16 de mayo de 2000, Preston y otros, C78/98, Rec. p. I3201, apartado 55, y de 19 de septiembre de 2006, i-21 Germany y Arcor, C392/04 y C422/04, Rec. p. I8559, apartado 62».

<sup>68</sup> STJUE (Gran Sala) de 26 de enero de 2010, as. C-118/08, *Transportes Urbanos*, pág. I-635, apdo. 34, citando «las sentencias Levez, antes citada, apartado 42; de 9 de febrero de 1999, *Dilexport*, C343/96, Rec. p. I579, apartado 27, y de 29 de octubre de 2009, *Pontin*, C63/08, Rec. p. I0000, apartado 45».

<sup>69</sup> A. BUENO ARMIJO, *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea. Especial referencia a las ayudas de la Política Agrícola Común*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011, pág. 139.

<sup>70</sup> BUENO ARMIJO, *El reintegro de subvenciones...*, cit., pág. 140.

ley, mientras que tal regla no es de aplicación a una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado fundamentada en la infracción de la Constitución por la misma ley declarada por el órgano jurisdiccional competente»<sup>71</sup>.

Por otro lado, las normas estatales no pueden hacer «prácticamente difícil» o «excesivamente difícil» el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad). El Tribunal de Justicia ha adoptado una concepción mínima o reducida del principio de efectividad, lo cual ha sido objeto de algunas críticas doctrinales<sup>72</sup>. La aplicación del principio de efectividad reviste más dificultad, pues se trata de un principio en el sentido de Robert Alexy y no una regla como el principio de primacía o el de equivalencia<sup>73</sup>. De hecho, la principal crítica al uso del principio de efectividad como canon de enjuiciamiento de la compatibilidad de las normas procedimentales y contenciosas de los Estados miembros tiene que ver con la preservación de la seguridad jurídica: es una jurisprudencia que

<sup>71</sup> STJUE (Gran Sala) de 26 de enero de 2010, as. C-118/08, *Transportes Urbanos*, pág. I-635, apdo. 48; comentada por J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *Common Market Law Review*, vol. 47, núm. 6, 2010, págs. 1847-1860, y por C. MARTÍN PLAZA, «Un viaje de ida y vuelta en transportes urbanos: responsabilidad patrimonial del Estado legislador y principio de equivalencia», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y R. ALONSO GARCÍA (dirs.), *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial - Liber Amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. II, Civitas, Madrid, 2012, págs. 3509-3548. La situación previa a esa sentencia fue ampliamente analizada y criticada por quiebra de los principios de equivalencia y efectividad por J. MARTÍN QUERALT, «La ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: Las peticiones de devolución y las acciones de resarcimiento», *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 143, 2007, págs. 289-332.

<sup>72</sup> Para VAN GERVEN, «Of rights...», cit., págs. 532-536, el principio de adecuada protección judicial constituye un criterio más idóneo que el principio de efectividad (mínima) aplicado por el Tribunal de Justicia para examinar la compatibilidad con el Derecho de la Unión de las normas procedimentales nacionales; no obstante, el autor se centra en el tema de las normas de procedimiento que regulan los *remedies* que los Estados miembros deben establecer para proteger los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión. Por su parte, GIRERD, «Les principes...», cit., págs. 94-100, critica la concepción minimalista con la que, a su juicio, el Tribunal aplica los principios de equivalencia y efectividad en los ámbitos que afectan a los intereses financieros de los Estados (devolución de lo indebidamente pagado, satisfacción de prestaciones sociales por el Estado, etc.): se privilegian los intereses de los responsables de una violación del Derecho de la Unión (los Estados miembros) en detrimento de las víctimas (los particulares).

<sup>73</sup> BECKER, «Application of Community law...», cit., pág. 1047, en nota 33; en sentido parecido, COURONNE, «L'autonomie procédurale...», cit., págs. 297 y 301; el principio de equivalencia tiene carácter absoluto e impone una apreciación en abstracto, mientras que el de efectividad tiene carácter relativo y obliga a tener en cuenta el contexto de la norma interna. Así, BOBEK, «Why There is No Principle...», cit., pág. 316, afirma que el principio de efectividad no es un principio «jurídico». Igualmente, P. NICOLAIDES Y M. GEILMANN, «What is effective implementation of EU law?», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 19, núm. 3, 2012, págs. 383-399, subrayan que la aplicación efectiva de una norma o de una política es un proceso dinámico que trasciende la aplicación de normas formales, y que la aplicación efectiva del Derecho de la Unión contiene elementos y componentes jurídicos y no jurídicos.

introduce un considerable grado de inseguridad y de imprevisibilidad en cuanto al Derecho aplicable en los sistemas jurídicos internos<sup>74</sup>.

Al principio de efectividad se le puede dar sin duda un alcance más o menos intenso, con el consiguiente mayor o menor impacto en la competencia procedimental de los Estados miembros. Una orientación maximalista del principio no sería compatible con las características de la Unión Europea, en la cual los Estados miembros siguen siendo pieza clave para la ejecución indirecta<sup>75</sup>. El Tribunal de Justicia no puede obligar a los Estados miembros a establecer los instrumentos *más* efectivos para dar cumplimiento a los objetivos perseguidos por la norma europea, si el cumplimiento de tales objetivos está garantizado suficientemente<sup>76</sup>. Por el contrario, un enfoque según el cual sólo debe excluirse la aplicación de las normas internas de procedimiento que «socaven la estructura general del ordenamiento jurídico comunitario en su conjunto»<sup>77</sup> resultaría extremadamente minimalista.

Parece seguro afirmar que el principio de efectividad no puede ser usado para alterar la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros que deriva del Derecho primario. La Unión no puede alcanzar un objetivo o una situación jurídica que no puede obtener mediante la legislación, simplemente invocando el principio de efectividad<sup>78</sup>. El principio de efectividad faculta al Tribunal de Justicia para llevar a cabo una especie de armonización indirecta de las normas procedimentales internas que impiden la aplicación efectiva del Derecho de la Unión<sup>79</sup>. Por ello, sólo puede acudir al principio de efectividad si no existe una norma de Derecho derivado que armonice los as-

<sup>74</sup> COURONNE, «L'autonomie procédurale...», cit., págs. 305-307; GIRERD, «Les principes...», cit., pág. 102.

<sup>75</sup> GIRERD, «Les principes...», cit., pág. 87.

<sup>76</sup> LOHSE, «Surprise? Surprise!...», cit., pág. 256. La autora critica la utilización del principio de efectividad por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 12 de mayo de 2011 (as. C-115/98, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, todavía no publicada en la Recopilación oficial) a la hora de determinar si un Estado miembro había incorporado plenamente lo dispuesto en la Directiva 2003/35, que incorpora al ordenamiento de la Unión un tratado internacional, el Convenio Aarhus. Sostiene que en dicha sentencia el Tribunal de Justicia modifica su concepción del principio de efectividad de forma que restringe aún más la autonomía procedimental de los Estados miembros. La consideración del principio de efectividad por el Tribunal se encuentra en los apdos. 43, 46 y 48 de la sentencia. Sobre esta misma sentencia puede verse también S. DELGADO DEL SAZ, «La influencia del Convenio de Aarhus en el sistema de tutela contencioso-administrativa del Derecho alemán. Comentario a la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el acceso a la justicia de las ONG ambientales. Asuntos *Trianel* (C-115/09) y *Oso pardo* (C-240/09)», *Revista de Administración Pública*, núm. 188, 2012, págs. 315-336.

<sup>77</sup> En este sentido, la propuesta de ACETTO y ZLEPTNIG, «The principle of effectiveness...», cit., pág. 403.

<sup>78</sup> BECKER, «Application of Community law...», cit., pág. 1053.

<sup>79</sup> LOHSE, «Surprise? Surprise!...», cit., pág. 264. COURONNE, «L'autonomie procédurale...», cit., pág. 307, habla de «armonización espontánea» en tanto que no prevista por el Derecho de la Unión.

pectos procedimentales de la ejecución indirecta. Como se ha indicado anteriormente, si la Unión legisla de acuerdo con sus competencias y establece una norma procedimental completa o parcial para la ejecución indirecta del Derecho de la Unión, esa norma desplaza a las normas internas incompatibles. En caso de armonización total o parcial de las normas de procedimiento, el Tribunal de Justicia debe aceptar la intensidad de la armonización alcanzada y el margen de manobra reconocido en su caso a los Estados miembros por el legislador de la Unión, de forma que la cuestión de qué instrumentos y procedimientos deben utilizar los Estados miembros para la ejecución del Derecho de la Unión deberá dilucidarse interpretando el tenor literal y la finalidad de la norma europea, sin acudir al principio de efectividad<sup>80</sup>.

En cuanto a su ámbito objetivo, debemos subrayar que el principio de efectividad afecta también a normas de carácter procesal que pueden causar, por ejemplo, el retraso en la recuperación o el mantenimiento de las ayudas de Estado ilegales. Así, un procedimiento en el que se establece el carácter suspensivo de los recursos interpuestos contra las liquidaciones emitidas con el fin de recuperar una ayuda concedida «puede demorar considerablemente la recuperación de las ayudas» y, por ello, impide «el restablecimiento inmediato de la situación anterior» y prolonga «la ventaja indebida en materia de competencia que resulta de las ayudas de que se trata»; en consecuencia, señala el Tribunal, las autoridades estatales deben dejar inaplicada la norma que otorga efecto suspensivo a los recursos interpuestos contra las liquidaciones<sup>81</sup>. De igual forma, la anulación de una decisión interna de recuperación por el órgano judicial nacional a causa de un vicio de forma «no es objetable en sí», pero sería incompatible con la decisión de la Comisión que ordenó la recuperación y con las obligaciones que derivan de ella, en virtud del artículo 14.3 del Reglamento 659/1999, «si la anulación de las liquidaciones controvertidas tuviera que dar lugar, aun provisionalmente, a la restitución de la ayuda ya devuelta por sus beneficiarios», ya que «éstos dispondrían de nuevo de los importes procedentes de las ayudas declaradas incompatibles con el mercado común, y se beneficiarían de la ventaja competitiva indebida que resultaría de esta circunstancia [y] en tal caso se dificultaría el restablecimiento inmediato y estable de la situación anterior, y se repondría la ventaja competitiva indebida a favor de las demandantes en el litigio principal»<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> LOHSE, «Surprise? Surprise!...», cit., págs. 264-265.

<sup>81</sup> STJCE de 5 de octubre de 2006, *Comisión/Francia*, as. C-232/05, pág. I-10071, apdos. 51-53.

<sup>82</sup> STJUE de 20 de mayo de 2010, as. C-210/09, *Scott SA y Kimberley Clark SAS/Ville d'Orléans*, pág. I-4613, apdos. 31-32. Un comentario a la sentencia puede verse en H. A. PETZOLD, «Immer noch: Vertrauensschutz vs. Rechtsdurchsetzung - Anmerkung zur Entscheidung des

Desde 1995, la jurisprudencia señala que el principio de efectividad no ha de valorarse según los efectos prácticos de la concreta norma procedimental o procesal en cuestión, sino según la función de la norma dentro del conjunto del procedimiento<sup>83</sup>. El Tribunal de Justicia exige desde entonces un examen cuidadoso del ordenamiento jurídico en cuestión<sup>84</sup>.

Fuera del ámbito procesal, el único punto de referencia sensato para valorar el principio de efectividad sería, para BECKER, el subsistema jurídico o sector normativo al que pertenece la norma europea cuya aplicación por un Estado miembro tropieza con el obstáculo de una norma procedimental interna. Si la estabilidad o la coherencia del subsistema jurídico quedan comprometidas de aplicarse la norma procedimental interna, porque el caso en cuestión tiene ramificaciones que van más allá de la situación del particular, la efectividad del subsistema ha de ser garantizada a expensas de la competencia procedimental de los Estados miembros. Este criterio proporciona, a mi modo de ver, un justo equilibrio entre la competencia procedimental estatal y la efectividad del Derecho de la Unión<sup>85</sup>.

Con todo, en materia de recuperación de ayudas de Estado, a diferencia de lo que ocurre en otras áreas, el cumplimiento del principio de efectividad se puede medir con precisión matemática<sup>86</sup>. Es relativamente fácil saber lo que significa la aplicación efectiva del Derecho de la Unión, porque, una vez cuantificado el importe de la ayuda que debe ser devuelto e identificado el sujeto obligado a devolver, se trata de verificar si ese sujeto ha devuelto o no la cantidad completa<sup>87</sup>. Fuera de este concreto ámbito, sin embargo, no es fácil extraer de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o del Derecho derivado una definición de lo que implica el principio de efectividad (o la noción de «aplicación efectiva» recogida en el artículo 197 TFUE).

---

EuGH in der Rechtssache Scott und Kimberley Clark», *Europarecht*, núm. 3, 2011, págs. 437-446.

<sup>83</sup> Muy crítico con la modificación y con el abandono del enfoque tradicional: HOSKINS, «Tilting the Balance...», cit., págs. 372-377. A su juicio, el enfoque tradicional es más objetivo.

<sup>84</sup> STJCE de 4 de diciembre de 2003, as. C-63/01, *Evans*, pág. I-14447, apdo. 46.

<sup>85</sup> BECKER, «Application of Community law...», cit., pág. 1055.

<sup>86</sup> NICOLAIDES y GEILMANN, «What is effective implementation...», cit., pág. 389.

<sup>87</sup> El Derecho derivado de la Unión Europea exige aún más en materia de ayudas de Estado incompatibles: efectividad e *inmediatez*. De acuerdo con el Tribunal de Justicia, la aplicación de los procedimientos nacionales dirigidos a recuperar las ayudas declaradas incompatibles con el mercado común está sujeta, en virtud del artículo 14.3 del Reglamento 659/1999, a la condición de que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión: esa condición «refleja las exigencias del principio de efectividad acuñado previamente por la jurisprudencia» y, por tanto, la jurisprudencia surgió en torno al principio de efectividad es pertinente para la aplicación del artículo 14.3 del citado Reglamento. Vid. SSTJCE de 5 de octubre de 2006, *Comisión/Francia*, as. C-232/05, pág. I-10071, apdo. 49, y de 20 de mayo de 2010, as. C-210/09, *Scott SA y Kimberley Clark SAS/Ville d'Orléans*, pág. I-4613, apdo. 20.

#### IV. INSTRUMENTALIZACIÓN Y EUROPEIZACIÓN DEL DERECHO PROCEDIMENTAL ESTATAL

Lo señalado hasta ahora muestra el carácter limitado de la competencia procedimental estatal y la posibilidad de un Derecho procedimental uniforme, más o menos fragmentario y disperso, para la ejecución del Derecho de la Unión. Todo ello podría no ser suficiente argumento para algunos autores, que podrían alegar que la competencia (o la autonomía) procedimental estatal persiste a reserva de lo que establezca el Derecho de la Unión y sin perjuicio de la efectividad de éste. A continuación mostraremos cómo la idea de un espacio autónomo o estanco (con puntuales derogaciones) es inexacta a la vista de las tendencias convergentes que nacen del Derecho de la Unión: algunas promovidas deliberadamente por la propia jurisprudencia europea, otras derivadas como efecto colateral de la creciente integración europea.

##### 1. *La instrumentalización de la autonomía procedimental: de la elección «autónoma» a la elección «orientada» de los medios de ejecución del Derecho de la Unión Europea*

Salvadas las distancias, la autonomía procedimental de los Estados miembros en el seno de la Unión Europea parece constituir el equivalente funcional de la doctrina del margen de apreciación nacional propia del sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>88</sup>: nociones ambas que expresan la frágil línea divisora entre integración y soberanía al interior de las materias *prima facie* «constitucionalizadas» y «cedidas» hacia instancias superiores de decisión<sup>89</sup>. JACOT GUILLARMOD ha señalado que para la aplicación de un Derecho europeo (comunitario o convencional) que resulta ser todavía fragmentario y sectorial, los Derechos nacionales constituyen enlaces indispensables y poderosos;

<sup>88</sup> Vid., por todos, recientemente, J. GARCÍA ROCA, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Civitas, Madrid, 2010.

<sup>89</sup> El paralelismo entre la noción comunitaria de autonomía procedimental y la noción convencional de margen de apreciación lo traza también, en relación con la organización judicial y la ordenación de las vías de recurso, O. JACOT GUILLARMOD, «Autonomie procédurale des États (articles 6, 13, 35 et 46 CEDH): de l'apport possible de la jurisprudence de Luxembourg à celle de Strasbourg», en P. MAHONEY, F. MATSCHER, H. PETZOLD y L. WILDHABER (eds.), *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne - Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal / Protecting Human Rights: the European Perspective - Studies in Memory of Rolv Ryssdal*, Carl Heymanns, Colonia, 2000, págs. 617-633.

y mientras en ciertos Estados federales la organización judicial y el procedimiento pertenecen a veces esencialmente a la competencia de los órganos federales (así es, por ejemplo, en el caso suizo, artículo 64.3 de la Constitución), el Derecho europeo no regula más que parcialmente las cuestiones de la organización judicial y el procedimiento, materias que competen básicamente a los Estados miembros<sup>90</sup>.

La noción de autonomía procedimental parece implicar que los Estados miembros disponen de un ámbito discrecional que, respetando los límites indicados anteriormente, pueden colmar como mejor les parezca: en este sentido puede significar libertad de elección o elección «autónoma» de los medios y procedimientos dirigidos a hacer cumplir con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. Ése era, por cierto, el entendimiento que se desprendía de la jurisprudencia inicial del Tribunal de Justicia<sup>91</sup>.

Sin embargo, como hemos analizado en el apartado anterior y completaremos en el presente, la jurisprudencia posterior del Tribunal de Justicia adoptó pronto, desde 1976 en adelante, una actitud más incisiva hacia la autonomía de los Estados miembros. Pero, antes de ello y para comprender el significado de ese cambio de actitud, puede ser útil que reparemos en cierta similitud estructural entre la directiva como acto jurídico de la Unión y la noción de autonomía procedimental. La transposición o incorporación al ordenamiento interno de las directivas, por un lado, y la ejecución del Derecho de la Unión, por otro, son funciones diferentes pero, en cuanto tareas impuestas a los Estados miembros y condicionadas por el Derecho de la Unión, presentan concomitancias estructurales<sup>92</sup>. En relación con ambas funciones las autoridades nacionales están obligadas «en cuanto al resultado que deba conseguirse», pero, sin embargo, se les deja «la elección de la forma y de los medios» de la incorporación al Derecho interno o de la ejecución<sup>93</sup>. Lo importante es que se obtenga efectivamente el resultado querido por el Derecho de la Unión, tal como ha sido plasmado en

<sup>90</sup> JACOT GUILLARMOD, «Autonomie procédurale...», cit., pág. 622.

<sup>91</sup> SSTJCE de 4 de abril de 1968, as. 34/67, *Firma Gebrüder Lück/Hauptzollamt Köln-Rheinau*, pág. 360 (370), y de 19 de diciembre de 1968, as. 13/68, *SpA Salgoil/Ministero del commercio con l'estero*, pág. 250 (257).

<sup>92</sup> SIMON pone de relieve la semejanza: «el encuadramiento de la operación de transposición resulta extremadamente riguroso. En efecto, la competencia de los Estados miembros es supeditada sistemáticamente a la exigencia de aplicación uniforme de la directiva en el conjunto del territorio comunitario. Desde este punto de vista, las restricciones impuestas al ejercicio del poder de transposición no son esencialmente diferentes de las que se imponen en materia de ejecución de reglamentos». Vid. D. SIMON, *La directive européenne*, Dalloz, París, 1997, pág. 51.

<sup>93</sup> En relación con las directivas, vid., por todos, S. PRECHAL, *Directives in EC Law*, 2.<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2005 (reimpresión 2009), págs. 73-76.

la directiva o en el acto jurídico que debe ser ejecutado por los Estados miembros. Tanto en un caso como en el otro, el Derecho de la Unión se centra en el *qué*, la obligación que debe cumplirse o el resultado que debe alcanzarse por los Estados miembros, mientras que a los Estados les corresponde decidir el *cómo*. En ambos casos, el criterio que preside la determinación de si se ha incorporado al ordenamiento interno una directiva o se ha ejecutado adecuadamente el Derecho de la Unión es el principio de efectividad del Derecho de la Unión. Así, respecto a la transposición de directivas, el Tribunal de Justicia ha afirmado que «la libertad que el artículo 189 reconoce a los Estados miembros en lo que respecta a la elección de las formas y de los medios en materia de ejecución de las Directivas, deja intacta su obligación de elegir las formas y los medios más adecuados para garantizar el efecto útil de las Directivas»<sup>94</sup>. Lo mismo podría decirse con respecto a la ejecución del Derecho de la Unión: los Estados miembros están obligados, en el marco de su autonomía procedimental para la ejecución del Derecho de la Unión, a elegir los procedimientos y los medios más adecuados para garantizar el efecto útil del Derecho de la Unión. La competencia procedimental de los Estados miembros está siempre en función del resultado que las instituciones de la Unión quieren alcanzar.

La referida semejanza estructural entre la directiva como acto jurídico y la noción de autonomía procedimental permite, además, entender la expansión coincidente en ambos ámbitos de consideraciones similares basadas en la efectividad del Derecho de la Unión. En relación con las directivas son conocidas las líneas jurisprudenciales sobre los efectos directos, indirectos y anticipatorios de las directivas no transpuestas al ordenamiento interno<sup>95</sup>. En particular, debe destacarse la doctrina relativa al principio de interpretación conforme<sup>96</sup>. Ini-

<sup>94</sup> STJCE de 8 de abril de 1976, as. 48/75, *Royer*, pág. 207 (apdo. 75).

<sup>95</sup> La bibliografía al respecto es inabarcable. Como mínima selección pueden consultarse F. M. DI MAJO, «Efficacia diretta delle direttive inattuata: dall'interpretazione conforme del diritto interno alla responsabilità dello stato per la mancata attuazione delle direttive», *Rivista de diritto europeo*, 1994, págs. 501-519; E. KLEIN, «Objektive Wirkungen von Richtlinien», en O. DUE, M. LUTTER y J. SCHWARZE (eds.), *Festschrift für Ulrich Everling*, tomo 1, Nomos, Baden-Baden, 1995, págs. 641-650; P. CRAIG, «Directives: Direct Effect, Indirect Effect and the Construction of National Legislation», *European Law Review*, vol. 22, 1997, págs. 519-538; PRECHAL, *Directives...*, cit., págs. 216-270; T. VON DANWITZ, «Effets juridiques des directives selon la jurisprudence récente de la Cour de justice», *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 43, núm. 4, 2007, págs. 575-595; J. BENGOTXEA, «Los efectos diversos del Derecho comunitario: el caso de las directivas», *Doxa*, vol. 31, 2008, págs. 55-72.

<sup>96</sup> Vid. W. BRECHMANN, *Die richtlinienkonforme Auslegung*, Beck, Múnich, 1994; G. RESS, «Die richtlinienkonforme "Interpretation" innerstaatlichen Rechts», *Die Öffentliche Verwaltung*, vol. 47, núm. 12, 1994, págs. 489-497; PRECHAL, *Directives...*, cit., págs. 180-215; y X. ARZOZ SANTISTEBAN, «Interpretación conforme», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, págs. 619-662, esp. 647 y ss., con más referencias bibliográficas.



cialmente, esta doctrina implicaba que los órganos jurisdiccionales debían interpretar las normas internas de transposición de conformidad con el contenido de la directiva en cuestión. Sin embargo, modernamente, el Tribunal de Justicia ha ampliado el ámbito objetivo de la obligación de interpretación conforme. Así, de acuerdo con la sentencia *Pfeiffer*, el principio de interpretación conforme del Derecho nacional, derivado del Derecho comunitario, no se limita a las disposiciones internas adoptadas específicamente para transponer o aplicar el Derecho comunitario, sino que también requiere que «la jurisdicción nacional tome en consideración el conjunto del Derecho nacional para apreciar en qué medida éste puede recibir una aplicación tal que no conduzca a un resultado contrario al contemplado por el Derecho comunitario»<sup>97</sup>.

Sin duda, el Tribunal de Justicia no puede crear por sí mismo los medios y los procedimientos necesarios o más adecuados para la ejecución del Derecho de la Unión. Pues bien, en relación con la ejecución del Derecho de la Unión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia exige a las autoridades estatales, tanto judiciales como administrativas, que hagan «todo lo posible» y que movilicen todos los recursos y mecanismos jurídicos disponibles en el ordenamiento interno al servicio de la efectividad del Derecho de la Unión. Por lo general, el Tribunal de Justicia no impone a los Estados miembros nuevos mecanismos o instrumentos desconocidos en Derecho interno<sup>98</sup>, pero a las autoridades internas responsables de la aplicación del Derecho de la Unión les obliga a utilizar las competencias y los procedimientos disponibles en el orden interno, eventualmente ampliando su ámbito de aplicación, con objeto de amparar situaciones que son relevantes para el Derecho de la Unión, cuando está en juego la efectividad de dicho Derecho. Por este motivo, algunos autores hablan de la «instrumentalización» de la autonomía *procedimental* nacional al servicio de la efectividad del Derecho *sustantivo* de la Unión<sup>99</sup>. Esto significa que la competencia proce-

---

<sup>97</sup> STJUE de 5 de octubre de 2004, as. C-397/01, *Bernhard Pfeiffer y otros/Deutsches Rotes Kreuz*, pág. I-8835, apdo. 116 (énfasis añadido).

<sup>98</sup> La conocida excepción a la regla es la STJCE de 19 de junio de 1990, as. C.213/89, *Factortame*, pág. I-2433, apdos. 19-23, en la que se exigió a las autoridades internas la creación de un nuevo instrumento procesal, el poder de conceder medidas cautelares.

<sup>99</sup> GALETTA, *Procedural autonomy...*, cit., págs. 52-59, habla de una «instrumentalización» (*functionalization*) de la competencia procedimental de los Estados miembros e incluye la sentencia *Kühne & Heitz* del Tribunal de Justicia en dicha línea jurisprudencial (pág. 56). En el mismo sentido, B. G. MATTARELLA, «Autotutela amministrativa e principio di legalità», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, págs. 1223-1270, aquí 1255-1256: «il diritto europeo impone che l'autotutela decisoria sia utilizzata non solo a tutela della legalità nazionale, ma anche di quella europea. Lo strumento non ne risulta snaturato, ma il fine sì». Por su parte, COURONNE, «L'autonomie procédurale...», cit., pág. 290, utiliza el concepto de «mestizaje» para referirse a la transformación de los instrumentos procedimentales que al juez interno le confiere el ordenamiento estatal, al servicio de la aplicación del Derecho de la

dimental nacional queda subordinada al cumplimiento de la obligación de garantizar la efectividad del Derecho de la Unión. No existe propiamente una elección «libre» o «autónoma» entre los medios de ejecución o las normas de procedimiento que proporciona el Derecho interno, sino la obligación de movilizar esas normas procedimentales en aras a garantizar la efectividad del Derecho de la Unión.

Esta doctrina ha sido afirmada especialmente en el ámbito de la recuperación de ayudas de Estado: «el órgano jurisdiccional nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario, está obligado a garantizar la plena eficacia de estas normas dejando inaplicada en caso de necesidad, por su propia iniciativa, cualquier disposición contraria de la legislación nacional»<sup>100</sup>. En el mencionado ámbito, la falta de armonización de los procedimientos internos ha sido paliada mediante el encuadramiento progresivo de la autonomía procedimental de los Estados miembros por las instituciones comunitarias, en particular a través de la jurisprudencia emanada con ocasión de los procedimientos jurisdiccionales de anulación, de infracción y de reenvío judicial<sup>101</sup>.

Con todo, «encuadramiento» o «instrumentalización» son meras expresiones metafóricas usadas para describir el fenómeno que nos ocupa<sup>102</sup>. Lo importante no es la brillantez de la metáfora, sino la caracterización jurídica del fenómeno. Y desde esta perspectiva cabe destacar, a mi juicio, dos aspectos fundamentales. En primer lugar, esa instrumentalización o reorientación no es espontánea o natural, sino instada y controlada por el Tribunal de Justicia<sup>103</sup>. En segundo lugar, por regla general, la responsabilidad última de la operación incumbe a los órganos jurisdiccionales internos, que son quienes deben decidir hasta qué punto el Derecho interno puede ser «reorientado» o «instru-

---

Unión: «sans abandonner son autonomie procédurale, l'État verra en consequence son ordre juridique métrisé du fait des incursions du droit de l'Union».

<sup>100</sup> STJCE de 18 de julio de 2007, *Lucchini*, as. C-119/05, pág. I-6199, apdo. 61.

<sup>101</sup> K. LENAERTS, «L'articulation entre ordres juridiques à l'œuvre: le régime de récupération des aides d'État versées en violation du droit communautaire», en *Problèmes d'interprétation - a la mémoire de Constantinos N. Kakouris*, Ant. N. Sakkoulas/Bruylant, Atenas/Brujas, 2004, págs. 259-283, aquí 282. La expresión «encuadramiento» (*encadrement*) se utiliza habitualmente en este contexto por los autores que usan la lengua francesa: vid. MEHDI, «L'autonomie institutionnelle...», cit., pág. 708; GIRERD, «Les principes...», cit., págs. 94-102.

<sup>102</sup> Algún autor ha hablado incluso de «libertad procedimental vigilada»: vid. JACOT GUILLARMOD, «Autonomie procédurale...», cit., pág. 622; también, D. SIMON, *La directive...*, cit., pág. 40, usa el término «libertad vigilada» para referirse a la libertad de que disponen los Estados miembros para la transposición de las directivas.

<sup>103</sup> PRECHAL, *Directives...*, cit., pág. 319. La autora es crítica con el fundamento y la forma de operar del Tribunal de Justicia: «By referring, for instance, to the jurisdiction of national courts and thereby suggesting that they are still acting within their competence, the Court is concealing the real scope of its case law, while, for the time being, a solid basis is lacking» (págs. 319-320).

mentalizado» al servicio de la efectividad del Derecho de la Unión<sup>104</sup>. Todo ello obliga a modificar el punto de vista ortodoxo según el cual, con arreglo al principio de autonomía institucional y procedimental, es el poder legislativo de cada Estado miembro quien determina y atribuye a los órganos judiciales los poderes necesarios para garantizar adecuadamente los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión. Pues bien, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia señala claramente que es el órgano judicial nacional quien debe extender sus propios poderes, ya sea de forma negativa, inaplicando las restricciones que se pongan en su camino, o, en caso necesario, de forma positiva, asumiendo poderes que no existen en el ordenamiento interno<sup>105</sup>.

En general, los órganos judiciales internos tienen un considerable margen de maniobra para satisfacer las exigencias del Tribunal de Justicia. La obligación de «movilización» de los medios de ejecución disponibles en el ordenamiento interno, no obstante, tiene como límite el principio de legalidad. De la misma forma que el principio de interpretación conforme no admite una reconstrucción *contra legem* del sentido de la norma interpretada, la instrumentalización del Derecho procedimental nacional al servicio de la efectividad del Derecho de la Unión debe detenerse igualmente cuando no existan medios o normas procedimentales que instrumentalizar o reorientar o las normas internas sean totalmente inadecuadas para ello<sup>106</sup>, o cuando se le exija al juez interno algo que vaya más allá de sus competencias<sup>107</sup>. El límite está en la inexistencia o inadecuación absoluta, no en los inevitables desajustes y problemas de articulación entre normas sustantivas y procedimentales procedentes de ordenamientos jurídicos distintos<sup>108</sup>. La carencia de medios internos adecuados para la correcta ejecución del

---

<sup>104</sup> M. TABOROWSKI, «Nota a la Sentencia de 19 de septiembre de 2006, as. ac. C-392 y 422/04 (*i-21 y Arcor*)», *Common Market Law Review*, vol. 44, 2007, págs. 1463-1482, aquí 1478.

<sup>105</sup> PRECHAL, *Directives...*, cit., pág. 319. Sobre un tema próximo, la posibilidad y alcance de una transposición jurisprudencial de las directivas, vid. el trabajo de C. HERMANN, *Richtlinienumsetzung durch die Rechtsprechung*, Duncker & Humblot, 2003.

<sup>106</sup> GALETTA, *Procedural Autonomy...*, cit., pág. 29.

<sup>107</sup> PRECHAL, *Directives...*, cit., pág. 319.

<sup>108</sup> A partir del estudio de la jurisprudencia, GALETTA, *Procedural Autonomy...*, cit., pág. 32, considera que el Tribunal de Justicia no llega a exigir una «interpretación manipulativa» del Derecho interno en aras a la efectividad del Derecho de la Unión, sino que se conforma con menos: lo que dicha autora denomina «instrumentalización» del Derecho procedimental interno. En cualquier caso, cree que el concepto de «instrumentalización» es más adecuado para describir la esencia del fenómeno puesto que pone el acento en el fin último (la primacía y efectividad del Derecho de la Unión), sin incidir demasiado en la cuestión (que es central en el concepto de «interpretación manipulativa» usado por la doctrina italiana en relación con ciertas sentencias del Tribunal Constitucional italiano) de que los instrumentos procedimentales internos se utilizan para fines distintos a aquellos para los cuales fueron previstos.

Derecho de la Unión no puede ser remediada ni por las autoridades judiciales o administrativas internas en virtud del principio de interpretación conforme ni tampoco por el Tribunal de Justicia, sino únicamente por el legislador interno. Con arreglo al principio de cooperación leal, al legislador interno le compete velar permanentemente por la adecuación de los procedimientos y las vías procesales internas para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión<sup>109</sup>.

## 2. *La europeización indirecta de los procedimientos administrativos nacionales*

Como señaló Jean-Bernard AUBY hace años, si existiera de verdad una autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros, el Derecho administrativo sería su principal beneficiario; sin embargo, la realidad es muy diferente<sup>110</sup>. En efecto, los planteamientos relativos a la separación entre Derecho sustantivo de la Unión y Derecho procedimental nacional como compartimentos estancos desconocen los estudios llevados a cabo desde hace dos décadas sobre la europeización de los procedimientos administrativos nacionales<sup>111</sup>, como parte del proceso más amplio de europeización de los sistemas administrativos de los Estados miembros<sup>112</sup>. No es éste el lugar para dar cuenta

<sup>109</sup> GALETTA, *Procedural Autonomy...*, cit., pág. 120.

<sup>110</sup> J.-B. AUBY, «Le droit administratif européen: entre l'observation et l'hypothèse», *Actualité Juridique Droit Administratif*, número especial, junio 1996, págs. 189-192, quien añadía: «On est frappé aussi bien par l'étendue de ces incidences que par leur intensité».

<sup>111</sup> Desde la perspectiva española, vid. F. VELASCO CABALLERO, «Procedimiento administrativo español para la aplicación del Derecho comunitario», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 28, 2008, págs. 433-474; L. ORTEGA ÁLVAREZ y C. PLAZA MARTÍN, «Administrative Procedure», en L. ORTEGA, L. ARROYO y C. PLAZA (eds.), *Spanish Administrative Law under European Influence*, Europa Law Publishing, Groningen, 2010, págs. 9-41; L. A. BALLESTEROS MOFA, «La europeización de los procedimientos administrativos nacionales», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 19, 2010, págs. 177-217; J. AGUDO GONZÁLEZ, «Sobre la europeización del Derecho y la evolución de la teoría del procedimiento administrativo», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 45, 2013, págs. 61-111. Vid. también C. D. CLASSEN, «Das nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des europäischen Gemeinschaftsrechts», *Die Verwaltung*, 1998, págs. 307-334; G. DELLA CANANEA, «Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law», *European Law Review*, 2003, pág. 571 —también en L. ORTEGA (ed.), *Studies on European Public Law - The Europeanization of Public Law and the European Constitution*, Lex Nova, Valladolid, 2005, págs. 69-88—; H. HILL y R. PITTSCHAS (dirs.), *Europäisches Verwaltungsverfahren*, Springer, Berlín, 2004; G. SYDOW, «Europäisierte Verwaltungsverfahren», *Juristische Schulung*, núm. 2, 2005, págs. 97-102, y núm. 3, 2005, págs. 202-208.

<sup>112</sup> La bibliografía es inabarcable. Desde la perspectiva española, vid. L. ORTEGA, L. ARROYO y C. PLAZA (eds.), *Spanish Administrative Law under European Influence*, Europa Law Publishing, Groningen, 2010. Desde una perspectiva comparada o general pueden verse J. SCHWARZE (dir.), *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, Nomos, Baden-Baden, 1996; T. VON DANWITZ, *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration*, Mohr Siebeck, Tubinga, 1996; S. KADELBACH, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*,

de esos estudios y de sus conclusiones, y me limitaré a apuntar algún aspecto del carácter dinámico del proceso de europeización.

La europeización entendida como proceso complejo de reinterpretación, modificación sustantiva y sustitución de normas autónomas por normas determinadas en su contenido por el Derecho de la Unión se realiza por vías directas e indirectas. La vía más directa es, sin duda, cuando la normativa procedimental interna viene determinada en su contenido por una norma europea. Pero, junto a ello, existen procesos más sutiles de europeización indirecta que cabe resaltar. El Derecho de la Unión puede limitarse, por ejemplo, a prescribir que en la fase de preparación y adjudicación de un determinado tipo de contrato público que supere cierto importe económico se vele por la transparencia y la objetividad y, en definitiva, se garantice la libre competencia. Pero, siguiendo con el ejemplo, la influencia genuina de la norma europea no se limita a una fase previa y delimitada ni a unos determinados tipos de contrato o a la superación de un importe determinado. De un lado, porque una garantía de transparencia impuesta para un contrato determinado o para un umbral determinado tiende a expandirse fuera de su ámbito inicial. De otro lado, los conceptos y categorías previstos en el Derecho europeo repercuten en la sistematización de la normativa interna en su conjunto, porque a largo plazo resulta complicado mantener cuerpos jurídicos separados, un cuerpo de normas europeizadas aplicables a las materias que interesan a la ejecución del Derecho de la Unión, por un lado, y un cuerpo de normas aplicables a las demás materias, por otro<sup>113</sup>. La Administración y el ciudadano tienden a exigir normas uniformes y el legislador tiende a generalizar las normas aplicables. Los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros tienen capacidad para integrar los principios y las reglas que emanan del Derecho de la Unión, sin perder su capacidad para seguir funcionando como sistemas autónomos, aunque europeizados. A este respecto, un gran potencial para desencadenar un efecto dominó en el seno de los ordenamientos internos tiene la simplificación procedimental establecida en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo,

---

Mohr Siebeck, Tubinga, 1999; L. ORTEGA (ed.), *Studies on European Public Law - The Europeanization of Public Law and the European Constitution*, Lex Nova, Valladolid, 2005; S. NEIDHARDT, *Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts: Rezeption und Wandel zwischen Konvergenz und Wettbewerb der Rechtsordnungen*, Mohr Siebeck, Tubinga, 2008.

<sup>113</sup> Así ha ocurrido en el ordenamiento español. Vid. J. L. BAÑO LEÓN, «La influencia del Derecho comunitario en la interpretación de la ley de contratos de las Administraciones Públicas», *Revista de Administración Pública*, núm. 151, 2000, págs. 11-38; J. L. PIÑAR MAÑAS, «El Derecho comunitario como marco de referencia del Derecho español de contratos públicos», en R. GÓMEZ-FERRER MORANT (coord.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Madrid, 2004, págs. 27-79.

de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior<sup>114</sup>.

## V. CONCLUSIONES

El llamado «principio de autonomía procedimental» no constituye un verdadero principio jurídico del Derecho de la Unión. La idea que sugiere la noción de autonomía procedimental —que los Estados miembros disponen de un ámbito jurídico reservado para la ejecución del Derecho de la Unión y para la regulación de las modalidades de ejecución— debe ser rechazada. El Derecho de la Unión puede restringir la aplicación integral del Derecho procedimental de los Estados miembros en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Cuando la Unión establece normas de procedimiento aplicables a la ejecución interna del Derecho de la Unión, propiamente no «restringe» la autonomía de los Estados miembros, sino que ejerce sus competencias legislativas en la materia y las normas resultantes gozan de primacía frente a eventuales normas internas incompatibles. Estas normas internas quedan desplazadas e inaplicadas en el ámbito de la ejecución del Derecho de la Unión.

En general, la incidencia del Derecho de la Unión en el ámbito procedimental de los Estados miembros tiende a limitarse a lo estrictamente necesario para garantizar la aplicación efectiva del Derecho sustantivo en la materia, apreciación que constituye un juicio de proporcionalidad que corresponde al legislador europeo. La ausencia de normas europeas aplicables o relevantes es el presupuesto de la competencia procedimental de los Estados miembros.

Ahora bien, la competencia procedimental de los Estados miembros no puede servir para incumplir el Derecho de la Unión. La jurisprudencia comunitaria ha desarrollado y concretado la sujeción de la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros al principio de cooperación leal a través de los principios de equivalencia y de efectividad. Los principios de equivalencia y de efectividad se aplican cumulativamente a la determinación de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una norma procedimental o contenciosa interna.

---

<sup>114</sup> K.-P. SOMMERMANN, «Das Verwaltungsverfahrensgesetz im europäischen Kontext: eine rechtsvergleichende Bilanz», en H. HILL, K.-P. SOMMERMANN, U. STEVENS y J. ZIEKOW (eds.), *35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz - Bilanz und Perspektiven*, Duncker & Humblot, Berlín, 2011, págs. 191-212, aquí 201; vid. también U. SCHLIESKY, «Von der Realisierung des Binnenmarktes über die Verwaltungsreform zu einem gemeineuropäischen Verwaltungsrecht? Die Auswirkungen der geplanten EU-Dienstleistungsrichtlinie auf das deutsche Verwaltungsrecht», *Deutsches Verwaltungsblatt*, núm. 14, 2005, págs. 887-894.

Además, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia exige a las autoridades estatales, tanto judiciales como administrativas, que hagan «todo lo posible» y que movilicen todos los recursos y mecanismos jurídicos disponibles en el ordenamiento interno al servicio de la efectividad del Derecho de la Unión. De esta forma, la competencia procedimental nacional queda instrumentalizada y subordinada al cumplimiento de la obligación de garantizar la efectividad del Derecho de la Unión. No existe propiamente una elección «libre» o «autónoma», sino una elección «orientada» de los medios de ejecución o las normas de procedimiento que proporciona el Derecho interno.

