

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL DEBER DE BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA.¹³⁷

Cristian Ismael Montero Cartes¹³⁸

SUMARIO. Introducción. 1. La legitimidad de los órganos de la Unión Europea y la democracia participativa. 2. El Derecho Administrativo en época de cambios: centralidad del ciudadano y del procedimiento administrativo. 3. Participación ciudadana como principio y derecho en la Unión Europea. 3.1. Participación en los procedimientos administrativos y los intereses legítimos. 3.2. La participación ciudadana como manifestación de intereses supraindividuales (colectivos o difusos). 4. La buena administración: entre principio, deber y derecho fundamental. 4.1. La buena administración, la participación ciudadana y el procedimiento administrativo. 5. Planteamiento: la participación de los ciudadanos en los procedimientos administrativos como manifestación del deber de buena administración. 5.1. En razón del texto normativo: interpretación a favor del ciudadano. 5.2. En razón del principio democrático de la Unión. 5.3. En razón de la vinculación al precedente administrativo por el actuar de la Unión Europea. 5.4. En razón que ello constituye la forma más moderna de entender la participación de los ciudadanos en los procedimientos administrativos: los casos de la CIDYDCAP y el Código ReNEUAL. 6. Conclusiones.

¹³⁷Recibido con fecha 20 de noviembre de 2017. Admitido con fecha 16 de diciembre de 2017.

¹³⁸Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Concepción, Chile, y Magíster en Derecho Público por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

Estudiante del Máster Universitario en Derecho Público, Universidad Carlos III de Madrid -UC3M-, España. crmontero@udec.cl.

Este trabajo fue elaborado en el marco del mencionado Máster Universitario, bajo la dirección y guía del Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, señor Carlos Javier Moreiro González. El programa de postgrado en la UC3M es financiado por (y, por tanto, el autor agradece a) Conicyt/Becas Chile-Becas de Magíster en el extranjero/Folio de postulación N° 73170844.

RESUMEN

En el contexto de la exigencia de mayores niveles de efectividad y aceptabilidad de las decisiones adoptadas por la Unión Europea, el autor examina el fundamento jurídico de la participación de los ciudadanos en los procedimientos administrativos de la Administración Europea y concluye, por las razones consignadas en el texto y en línea con las modernas concepciones, que dicha posibilidad constituye una manifestación del deber de buena administración.

ABSTRACT

In the context of the requirement of higher levels of effectiveness and acceptability of the decisions adopted by the European Union, the author examines the legal basis for the participation of citizens in the administrative procedures of the European Administration and concludes, for the reasons stated in the text and in line with modern conceptions, that this possibility constitutes a manifestation of the duty of good administration.

Palabras clave: Principio democrático; Unión Europea; participación ciudadana; buena administración; procedimiento administrativo

Keywords: Democratic principle; European Union; citizen participation; good administration; administrative Procedure

INTRODUCCIÓN

Ya es un lugar común sostener que la Unión Europea (UE) adolece de un déficit democrático. En efecto, es tanta la tinta que acerca de ello se ha vertido, que pareciera que ese cuestionamiento es el único reto que enfrenta la UE y que únicamente se

resuelve con reformas normativas, olvidando -en muchas ocasiones- que a partir del ordenamiento comunitario vigente se puede realizar una labor hermenéutica que extraiga un haz de posibilidades que reinterpreten, a través de técnicas concretas, el contenido normativo de determinados preceptos, con el objeto, justamente, cuando no de resolver, de discernir, al menos en parte, los problemas que aquejan a aquélla¹³⁹.

Entre dichos problemas, destacan la crisis de confianza en sus instituciones¹⁴⁰ y la exigencia de mayores niveles de *participación social* y de *efectividad* en sus decisiones, los cuales, desde luego, afectan la legitimidad democrática de la Unión. Por tal motivo, el reconocimiento positivo del principio democrático como un valor básico de la UE (sea democracia representativa o participativa) juega un rol central, con particular atención en lo previsto en el artículo 10.3¹⁴¹ y 11¹⁴² del Tratado de la Unión Europea (TUE), dado que dichos preceptos otorgan un marco de principios y reglas que profundiza la vinculación de los órganos de la UE con los ciudadanos, lo que constituye, al hilo de lo apuntado, tierra fértil para la elaboración dogmática de posibles soluciones (al menos parciales) o matizaciones a las cuestiones reseñadas.

139En tal sentido, no deben olvidarse las siempre señeras palabras del profesor Alejandro Nieto: “de lo que se trata es que el jurista, en cuanto técnico del Derecho, formule y ponga a disposición de la sociedad técnicas concretas que hagan viable la *realización* de los intereses colectivos y generales, de la misma manera que ahora existen ya para la defensa de los derechos individuales.” NIETO GARCÍA, Alejandro, “La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 76, 1975, p. 27.

140Los datos del Eurobarómetro de diciembre de 2015, muestran que la confianza de los ciudadanos en las instituciones de la Unión son en general bajas, pero levemente superiores a la de los Estados miembros. No obstante, se muestra una disminución en relación a la primavera de 2015. “La confianza en la Unión Europea ha disminuido desde la primavera de 2015 (32%, -8 puntos porcentuales). La confianza en la Unión Europea sigue siendo ligeramente superior a la confianza en las instituciones políticas nacionales, las que han perdido terreno desde la primavera de 2015, aunque la disminución es más limitada: el 28% de los europeos tienden a confiar en su parlamento nacional (-3) y 27% su gobierno nacional (-4). Mientras tanto, la proporción de ciudadanos de la UE que tienden a no confiar en la UE ha aumentado (55%, +9 puntos de porcentaje); las proporciones que “tienden a no confiar” también han aumentado para los parlamentos nacionales (64%, +2) y los gobiernos nacionales (66%, +3), aunque estos incrementos son más limitados.” European Union, *Public opinion of the European Union*. Standard Eurobarometer 85, autumn 2015. (Accesible en http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf). La última visita a este sitio web -así como del resto que se indican en el presente trabajo- se realizó el 7 de noviembre de 2017.

141“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.”

142“1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. 2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. 3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas....”

En tal orden de ideas, es dable apuntar que la democracia participativa, como complemento a la democracia representativa, ha sido advertida por algunos como una vía idónea para generar nuevos canales de participación de los ciudadanos en la formación de normas y en la adopción de las decisiones, sin perjuicio, tal como ha precisado Moreiro González, de las cuestiones relativas a su difícil articulación en un gobierno de gran escala, sumado al progresivo incremento de su base territorial (lo cual implica adhesiones de nuevos Estados miembros), y la inexistencia de un “demos” europeo¹⁴³.

En este punto, es menester hacer presente que, en definitiva, lo que interesa al ciudadano es que las instituciones y órganos que los gobiernen, por un lado, sean *efectivas* en su actuar (adoptando soluciones de calidad, que resuelvan sus problemas concretos) y, por otro, obren con la debida probidad en el ejercicio de sus funciones (lo que comporta rectitud, imparcialidad y publicidad en la ejecución de los cometidos que tienen asignados).

Pues bien, la participación de los ciudadanos (que son quienes directamente se ven afectados por los problemas) en el procedimiento administrativo de adopción de las normas y decisiones puede redundar en una mejor resolución de los aspectos anotados, desde que su intervención permite que existan mayores probabilidades de éxito y de aceptabilidad de la medida de que se trate. Aún más, no es que los ciudadanos pretendan sustituir a sus representantes en la determinación de los asuntos y decidir por sí mismos -como en una democracia directa-, sino más bien que sus opiniones sean oídas, consideradas y, en su caso, poder influir en su resolución¹⁴⁴.

Siendo ello así, conceptos como transparencia, responsabilidad, eficiencia, eficacia y buena administración aparecen como elementos clave de una buena “gobernanza”, entendida, esta última, como el “conjunto de normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes en el nivel europeo,

143MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos, “El Principio de la Democracia Participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 30, 2004, p. 148. Asimismo, el autor destaca como uno de los aspectos del lánguido marco participativo de los ciudadanos la falta de una definición del “diálogo civil” a nivel supranacional y en la ausencia de fórmulas para su estructuración.

144En ese sentido, VARGAS-MACHUCA ORTEGA, Ramón, “Cuando no bastan los principios: la democracia como modelo”, en ROBLES EGEA, Antonio y VARGAS-MACHUCA, Ramón (editores), *La buena democracia. Claves de su calidad*, Editorial Universidad de Granada, 2012, pp. 17-51.

especialmente desde el punto de vista de la apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.”¹⁴⁵

En este contexto, el estudio del deber y/o derecho a la buena administración, consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), reviste particular importancia, no sólo para la construcción de una Administración Europea abierta, eficaz e independiente (artículo 298, N°1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea -TFUE-), sino también para la calidad de sus actuaciones y las relaciones e interacciones de aquélla con sus ciudadanos. En esa línea, se ha sostenido, incluso, que “debe evolucionarse desde la lucha jurídica contra las inmunidades del poder hasta convertirse en la lucha por la buena administración.”¹⁴⁶

Habida cuenta de lo expuesto, el objetivo de la presente investigación consiste en determinar si la posibilidad de que los ciudadanos portadores de intereses supraindividuales (colectivos o difusos -en diversas materias, como medio ambiente, consumo, urbanismo, etc.-) participen en los procedimientos administrativos de la UE, constituye una manifestación del deber de buena administración¹⁴⁷, tarea a cuyo esfuerzo encomendaremos las páginas siguientes.

Por último, es necesario manifestar que el asunto planteado resulta de especial relevancia, dado que según ha determinado el Tribunal de Justicia, no existe un principio general que obligue a la Administración Europea a entablar consultas antes de adoptar una decisión o a dar audiencia a personas distintas del directamente afectado, salvo que exista un precepto que así lo disponga para el procedimiento de que se trate¹⁴⁸.

1. LA LEGITIMIDAD DE LOS ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

145Comisión de las Comunidades Europeas (2001): La gobernanza europea. Un libro blanco, Bruselas 25.7.2001, COM.

146PONCE SOLÉ, Juli. “Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”, en *Revista Gestión y Análisis de Políticas, Nueva Época*, N° 11, enero-junio, 2014.

147Desde ya debe manifestarse que no será objeto de análisis la forma, trámites o materias específicas a que debe sujetarse la participación de los ciudadanos, aspectos que exceden, con mucho, los límites de este breve estudio.

148SSTJCE de 15 de mayo de 1975, asunto *Frubo v. Comisión* (71/74), aps. 9 y ss., y de 24 de marzo de 1994, asunto *France v. Comisión* 24 marzo 1994 (T-3/93), ap. 119.

Como cuestión previa, es menester recordar que a partir de un conjunto de disposiciones del TUE¹⁴⁹, se ha reconocido positivamente el principio democrático como un valor básico de la Unión Europea, en sus vertientes de democracia representativa (artículo 10 TUE¹⁵⁰) y participativa (artículo 11 TUE): en ese orden, acorde con el artículo 10.1 del TUE, se afirma que su funcionamiento se basaría en la democracia representativa.

En tal sentido, parte de la doctrina¹⁵¹ ha anotado que la institucionalidad de la UE -en cuanto organización supranacional¹⁵²-, responde a un esquema de doble legitimidad: de un lado, la derivada de los propios Estados miembros (los cuales se encuentran representados individualmente tanto en el Consejo de la Unión, como en el

149Entre otros, los artículos 2, 7, 49, 9, 10, 11 y 12 del TUE.

150“1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa. 2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos. 3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos. 4. Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.”

151“De manera excesivamente esquemática, el proyecto de Constitución reposa sobre la idea de una doble legitimidad, la procedente de los Estados miembros y la derivada de los ciudadanos de acuerdo con el modelo de una ‘federación de Estados-nación o de un ‘federalismo intergubernativo’ a los que parece referirse implícitamente el proyecto. De acuerdo con este modelo, la voluntad democrática del demos europeo se articularía directamente a través de los ciudadanos y de sus instituciones representativas (el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales) a los que habría que añadir la expresión inmediata de esa voluntad por medio de la iniciativa ciudadana de propuesta legislativa e indirectamente a través de los Estados miembros reunidos en el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo.” BENEYTO, José María, “¿Un nuevo diseño institucional? La doble legitimidad de la UE”, en *Política Exterior*, núm. 96, Noviembre-Diciembre, 2003, p. 34. En el mismo sentido, se destaca como imprescindible para el estudio de esta doble legitimación la obra de KLUTH, Winfried, *Die demokratische Legitimation der Europäische Union*, Ed. Dunker & Humblot, Berlín, 1995, citado por DÍAZ NARVÁEZ, Antonio, *El Principio democrático en el Derecho de la Unión Europea*, Tesis Doctoral. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2015. (Accesible en <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/22243>).

152Según expresa el Profesor Díez-Picazo, la Unión Europea es supranacional en un doble sentido: en un sentido normativo, porque muchas de sus normas vinculan directamente a las autoridades nacionales y a los particulares; y en un sentido decisional, ya que la probación de dichas normas no está sometida necesariamente la regla de la unanimidad y, además, puesto que en procedimiento participan actores distintos a los representantes de los gobiernos. DÍEZ-PICAZO, Luis María, “La naturaleza de la Unión Europea”, en BENEYTO PÉREZ, José María (director); MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, Jerónimo y BECERRIL ATIENZA, Belén (coords.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo I. Desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencias*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, p. 345.

Consejo Europeo) y, del otro, la que proviene de los ciudadanos de la Unión (que son representados en el Parlamento).

La clave del sistema, en el seno de la UE, radicaría en que el clásico principio de separación de poderes habría sido remplazado por una división funcional, en que la potestad legislativa se ejerce en forma conjunta por el Consejo (cuyos miembros son designados por los Estados miembros) y el Parlamento (elegido por los ciudadanos de la Unión a través del voto directo y universal)¹⁵³, cuyas relaciones aparecen descritas por el principio de equilibrio institucional¹⁵⁴.

Pues bien, si durante los primeros años de su creación, el Parlamento no tenía un rol decisivo en el funcionamiento de las Comunidades Europeas, luego de sucesivas reformas al Derecho originario, aquél aparece revestido de, a lo menos, una doble importancia. Primero, desde el punto de vista jurídico-orgánico (como entidad representativa de la pluralidad de intereses de los ciudadanos de los Estados miembros, insertándose en el aparato organizativo de la Unión) y, en segundo lugar, desde el ángulo jurídico-funcional (por la progresiva extensión cuantitativa¹⁵⁵ de sus competencias materiales). Así, actualmente, tal institución ocupa un papel, cuando no principal, protagónico en la construcción de una UE más democrática¹⁵⁶.

No obstante, los acusados reclamos en torno al llamado “déficit democrático”¹⁵⁷ de la UE¹⁵⁸ (el que constituiría su talón de Aquiles¹⁵⁹ -señaladamente, y en cierta forma paradójal¹⁶⁰, tras la aprobación del Acta Única Europea y el ulterior Tratado de Maastricht-), han convertido a dicho cuestionamiento en un lugar común que cada cierto tiempo, como la piedra que Sísifo lleva a la cima de la montaña, regresa nuevamente¹⁶¹.

153MAYONE, Giandomenico, “Delegation of Regulatory in a Mixed Polity”, en *European Law Journal*, Vol. 8, Nº 3, 2002, p. 320.

154Tal doctrina fue planteada por primera vez por el Tribunal de Justicia en dos sentencias de 13 de junio de 1958: *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, y *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, società in accomandita semplice contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (TJCE, 9-56 y 10-56). Para dicho órgano jurisdiccional, el principio de equilibrio institucional consiste en que “cada una de las instituciones ejerza sus competencias sin invadir las demás.” (TJCE, 22 de mayo de 1990, C-70/88, Parlamento/Comisión).

155“Las sucesivas reformas del PE han mejorado la institución desde el punto de vista *cuantitativo* (más competencias), pero sigue sin resolverse el punto de vista *cualitativo* (ser el Legislativo en exclusiva), dado su déficit de legitimidad.” RODRÍGUEZ-AGUILER DE PRAT, Cesáreo, *El déficit democrático europeo*, Los libros de la Catara, Madrid, 2015, p. 138.

Ahora bien, más allá de la innegable existencia de un *desafío democrático* (cuya explicación, en rigor, no radica tanto en el déficit democrático de Europa, como en una deficiente elaboración por la filosofía política de una teoría democrática, que no ha logrado asumir ni caracterizar adecuadamente la construcción de la Unión Europea¹⁶²), es dable apuntar que la doctrina ha puesto de relieve que la legitimidad de la Unión debe hallarse¹⁶³ o bien en sus resultados, esto es, en la eficacia en el aseguramiento de los

156No obstante, es menester poner de relieve que, hasta no hace mucho, el Parlamento, desde la perspectiva formal de sus atribuciones, no pasaba de ser un órgano simbólico. Fue su praxis institucional la que de facto, como órgano de contrapeso al Consejo, llevaron a otorgarle un papel preponderante en el funcionamiento de la Unión. Así, se ha sostenido que “la historia del Parlamento Europeo, a semejanza de los demás parlamentos ha sido una larga lucha para representar cada vez más a los ciudadanos y hacerles participar más efectivamente en el ejercicio del poder. Esa larga lucha le ha convertido en el motor de Europa, pero no ha terminado (...) La Unión Europea es una tarea histórica en la que la lucidez y tenacidad de su Parlamento han sido y serán decisivas”. GIL ROBLES, José María, “El Parlamento europeo”, en BENEYTO PÉREZ, José María (director); MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, Jerónimo y BECERRIL ATIENZA, Belén (Coords.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo III. Sistema Institucional y procedimientos decisorios*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, p. 302.

157Algunos autores prefieren señalar que lo que tiene Europea es un “dilema democrático”, y no un déficit democrático, puesto que hablar de “déficit” sería, a su juicio, banalizar un poco la complejidad del asunto, dado que con ello podría darse a entender que las expectativas podrían ser satisfechas cuando se aplicaran a la UE los criterios que rigen en los Estados. “Que tengamos, más bien, un dilema democrático significa que estamos ante algo que propiamente no se puede resolver y que únicamente cabe reequilibrar.” INNERARITY, Daniel, *La democracia en Europa*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017, p. 27.

158Los reclamos vinculados con los temas de carencia democrática de la CECA, luego de las Comunidades y, finalmente, de la Unión, han sido tan frecuentes que, en conjunto, la doctrina ha analizado dicho cuestionamiento es prácticamente inabordable. Por todos, véanse RODRÍGUEZ-AGUILER DE PRAT, Cesáreo, ob. Cit., pp. 15 y ss.

Con todo, el profesor Díez-Picazo afirma que la insuficiencia democrática en la Unión Europea no implica, por sí misma, hacer una valoración negativa de su diseño institucional. “No hay que olvidar que los Tratado constitutivos son una especie de ‘constitución económica’. Y esto significa sustraer deliberadamente una buena parte de las reglas del sistema económico del circuito de la decisión de la mayoría. ¿Es ello bueno o malo? La valoración depende esencialmente de la opinión que cada uno mantenga acerca de la relación que debe existir entre mercado y Estado. Pero es claro que el diseño institucional de la Unión Europea está concebido al servicio de una cierta neutralización política del sistema económico, lo que explica la fuerte presencia de elementos consensuales y tecnocráticos.” DÍEZ-PICAZO, Luis María (2009), ob. cit., p. 396.

159BECK, Ulrich. “Las raíces cosmopolitas de la democracia: el caso de la Unión Europea”, en *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 206, Madrid, 2008, pp. 3 y ss.

160Dado que los reclamos aumentaron justamente tras la aprobación de esos acuerdos, los que incrementaron los poderes del Parlamento Europeo, órgano de generación democrática. “Resulta curioso observar cómo la crítica doctrinal al déficit democrático se ha ido acentuando precisamente a medida que se iban ampliando las competencias del Parlamento Europeo y, por lo tanto, limando el aludido déficit democrático. Hasta la década de los ochenta eran raros los trabajos que aludían a este déficit y precisamente cuando a partir del Acta Única Europea se introduce el procedimiento de cooperación, como primer paso en el proceso de afianzamiento democrático de las competencias del Parlamento Europeo, es

bienes públicos y en la resolución de los problemas de la sociedad (*output legitimacy*)¹⁶⁴ o bien en el soporte popular o aceptación de sus decisiones en virtud de procedimientos más democráticos (*input legitimacy*).

En todo caso, como bien apunta Daniel Innerarity, el problema no se resuelve estableciendo una primacía entre ambas dimensiones de la justificación política, menos en una entidad política tan compleja como la UE. No obstante, es claro que no aunque no existe legitimación sin efectividad, la ciudadanía tiene derecho a vincular el proyecto europeo a ciertas aspiraciones normativas y políticas, dado que es difícil pensar buenas decisiones sin alguna participación de los afectados¹⁶⁵. “Democrático no son los resultados de la política -afirma Offe- sino el modo en que se llevan a cabo”¹⁶⁶.

En concordancia de lo anterior, la crisis de confianza¹⁶⁷ y las exigencias de mayor participación ciudadana -trasladadas desde el plano de los Estados miembros al de la entidad supranacional¹⁶⁸-, han convertido en imperativa la necesidad de articular nuevas fórmulas de apertura a la cooperación y al diálogo social¹⁶⁹. En este difícil

cuando arrecia con mayor fuerza la crítica al déficit democrático”. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Bilbao, 2003, p. 58.

161En un trabajo del año 2016, el profesor Iñigo Bullain apunta a que el déficit democrático de la Unión, entre otros motivos, se produce por el excesivo cúmulo de competencias en instituciones “no mayoritarias”, como el Consejo. Así, el autor observa que la UE vive una aguda crisis de legitimidad que radica en que el aumento de poderes a favor de las instituciones europeas no ha venido acompañada de más democracia. Por el contrario, la acumulación y centralización de poderes en instituciones “no mayoritarias” como el Consejo Europeo, el Banco Central, o en órganos “informales” como el Eurogrupo o la Troika han convertido a la Unión Europea en un proyecto oligárquico. BULLAIN, Iñigo. “El proceso de oligarquización europeo. De la utopía federal a una distopía social y democrática”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 54, 2016, pp. 59 y ss.

162En ese sentido, GOODHART, Michael, “Europe’s Deficits through the looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy”, en *Perspectives on Politics*, 2007, p. 575.

163Sobre este punto, véanse las interesantes consideraciones formuladas por INNERARITY, Daniel, ob. Cit., pp. 45 y ss.

164SCHARPF, Fritz, *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?*, Alianza, Madrid, 2000, pp. 199-215.

165INNERARITY, Daniel, ob. Cit., pp. 15-16 y 46-47.

166OFFE, Claus, “Rote Faden und lose Enden. Anmerkungen zu einer Mega-Agenda”, en GEIS, Ana y STRECKER, David (eds.), *Blockander staatlicher Politik*, Campus, Fráncfort/Nueva-York, 2005, p. 264, citado por INNERARITY, Daniel, ob. Cit., p. 47.

167Vid., supra.

escenario, la democracia participativa¹⁷⁰ (conforme al artículo 10.3 del TUE¹⁷¹) fue observada como una alternativa posible, de modo de generar nuevos canales de participación en la elaboración de normas y en la determinación de las decisiones¹⁷².

En este punto, es necesario recordar que la democracia participativa no se opone¹⁷³, ni pretende reemplazar o eliminar a la democracia representativa, sino complementar y enriquecer a ésta¹⁷⁴. La democracia participativa nació¹⁷⁵ en el seno de la democracia representativa, razón la cual no puede concebirse aquélla sin ésta: así, el punto no es, pues, que los ciudadanos pretendan sustituir a sus representantes en la determinación de los asuntos y decidir por sí mismos -como en una democracia directa-,

168Así, las falencias, desde el punto de vista de la participación de la ciudadanía, son problemas que se presentan con anterioridad también en los Estados miembros. Ahora bien, si en éstos la participación tiene sus límites, tanto más en la una organización como la Unión dada su envergadura. En tal sentido, como con acierto ha puesto de relieve el profesor Moreiro González, que en la Unión Europea, además de los problemas propios de los gobiernos de gran escala, la participación democrática resulta particularmente compleja por dos razones principales: el progresivo incremento de su base territorial que suponen las adhesiones de nuevos Estados miembros, y la inexistencia de un “demos” europeo. MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos, ob. cit. p. 148.

169El profesor Moreiro González también destaca como uno de los aspectos del lánguido marco participativo de los ciudadanos la falta de una definición del “diálogo civil” a nivel supranacional y en la ausencia de fórmulas para su estructuración. ÍDEM.

170Para efectos de este trabajo, siguiendo a Ramírez Nardiz, entenderemos por democracia participativa el “conjunto de instrumentos jurídicos que, a través de la participación directa de los ciudadanos en la vida pública, en la toma de decisiones de la comunidad y en el control de sus representantes y gobernantes, pretende profundizar en la democracia implicando en un mayor modo al ciudadano en su propio gobierno.” RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo, “Los retos de la democracia: la democracia participativa como complemento de la democracia representativa”, en *Estudios de Deusto*, núm. 61/1, 2013, pp. 271 y ss.

171“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.”

172MOREIRO GÓNZALEZ, Carlos, ob. cit., p.143.

173“Lo opuesto de la representación no es la participación; lo opuesto de la participación es la exclusión. Y lo opuesto de la participación es la abstención. En vez de oponer participación y representación, deberíamos intentar mejorar las prácticas y formas representativas haciéndolas más abiertas, afectivas y justas.” PLOTKE, Julian, “Representation Is Democracy”, en *Constellations* 4/1, 1997, pp. 19, citado por INNERARITY, Daniel, ob. Cit., p. 214.

174RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo, ob. Cit., pp. 131-131.

175La fecha en que comenzaron las exigencias de mayores posibilidades de participación de los ciudadanos en la vida pública, no están del todo claras. Algunos han señalado que existen antecedentes que se remontan a la revolución francesa. No obstante, se fija convencionalmente la aparición de la democracia participativa desde finales de los años 60 del siglo pasado, en Alemania y Suiza, con la influencia de teóricos como Habermas y Dienel. RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. Ob. Cit., pp. 271 y ss.

sino más bien que sus opiniones sean oídas, consideradas y, en su caso, poder influir en su resolución¹⁷⁶.

En este contexto, la Comisión elaboró una estrategia que consistió en desarrollar tres vías de reforma interrelacionadas¹⁷⁷: de la propia Comisión, en cuanto “Administración comunitaria”, de la arquitectura institucional de la integración supranacional y de la introducción y el desarrollo de una “gobernanza europea”¹⁷⁸. Dentro de esta última, es relevante mencionar la publicación, el año 2001, del llamado Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea¹⁷⁹, en cuya parte II, bajo el epígrafe “Los Principios de la Buena Gobernanza” destaca, en lo que aquí interesa, el principio de participación¹⁸⁰, en cual se concreta, en la parte III, en diversas líneas de acción: más transparencia, cercanía con el ciudadano y, en fin, en implicar a la sociedad civil¹⁸¹. En suma, y reteniendo una sola frase de ese instrumento: “La democracia depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate público.”

De este modo, y habida cuenta de lo expuesto, se aprecia que la participación ciudadana se “configura como un objetivo político de primer orden, ya que constituye la

176En ese sentido, VARGAS-MACHUCA ORTEGA, ob. Cit., p. 17-51.

177PAREJO ALFONSO, Luciano, “Los Principios de la Gobernanza Europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 6, 2004, p. 28.

178Esta última aparece definida como el conjunto de normas, procesos y comportamientos que influye en el ejercicio de los poderes en el nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Comisión de las Comunidades Europeas (2001). “La gobernanza europea. Un libro blanco”, Bruselas 25.7.2001, COM.

179Comisión de las Comunidades Europeas (2001). “La gobernanza europea. Un libro blanco”, Bruselas 25.7.2001, COM.

180“Participación. La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la Unión Europea.”

181“En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante al facilitar un amplio diálogo político... [e]sta función específica de las organizaciones de la sociedad civil en las democracias modernas está estrechamente ligada al derecho fundamental de los ciudadanos a formar asociaciones para alcanzar un objetivo común, según se subraya en el artículo 12 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. La pertenencia a una asociación es otra manera de que los ciudadanos participen activamente, además de a través de los partidos políticos o las elecciones.” Comisión de las Comunidades Europeas (2002). “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo-Propuesta de principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas”. Bruselas 11.12.2002, COM.

esencia misma de la democracia”¹⁸²: como bien se ha apuntado, no puede existir una verdadera democracia sin causas (distintos de los establecidos en la instancia formal electoral, representativo e institucional) para la expresión de intereses, y “si esos intereses no son tomados en consideración a la hora de adoptar las consecuentes decisiones políticas.”¹⁸³

De allí, pues, que si lo que la Unión Europea pretende es establecer un partenariado, las políticas públicas o actuaciones concretas que adopten o ejecuten sus órganos deberían, por regla general, considerar una etapa o fase participativa en que los ciudadanos -individualmente o colectivamente (a través de las organizaciones de la sociedad civil u otra modalidad), en forma igualitaria y sin discriminación-, tengan la posibilidad de exponer sus puntos de vista en relación al asunto de que se trate¹⁸⁴, sin perjuicio, desde luego, de los concretos mecanismos que se adopten para evitar los peligros que, en relación a la participación ciudadana, ha puesto de relieve la doctrina¹⁸⁵.

2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ÉPOCA DE CAMBIOS: CENTRALIDAD DEL CIUDADANO Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

182RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *Derecho Administrativo y Derechos Sociales Fundamentales*, Global LawPress Editorial Derecho Global e Instituto Nacional de Administración Pública, Sevilla, 2015, p. 145.

183INNERARITY, Daniel, ob. Cit., p. 207.

184Desde luego, aquí no se incluye a la llamada “comitología”, dado que en la práctica ha operado con manifiesta opacidad y desequilibrada representación a favor de grandes corporaciones, aspectos que han sido acusados por la doctrina. “En suma, si la comitología es la concreción real de la democracia deliberativa de la UE está claro que se ha sacrificado la democracia participativa.”RODRÍGUEZ-AGUILER DE PRAT, Cesáreo, ob. Cit., p. 122.

185Ruiz-Rico ha indicado que la aplicación de las formas de colaboración social encierran un doble riesgo: por un lado, el peligro de la disolución del principio básico de la responsabilidad en el proceso de dirección e implementación política, dado que se generará la duda, frente al fracaso de una decisión, del grado de responsabilidad de los actores sociales, lo que podría verse aumentado si quienes tienen la competencia imputan la ineficiencia de la misma a la actuación de aquéllos y, por otro, en razón del principio de indisponibilidad de las competencias atribuidas, las formulas cooperativas sólo serían posibles en torno a la dimensión ejecutivas, no a nivel de la titularidad de la competencia funcional. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. “El Derecho a una Buena Administración. Dimensiones Constitucional y Estatutaria”, en ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco (coords.), *El Derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 58-59.

Ya es frecuente que se afirme que el Derecho Administrativo se encuentra en proceso de cambios, señaladamente, por el influjo de la doctrina alemana¹⁸⁶. El modelo administrativo tradicional, propio del Estado liberal, basado en que el legislador predetermina hasta el detalle las actuaciones de la Administración, cuyo papel, entonces, se limita a la mera ejecución de los mandatos de aquél, se encuentra cuestionado desde la década de los 80 del siglo pasado: entre otras objeciones, destaca la preponderancia del acto administrativo¹⁸⁷ -que relegaba a un papel secundario al procedimiento¹⁸⁸-, en tanto producto por antonomasia de la Administración, lo que permitía centrar en dicha actuación el control judicial de ésta¹⁸⁹.

Tal perspectiva (que radicaba la legitimación democrática de la Administración únicamente en aplicación monolítica de la ley -al ser ésta sancionada por los representantes democráticos del pueblo, a través de una “cadena ininterrumpida de legitimación”¹⁹⁰ o “correa de transmisión”¹⁹¹, que pasa por el pueblo, sus representantes, el Gobierno y llega a los órganos administrativos-), aparece, en ese sentido, como insuficiente para explicar la complejidad y variedad de las cuestiones abiertas actualmente al Derecho Público¹⁹².

186Al respecto, véanse los siguientes trabajos: SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, y “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos”, en *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, BARNES, Javier (ed.), 2ª edic., Global Law Press, Sevilla, 2012; y, PAREJO ALFONSO, Luciano. *Transformación y ¿reforma? del Derecho Administrativo en España*, Global Law Press, Sevilla, 2012, pp. 15 y ss.

187En la concepción del Estado Liberal, se otorgaba al acto administrativo un papel central, al ser éste el correlato de la sentencia dictada por los tribunales de justicia. Al respecto, véase: MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Alemán. Parte General. Tomo I*. 2ª edic. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1982, pp. 125 y ss.

188DE OTTO, Ignacio. “En la recensión al Libro de BOCANEGRA, Raúl. El Valor de las sentencias del Tribunal de Justicia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, año 2, 1982, p. 327.

189MALARET GARCÍA, Elisenda, “Los Principios del procedimiento administrativo y el responsable del procedimiento”, en TORNO MAS, Joaquín (coord.), *Administración Pública y Procedimiento Administrativo*, Bosch, Barcelona, 1994, p. 302.

190SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2012), ob. cit., p. 66.

191STEWART, Richard. “The reformation of American Administrative Law”, en *Harvard Law Review*, Vol. 88, N° 8 (1975), p. 1675.

192En este punto, resulta de lectura obligada el texto de PAREJO ALFONSO, Luciano. *Crisis y renovación en el Derecho Público*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1991, el cual aborda con detalle tales cuestiones.

En ese orden de consideraciones, cabe precisar que los nuevos enfoques no pretenden tanto abandonar los presupuestos de la concepción tradicional, cuanto poner énfasis en que la ciencia del Derecho Administrativo no se agota en la aplicación de la regla de derecho y su control judicial¹⁹³. Así, tal como ha puesto de relieve el profesor Schmidt-Assmann, “no puede quedarse en la construcción dogmática de cada una de las instituciones y reglas. En consecuencia, al Derecho administrativo le interesan también las condiciones o presupuestos que hacen que una institución resulte eficaz o efectiva, que resulte operativa. Ello implica la inserción de cada una de esas instituciones en un contexto más amplio, a fin de analizar las relaciones e interacciones recíprocas, (...) la ciencia del Derecho administrativo ha de ser concebida como una *ciencia de dirección*, esto es, como una ciencia que aspira a dirigir con eficacia los procesos sociales”¹⁹⁴.

Asimismo, es dable recordar que el Derecho no es un fin en sí mismo, sino que constituye un instrumento que persigue su efectividad y, por tanto, el efecto de la configuración de la realidad¹⁹⁵. Y ello, por cuanto, “[s]i la función del Derecho es crear los incentivos adecuados para que los individuos se abstengan de realizar ciertas conductas consideradas perjudiciales para la comunidad y lleven a cabo otras socialmente valiosas, resulta de fundamental importancia verificar si las decisiones jurídicas producen efectivamente, en el terreno de los hechos, los resultados apetecidos.”¹⁹⁶

En ese entendido, se han destacado, entre otros, los aspectos procedimentales de la legitimidad democrática, a través de la participación de los grupos sociales, bajo su propia responsabilidad, en la ordenación de los asuntos que les afecten¹⁹⁷. Así, se afirma que la Administración operaría “en modo cooperativo”¹⁹⁸, buscando la cooperación del

193Pues, como ha puesto de relieve la doctrina, el “rasgo más notorio del Derecho Público actual no es la sustitución radical de las categorías tradicionales, sino su ‘pérdida de la posición central.’” ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia* (traducción de GASCÓN, Marina), 11ª ed., Trotta, Madrid, 2016, p. 12.

194SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2012), ob. cit., pp. 43 y ss.

195PAREJO ALFONSO, Luciano (2012), ob. cit., pp. 15 y ss.

196DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. “Principios jurídicos, proporcionalidad y análisis económico”, en ORTEGA, Luis y DE LA SIERRA, Susana (coords.), *Ponderación y Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 168.

197SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2012), ob. cit., pp. 43 y ss.

198BARNES, Javier. “Algunas respuestas del Derecho Administrativo Contemporáneo ante las nuevas formas de regulación: Fuentes, alianzas con el Derecho Privado, Procedimientos de Tercera Generación”,

público en general, y del sector privado, erigiéndose el procedimiento en un “foro”¹⁹⁹, en el que se puede hallar la respuesta más adecuada para la satisfacción general y en el cual los derechos fundamentales tienen un rol protagónico²⁰⁰, abogándose por una reconstrucción, en el marco de la teoría de la acción administrativa, de “dos elementos fundamentales como la participación de ciudadanos en general (y no sólo de los interesados) y la articulación de los intereses plurales y libres.”²⁰¹

En este contexto, en las páginas siguientes se analizarán, justamente, esos dos aspectos: la participación ciudadana y la articulación de los diversos intereses inmanentes a la sociedad plural.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PRINCIPIO Y DERECHO EN UNIÓN EUROPEA

Precisado lo antes expuesto -y, particularmente, teniendo en consideración lo previsto en los artículos 10.3 y 11 del TUE, ya citados-, es posible observar que la participación ciudadana en los asuntos de la UE²⁰² tiene un carácter bifronte: como en *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, BARNES, Javier (ed.), 2ª edic., Global Law Press, Sevilla, 2012, p. 341.

199ÍDEM, p. 342.

200Así, este nuevo entendimiento destaca la doble naturaleza de la relación jurídico-administrativa entre el ciudadano y la Administración: por un lado, por la dimensión jurídico-material, determinada por los derechos fundamentales, es decir, la posición subjetiva del ciudadano y, por otro, la dimensión procesal o de garantía de participación y defensa del ciudadano, que se concreta en la forma de procedimiento administrativo y proceso judicial. PAREJO ALFONSO, Luciano. *La vigilancia y la supervisión administrativas. Un ensayo de su construcción como relación jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 137.

201SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2012), ob. cit., pp. 50 y ss.

202En este punto, es menester señalar que, a nuestro juicio, la circunstancia de que según la doctrina el artículo 10 del TUE se refiera al principio de la democracia representativa, no es óbice para entender que su numeral 3 constituye más bien manifestación del principio de la democracia participativa. En tal sentido, entendemos que la ubicación de un precepto, si bien es un dato que debe ser considerado a los efectos de su interpretación, no es por sí mismo definitivo, desde que su verdadero sentido y alcance comporta un *esfuerzo de análisis mayor que la mera ubicación geográfica de una norma*. Por el contrario, una interpretación como la que se propone permite otorgarle un sentido útil a tal precepto, a fin de conferirle un haz de posibilidades hermenéuticas que, aplicadas a diversas cuestiones (como la aquí se analiza, relativa a la participación en las actuaciones administrativas como manifestación del deber de buena administración), se traduzcan en un mayor acierto/eficacia y aceptación/cooperación de las decisiones y, por lo tanto, incremento en la legitimidad democrática de la Unión. “Los ciudadanos, generadores a la vez que destinatarios del poder democrático, deben estar al corriente de los principales asuntos públicos, adoptando posiciones valorativas al respecto de los mismos que, una vez agrupadas en

“*principio*” de la política pública de las instituciones de la Unión, puesto que se mandata a que éstas, a través de los canales apropiados, otorguen a los ciudadanos la “posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión” (lo que comporta adoptar acciones que apunten a su consecución) y como “*derecho*”²⁰³ de los ciudadanos de la Unión, en tanto ellos tienen, justamente, el “derecho a participar en la vida democrática de la Unión” (y, en ese carácter, tal derecho debe expresar un determinado contenido normativo).

Dicho predicamento es extensible con mayor intensidad en lo que hace a la Administración Europea (Comisión, Comité de Regiones, Banco Central, etc.), dado que, conforme al artículo 298, N° 1, del TFUE, ella tiene dos rasgos particulares que la definen, esto es, que es abierta y eficaz²⁰⁴. La *apertura* comporta que, en el ejercicio de sus funciones, la Administración Europea adopta acciones o medidas que favorecen el acceso de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil -de modo de favorecer la intervención de éstos en la toma de decisiones-, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su participación²⁰⁵, en tanto que la *eficiencia* importa orientar su actuar no sólo al acatamiento formal de disposiciones normativas de la Unión, sino que también a la obtención de los resultados esperados²⁰⁶.

grandes corrientes, sirvan de guía y de control para la actuación de los gobernantes”. DÍEZ-PICAZO, Luis María, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2002, p. 70.

203Dado que escapa al objeto de la presente investigación, no se aborda cuál sería la naturaleza ni el contenido, ni tampoco el alcance de este “derecho” a participar en los asuntos de la Unión que tendrían los ciudadanos. No obstante, aquí sólo se manifiesta que, más allá de su naturaleza, al menos, comportaría un mandato de actuación para los órganos de la Unión, a efectos de que dicho precepto tenga virtualidad, se traduzca en algún efecto útil y concreto, de modo que no se convierta en un envoltorio carente de contenido.

204Ante la inexistencia de un procedimiento administrativo general en la UE, la ReNEUAL (por sus siglas en inglés), Red de investigación sobre el Derecho administrativo de la UE, ha sostenido que este precepto constituye la base jurídica más adecuada para la codificación de las normas y principios de los procedimientos administrativos del orden comunitario. AAVV, *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015, p. 80.

205El Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, señala, en su considerando segundo, que “[l]a apertura permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático. La apertura contribuye a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 6 del Tratado UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.”

206Algunos autores sostienen que la legitimidad de la Unión debe hallarse en argumentos legitimadores orientados al resultado, esto es, en la eficacia de sus actuaciones. En tal sentido, SCHARPF, Fritz, ob. Cit., pp. 199-215.

Siendo ello así, cabe concluir que la Administración Europea -tanto en el desempeño de sus competencias, cuando en la articulación de sus procedimientos administrativos- debe tener presente que la participación ciudadana tiene la virtualidad de articularse como principio y derecho y, por lo tanto, las medidas que adopte al efecto deben, justamente, orientarse a su respeto y consecución.

3.1. PARTICIPACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS INTERESES LEGÍTIMOS

Como bien se sabe, el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial son especies del género de procedimientos jurídicos²⁰⁷, no obstante lo cual, ambos presentan diferencias significativas. En lo que aquí importa, interesa poner de relieve sus diversos objetivos: mientras el procedimiento judicial tiene por único objeto la protección o garantía de los derechos e intereses de las partes, el administrativo “persigue una doble finalidad: la ordenación, disciplina y limitación del poder, al tiempo que la eficacia y efectividad de la acción administrativa”²⁰⁸.

Sin embargo, la atención no puede seguir centrándose sólo en el estudio de la primera función -vinculada a la limitación y, por tanto, a las garantías de los sujetos intervinientes-: en efecto, debe recordarse que el Derecho Administrativo no persigue únicamente la protección de los ciudadanos frente al Estado (o la Unión, en este caso), dado que en la sociedad actual existe una pluralidad de actores implicados²⁰⁹ y, por lo mismo, un conjunto variopinto de intereses en juego -muchas veces contrapuestos-, que deben ser ponderados por la Administración al momento de resolver. Como bien expresaba M. S. Giannini, que el procedimiento es la forma de la función administrativa significa que permite ordenar los diversos intereses involucrados, residiendo en ello su

207CIERCO SEIRA, César, *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2002, p. 31.

208SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2003), ob. cit., p. 26.

209“El Derecho de la UE en materia de procedimientos administrativos también se caracteriza por... (la)pluralidad de los actores implicados.” AAVV, ob.cit., p. 68.

caracterización: constituye una secuencia ordenada de actos para la definición y resolución de una pluralidad de intereses, privados y públicos, en juego²¹⁰.

En este sentido, debe considerarse que en las modernas sociedades plurales (como lo es la europea²¹¹) el interés general²¹² (aquí comunitario) no es unívoco, ni tampoco determinado necesariamente por el legislador (comunitario, en este caso), sino que éste descarga, en forma usual, su contenido en la Administración, la que deber conocer y ponderar los diversos intereses privados y públicos de qué está compuesto aquél, a objeto de lograr consenso y la aceptación de parte de los ciudadanos. En otros términos, dada la acusada imposibilidad del legislador de definir con anterioridad el concepto de interés general, producto de la enorme complejidad que supone la intervención en materias tan diversas, tales como el medio ambiente, la ordenación del territorio, el urbanismo, comunicaciones, consumo, etc., hace que resulte muy difícil que en sede legislativa se delimite *per se* la actuación que debe seguir la Administración.

Constatado, así, que la función del procedimiento administrativo no se agota en la defensa de los derechos de los intervinientes en el mismo²¹³, sino que permite satisfacer y asegurar de mejor manera el interés general, se ha afirmado²¹⁴ la necesidad de ampliar los márgenes de discrecionalidad²¹⁵ que la Administración tiene atribuida, de modo de habilitarla para efectuar una ponderación caso a caso de los diversos intereses involucrados en la actuación administrativa.

210GIANNINI, Massimo Severo, *Istituzioni di Diritto Amministrativo* (seconda edizione aggiornata a cura di MIRABELLI CENTURIONE, Alfredo), Giuffrè Editore, Milano, 2000, pp. 271-273.

211“El carácter plural y abierto del sistema de valores europeo, obliga a descartar cualquier tipo de hegemonía o, en el peor de los casos, de una ‘tiranía de valores’ por parte de cualquier cultura nacional de Europa...” PÉREZ LUÑO, Antonio, *Nuevos retos del Estado Constitucional: Valores, derechos y garantías*, Cuadernos de la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos N°2, Universidad de Alcalá de Henares, 2010, p. 51.

212Se empleará aquí el concepto de interés general dado que si bien en el pasado se empleaba la expresión interés público, en el marco de un Estado Democrático de Derecho, el interés al que debe someterse la Administración es el de la comunidad, el de la sociedad en su conjunto, y no el de la propia institución o sus agentes, sino el de los ciudadanos. “El principio de participación y el principio de centralidad del ser humano -afirma Rodríguez-Arana- me parece que reclama un entendimiento más amplio y abierto que el estricto y riguroso del interés público, hasta ahora en sentido más extendido.” RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (2015), ob. Cit., p. 209.

213GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 13ª ed., Civitas-Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2013, p. 459.

214CIERCO SEIRA, César, ob. Cit., p. 77.

Ello, toda vez que, siguiendo a Ponce Solé²¹⁶, en el mundo real el interés general no existe en forma aislada, sino que se inserta compuesto de diversos intereses, públicos y privados. Así, cuanto más amplia la elección, como el caso de la discrecionalidad de planeamiento, más crece el número de involucrados. Por ello, la elección final en que consiste la decisión discrecional es el resultado de ponderación comparativa de diversos intereses en orden a perseguir la satisfacción del interés general establecido en el ordenamiento jurídico. De esta forma, “[e]l procedimiento administrativo constituye, por tanto, la sede en la que el interés público (aquí comunitario)²¹⁷ abstracto previsto en la ley pasará a especificarse, por medio una composición de todos los intereses involucrados, en el interés público concreto que habrá de informar la decisión finalmente adoptada”²¹⁸, con lo cual, desde luego -y a diferencia de la concepción tradicional-, el procedimiento administrativo aparece cumpliendo un rol central en la construcción del Derecho administrativo de la UE.

Ahora bien, en este punto es menester reconocer, de un lado, la ausencia de preceptos que, con carácter general, disciplinen los procedimientos administrativos en el Derecho comunitario y, del otro, que las normas existentes sobre la materia están fragmentadas y se refieren, en su mayoría, a aspectos puntuales²¹⁹.

No obstante, tales cuestiones no han constituido un problema insalvable -que paralice el obrar de los órganos e instituciones de la UE-, debido fundamentalmente a la sustantiva labor del Tribunal de Justicia (como, asimismo, del Defensor del Pueblo²²⁰), que, vía principios generales del Derecho, ha ido articulando un importante acervo de criterios jurisprudenciales, destacándose, en lo que aquí interesa, los vinculados a la

215De allí que también sea necesario distinguir diversos tipos de discrecionalidad -como técnica, de planificación, de gestión, entre otras- según se trate de potestades normativas, como reglamentaria o planificadora, o simplemente de ejecución. SANTAMARÍA, Pastor y PAREJO ALFONSO, Parejo. *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Reimpresión. Centro de Estudios Ramón de Arce, Madrid, 1992, pp.130-131.

216PONCE SÓLE, Juli, *Deber de Buena Administración y Derecho al Procedimiento Administrativo debido. Las Fases Constitucionales del Procedimiento Administrativo y el ejercicio de la discrecionalidad*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 83.

217El añadido es nuestro.

218CIERCO SEIRA, ob. Cit., p. 78.

219AAVV, ob. Cit., p. 68,

220Sobre el punto, véase MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos, “El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea”, en *Gaceta Jurídica de la C.E y de la Competencia*, núm. 19. Serie D, 1993, pp. 167 y ss.

relación entre la participación en el procedimiento administrativo con arreglo al Derecho comunitario y que la tutela judicial no opera sino una vez adoptada la decisión administrativa (tras concluir el procedimiento administrativo), lo que resulta compatible con la necesaria eficacia administrativa²²¹.

Por lo demás, es dable puntualizar que el punto de que se trata no es únicamente una problemática de “técnica” jurídica, sino, particularmente, de valoración del ordenamiento constitucional-europeo: por ello, el diseño de los procedimientos administrativos -para la ejecución no legislativa del derecho y las políticas de la UE-, debe efectuarse acorde a los valores y principios constitucionales de la UE (señaladamente, el principios democrático, apertura, subsidiaridad) y perseguir un doble objetivo: garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones públicas y la protección de los derechos de los particulares²²².

Finalmente, y en este orden de consideraciones, es menester hacer presente que, tal como se ha manifestado en la introducción al Código ReNEUAL, los procedimientos administrativos de la UE se definen por ser “compuestos” (por razón de su carácter multijurisdiccional y la pluralidad de actores que intervienen), lo que significa que las fases del procedimiento que llevan a la decisión final son el resultado de una combinación de legislaciones aplicables por diferentes actores: pues bien, las normas que regulan tales procedimientos son necesarias, justamente, para evitar que los derechos e intereses de los destinatarios y de los terceros queden en el “limbo” entre las situaciones cubiertas por los mecanismos de control judicial y de rendición de cuentas de la EU y los propios Estados miembros²²³.

3.2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS COMO MANIFESTACIÓN DE INTERESES SUPRAINDIVIDUALES (COLECTIVOS O DIFUSOS)

²²¹PAREJO ALFONSO, Luciano, “El procedimiento administrativo comunitario”, AAVV, en *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 234.

²²²AAVV, ob. Cit., p. 69.

²²³AAVV, ob. Cit., p. 76.

De lo dicho hasta el momento, es posible advertir que el principio y derecho a la participación en la UE se puede concretizar a través del recurso al procedimiento administrativo, como un mecanismo o técnica jurídica²²⁴ que permite a los ciudadanos, no sólo acercarse a las instituciones que los gobiernan, sino también hacer presente sus derechos o intereses legítimos. En este orden, Cierco Seira señala que la “democratización del procedimiento administrativo” presenta la virtud de otorgar una habilitación directa de intervención del ciudadano en la gestación de la voluntad administrativa, evitando así las limitaciones que son inmanentes a los canales democráticos basados en el recurso indirecto a la representación²²⁵.

Tal proceso comporta la necesidad de ampliar la legitimación en el procedimiento administrativo de quién puede, por un lado, ser oído antes de adoptar una decisión y, por otro, ser consultado con anterioridad a la determinación de un acto normativo²²⁶. En este punto, es dable recordar las calidades o títulos en virtud de las cuales se puede intervenir el procedimiento: así, *uti singulis*, esto es, en razón de titularidad de intereses o derechos propios y singulares; *uti cives*, en razón de ciudadano; y *uti socius*, esto es, como portador de intereses genéricos, colectivos o difusos. Según la doctrina, sólo estas dos últimas modalidades se pueden considerar como *participación ciudadana*²²⁷ propiamente tal.

Pues bien, en el contexto apuntado, se observa que procedimiento administrativo no sólo debe abrirse a la parte directamente afectada con la finalidad de que haga valer

224 “[E]n definitiva, de lo que se trata es de que el jurista, en cuanto técnico del Derecho, formule y ponga a disposición de la sociedad técnicas concretas que hagan viable la *realización* de los intereses colectivos y generales, de la misma manera que ahora existen ya para la *defensa* de los derechos individuales”. NIETO GARCÍA, Alejandro, ob. Cit., p. 27.

225 CIERCO SEIRA, César, ob. Cit., p. 79.

226 “[L]os derechos procesales son extremadamente importantes, porque constituyen un medio a través del cual los particulares pueden obtener acceso al concreto sistema legal. En cualquier sistema de Derecho Administrativo, uno tiene puntos de acceso o puentes[...] [Cualquier régimen de Derecho Administrativo ofrece normalmente dos puntos de acceso cruciales: las reglas procedimentales que determinan quién está legitimado para ser oído o para intervenir antes de que la decisión esté adoptada y quién debe ser consultado antes de la adopción un acto normativo[...] y existirán reglas que concreten quién puede plantear ante un Tribunal que el órgano decisor ha sobrepasado sus poderes”. CRAIG, Paul “Process Rights in Adjudication and Rulemaking: Legal and Political Perspectives”, en ZILLER, Jacques (ed.), *What’s New European Administrative Law?. EUI Working Paper*; Florencia, 2005, p. 25. (Accesible en <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3330/law05-10.pdf>).

227 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Principios y modalidades de participación ciudadana en la vida administrativa”, en GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (coord.), *Libro homenaje a Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 441-442.

su defensa en el mismo (como sería la situación del *uti singulis*), sino también de otros interesados (ampliando así la legitimación a los *uti cives* o *uti socius*) que pretenden hacer presente datos o elementos de juicio que ayuden y cooperen con la Administración a tener una visión completa y real de los supuestos de hecho en que habrá de operar -concretizando, de este modo, el abstracto interés general²²⁸-, particularmente, en materias tales como medio ambiente, urbanismo, consumo, etc.

De esta forma, la participación de los ciudadanos en los procedimientos de formación de decisiones discrecionales -en calidad de *uti cives* y *uti socius*²²⁹-, aparece como un instrumento eficaz para encausar las demandas sociales de la ciudadanía (que son, en definitiva, expresión de los diversos intereses supraindividuales)²³⁰. Se trata de manifestar, en concreto, que si la Administración Europea pretende acometer con eficiencia las funciones que tiene asignadas en la plural sociedad actual, no puede replegarse y entender cumplido su cometido con la observancia formal de la normativa. Antes al contrario, debe dar apertura de sus actuaciones a los ciudadanos, quienes, al expresar sus demandas sociales, cooperarán en la definición del interés comunitario, cuya composición radica, justamente, en diversos intereses supraindividuales de los que son portadores aquéllos²³¹.

228En este contexto, cierta doctrina afirma que el interés general es inmanente no trascendente a los intereses de los ciudadanos. PONCE SOLÉ, Juli. (2014), ob. Cit.

229Aquí se debe distinguir las calidades en que puede participar un ciudadano: *uti singulis*, esto es, en cuanto interesado en un procedimiento administrativo por ser titular de intereses o derechos propios y singulares; *uti cives*, derivada de la condición de ciudadano; y la *uti socius*, esto es, como portador de intereses genéricos, colectivos o difusos. Sólo estas dos últimas modalidades se pueden considerar como verdadera participación ciudadana. Véase, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1989), ob. Cit., pp. 441-442.

230“La trascendencia de esta dimensión “procesual” de la participación ciudadana en los asuntos públicos no deja de afectar al ejercicio de la dirección política del conjunto de Administraciones Públicas, en especial cuando se trata de canalizar las demandas de los llamados “intereses difusos”. La capacidad de presión de estos colectivos sociales, de composición indeterminada y grado diferentes de organización, hacia las instituciones políticas y entidades administrativas convierte a veces un trámite procesal como es el de la audiencias de los ciudadanos afectados por un acto o decisión administrativa, en herramienta clave de participación ciudadana, que puede llegar a condicionar la toma de decisiones efectiva en torno a cuestiones de considerable repercusión en el conjunto de la sociedad.” RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, ob. Cit., p. 57.

231Así, FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Paula, *La Participación en la Administración Pública como expresión de interés supraindividuales (colectivos y difusos): a propósito de la ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Tesis Doctoral. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2015, p. 11. (Accesible https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/21490/paula_fernandez_tesis.pdf).

Por último, cabe anotar que las materias en que la UE ha prestado especial atención de los intereses supraindividuales son, desde luego, las vinculadas con la protección de los consumidores²³², el Derecho laboral²³³ y, en particular, el Derecho medio ambiental²³⁴, ordenamiento -este último- caracterizado por la intensidad de la participación de los ciudadanos.

4. LA BUENA ADMINISTRACIÓN: ENTRE PRINCIPIO, DEBER Y DERECHO FUNDAMENTAL

Paralelamente a la aprobación del Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Unión, se proclamó en Niza -el 7 de diciembre de 2000- la CDFUE²³⁵, no obstante lo cual, no fue sino tras la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, en que, conforme al artículo 6 del TUE, la CDFUE adquiriría no sólo fuerza vinculante, sino que, además, el mismo valor jurídico que los tratados originarios²³⁶. A partir de allí, comenzaría una nueva etapa para los derechos fundamentales en el seno de

232Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores, modificada por la Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009.

233Directiva 2000/43/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial o étnico; Directiva 2000/78/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

234El 17 de febrero de 2005 la Comisión aprobó el Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre “El acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”, adoptado en la Conferencia Ministerial “*Medio Ambiente para Europa*”, celebrada en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 (más conocido como convenio Aarhus), cuyo artículo 1º señala, entre sus objetivos, el de “...la participación del público en la toma de decisiones...”

235Como bien se sabe, en la declaración número 23, relativa al futuro de la Unión, aneja al tratado de la Niza de 2001, la CDFUE fue mencionada como uno de los 4 retos, junto con el papel del papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea, la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros y la simplificación de de los tratados comunitarios.

236El Art. 6 del TUE establece que la Unión “reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo”, otorgándole “el mismo valor jurídico que los Tratados”. Además, el TUE establece también que la Unión “se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”, y que, además, los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo, y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, “formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales”.

la UE, dado que esa carta aporta, al mismo tiempo, un fundamento dogmático de valores y una parte sustantiva a su estructura constitucional²³⁷.

Entre dichos derechos, en lo que aquí importa, destaca el “derecho”²³⁸ a la buena Administración, consagrado en el artículo 41 del mencionado cuerpo normativo²³⁹, el cual se articula en torno a diversos “subderechos”²⁴⁰ o “conjunto de reglas procesales”²⁴¹, que constituyen una manifestación del mismo (de ahí que se sostenga que sería un “derecho de derechos”²⁴²), pero que no agotan su contenido normativo, sino que cumplen una función ejemplificativa (así, el apartado segundo se señala que este derecho incluye “en particular”).

En este sentido, es menester precisar que el TJUE ha reconocido, bajo el paraguas del principio de buena Administración²⁴³, determinadas manifestaciones del aludido derecho (en forma separada), tales como el deber de motivar, el derecho a ser

237BAR CENDÓN, Antonio, “La Unión Europea como Unión de Valores y Derechos: Teoría y Realidad”, en *Teoría y Realidad Constitucionalidad*, núm. 33, 2014, p. 107. En tal sentido, se ha sostenido que “[I]o especialmente relevante de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, lo que a nuestro juicio constituye su aportación fundamental, se produce con la *constitucionalización* de los derechos fundamentales.” VIÑUALES FERREIRO, Susana, *El Procedimiento administrativo de la Administración Europea*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2015, p. 52.

238Algunos autores sostienen que no puede existir un “derecho” a la buena administración pues ello (la buena administración) no es otra cosa que cumplir con los objetivos por los cuales (y sobre los cuales) se funda el Estado. “La buena administración, en una visión teórica, no es un derecho, es el objetivo mismo del Estado (cuyos fines son exactamente: defensa externa y administración interna de una comunidad), cualquiera que sea su forma prescindiendo del orden que se dé”. PEGORARO, Lucio. “¿Existe un Derecho a una Buena Administración?(algunas consideraciones sobre el (ab)uso de la palabra ‘Derecho’)”, en ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco (coords.), *El Derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 17 ss.

239“1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deber de recibir una contestación en esa misma lengua.”

240Concepto utilizado por TOMÁS MALLÉN, Beatriz, *El derecho fundamental a una buena Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004, p. 110.

241NIETO GARRIDO, Eva y MARTÍN DELGADO, Isaac, *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 55.

242VIÑUALES FERREIRO, Susana, ob. Cit., p. 115.

oído, a un plazo razonable, pero no la buena Administración en cuanto tal²⁴⁴. Según Carrillo Donaire²⁴⁵, la sentencia del asunto *Industrias Siderúrgicas asociadas c. Alta Autoridad*, de 11 de febrero de 1955, fue la primera en que el entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se refirió a la buena Administración, al analizar el deber de motivar las decisiones de la Alta Autoridad.

Por otra parte, tradicionalmente se ha entendido que la buena Administración es un principio general de derecho y, por tanto, implica exigir un determinado estándar de comportamiento a la Administración Europea en sus relaciones con los Estados miembros, sus organismos y agentes, o con los propios ciudadanos. Así, del estudio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, Carrillo Donaire concluye que aquél emplea con frecuencia los términos “principio de buena administración” o “deber de buena administración”, pero sin llegar otorgarle el carácter de derecho subjetivo a un estándar de comportamiento objetivo y medible de la Administración comunitaria que se tradujera en facultades definibles y exigibles por los ciudadanos²⁴⁶.

243En tal sentido, el Praesidium de la Convención señaló que “[e]l artículo 41 se basa en la existencia de la Unión como una comunidad de Derecho, cuyas características ha desarrollado la jurisprudencia, que consagró, entre otras cosas, la buena administración como un principio general de Derecho (véase, entre otras, la sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1992, C-255/90 P, *Burban*, Rec. 1992, p. I-2253; así como las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, T-167/94, *Nölle*, Rec. 1995, p. II-2589; de 9 de julio de 1999, T-231/97, *New Europe Consulting* y otros, Rec. 1999, p. II-2403). Las manifestaciones de este derecho enunciadas en los dos primeros apartados se derivan de la jurisprudencia (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 1987, asunto 222/86, *Heylens*, Rec. 1987, p. 4097, apartado 15; de 18 de octubre de 1989, asunto 374/87, *Orkem*, Rec. 1989, p. 3283; de 21 de noviembre de 1991, C-269/90, *TU München*, Rec. 1991, p. I-5469, y sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 1994, T-450/93, *Lisrestal*, Rec. 1994, p. II-1177; de 18 de septiembre de 1995, T-167/94, *Nölle*, Rec. 1995, p. II-2589) y, con respecto a la obligación de motivar, del artículo 296 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (véase asimismo la base jurídica en el artículo 298 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para la adopción de actos legislativos en aras de una administración europea abierta, eficaz e independiente).” Este instrumento y otras sentencias pueden verse en ALONSO GARCÍA, Ricardo y SARMIENTO, Daniel, *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Explicaciones, Concordancia, Jurisprudencia*, Thomson Civitas Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 333-336.

244Según Nieto Garrido, en el asunto *Max.Movil* (T-54/99) el Tribunal de Justicia reconoció autonomía propia a este principio o derecho, desligado de su configuración como un conjunto de reglas procesales. NIETO GARRIDO, Eva y MARTÍN DELGADO, Isaac, ob. Cit, p. 55

245CARRILLO DONAIERE, Juan Antonio, “Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (dir.), *Principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley grupo Wolters Kluwer, España S.A., Madrid, 2010, p. 1140.

246ÍDEM.

En este sentido, se afirma que el entonces Tribunal de Primera Instancia, en el asunto *Tillack v. Comisión*²⁴⁷, fue la sentencia que “deja clara la eficacia jurídica del derecho a la buena administración”²⁴⁸, tal y como viene consagrado en la CDFUE: “el principio de buena administración no confiere por sí mismo derechos a los particulares a menos que constituya la expresión de derechos específicos como los derechos de toda persona a que se traten sus asuntos imparcial, equitativamente y dentro de un plazo razonable, a ser oída y a acceder al expediente, o el derecho a la motivación de las decisiones que le afecten, según se recogen en el artículo 41 de la Carta..., lo que no ocurre en el presente caso.”

Como se advierte, la definición de la naturaleza jurídica de la buena Administración, sea como “principio” (entendido como mandato de actuación²⁴⁹), sea como “derecho” (en este caso, fundamental²⁵⁰), no es baladí y, por el contrario, genera diversas consecuencias, en particular, su exigibilidad ante los poderes públicos²⁵¹, sin que exista aún una opinión unánime sobre tal asunto²⁵².

Con todo, con independencia de la posición que se tenga y de la ambigüedad de su regulación²⁵³, la buena administración en el artículo 41 de la CDFUE está, a lo menos desde el punto de vista formal, calificada como “derecho fundamental” y, por consiguiente, tal precepto “puede constituir una norma jurídica que tenga por objetivo atribuir derechos a los particulares cuando sea la expresión de derechos concretos”²⁵⁴.

247 *Tillack v. Comisión*, el 4 de octubre de 2006 (T-193/04).

248 FUENTETAJA PASTOR, Jesús, “Del Derecho a la Buena Administración al derecho de la Administración Europea”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 51, de 2014, p. 22.

249 ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*. 2ª edic., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 87.

250 Y, por lo tanto, si tal derecho no es respetado podría impugnarse a través del recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia.

251 Así, mientras la configuración de un derecho como fundamental importa reconocer una posición jurídica subjetiva determinada ante el poder público -confiriéndole, por tanto, la posibilidad de exigir a los poderes públicos una abstención o una prestación-, el principio sólo requiere de los órganos públicos la realización de conductas tendientes a cumplir con lo que el principio pretende, no confiriendo derecho subjetivo alguno que permita requerir su acatamiento. TORNO MÁS, Joaquín, *El derecho a una buena administración*, Sindicatura de Greuges de Barcelona, Barcelona, 2007, pp. 38 a 40.

252 La doctrina es muy variada. *Vid.*, por todos, VIÑUALES FERREIRO, Susana, ob. Cit., p. 115, y NIETO GARRIDO, Eva y MARTÍN DELGADO, Isaac, ob. Cit., p. 65.

Sin perjuicio de lo anterior, entendemos que, a lo menos, comporta un concreto deber (entendido como un mandato de actuación) que vincula y, por tanto, se dirige a los poderes de la UE, entre ellos, a la Administración Europea.

4.1. LA BUENA ADMINISTRACIÓN, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En el contexto mencionado en los párrafos precedente, conceptos como transparencia, el buen actuar administrativo, la eficiencia, eficacia y economía²⁵⁵ aparecen todos como tópicos propios de la Gobernanza, entendida, esta última, como “[...]una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por lo interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea éste político, económico, social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno.”²⁵⁶

Pues bien, en lo que hace al Derecho de la UE, si bien con anterioridad existieron iniciativas que apuntaban en esa dirección, fue el Libro Blanco sobre Gobernanza Europea el instrumento que pretendía marcar un hito en su relación con los ciudadanos. En efecto, en él se parte de la premisa de que “[l]as instituciones democráticas y los representantes públicos tanto a nivel nacional como europeo pueden

253 “[E]l término de buena administración -señala Azoulai- resulta constantemente ambiguo en Derecho Comunitario, indicando no sólo una fuente general de protección y un estado ideal del Derecho sino que también designa una manera particular de protección procedimental vinculante. Seguramente esta ambigüedad no está desprovista de virtud. Surgidas discretamente en la jurisprudencia, a la sombra de garantías más conocidas y mejor circunscritas, como los derechos de defensa y la obligación de motivación, las obligaciones de buena administración se han beneficiado de la autoridad de estos últimos para extenderse y elevarse en el seno del Ordenamiento jurídico comunitario, hasta el punto que parece difícil hoy día asignarles límites.” AZOULAI, L., “Le principe de bonne administration”, en AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dirs.), *Droit Administratif Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 495, citado por FUENTETAJA PASTOR, Jesús. Ob. Cit., pp. 21-22.

254 Sentencia del Tribunal General de 20 de septiembre de 2011, asunto T-461/08, ap. 128.

255 Según Ponce Sóle, la eficiencia, eficacia y economía en el actuar de la Administración se conectan con la legitimidad por rendimiento. PONCE SOLÉ, Juli. (2014), ob. Cit.

256 CERRILLOS i MARTÍNEZ, Agustí. “La Gobernanza hoy. Introducción”, en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, p.13.

y deben tratar de conectar Europa a sus ciudadanos, como requisito previo a unas políticas pertinentes y efectivas”, agregando que para tal efecto se propone “...abrir el proceso de elaboración de las políticas de la Unión Europea con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todos los participantes. Esto debería permitir a los ciudadanos comprobar cómo los Estados miembros, actuando de manera conjunta en el marco de la Unión, son capaces de responder más eficazmente a sus preocupaciones”.

En ese orden, y afectos de concretar su objeto, se señaló que eran 5 los principios en los que se basa la buena gobernanza: *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*. En concordancia de los principios de apertura y participación, se propuso como medidas de cambio, entre otras, que la Comisión debía establecer un diálogo más sistemático con los representantes de los organismos regionales y locales en una fase precoz de la elaboración de las políticas, establecer y publicar un conjunto de normas mínimas de consulta sobre la política de la Unión Europea, y establecer acuerdos de asociación que vayan más allá de las normas mínimas en determinados ámbitos y comprometan a la Comisión a un mayor nivel de consulta, a cambio de mayores garantías de transparencia y representatividad por parte de las organizaciones consultadas.

A pesar de los cuestionamientos que se pudieran formular -en lo relativo a que las propuestas allí consultadas no fueron consideradas en forma posterior, como, por ejemplo, en la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001 sobre el futuro de la Unión Europea²⁵⁷-, es lo cierto que de ese Libro se deduce una clara conexión entre la participación y la buena gobernanza, en términos tales la Comisión debe adoptar las medidas que permitan a través de la consulta un diálogo más amplio con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil con anterioridad a la resolución de la materia de que se trate.

²⁵⁷Observa el profesor Moreiro González que en dicha Declaración no se formula expresamente ninguna cuestión relativa a la instauración de nuevas fórmulas de democracia participativa en la Unión, ni al perfeccionamiento de las ya existentes. Circunstancia tanto más llamativa por cuanto la Declaración se afana en desgranar un amplio número de cuestiones en el apartado titulado, “más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea”, y concluye con la convocatoria de una Convención sobre el Futuro de Europa apelando a “las organizaciones que representen a la sociedad civil -interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.” para que participen en sus trabajos dentro de un “foro abierto” que se constituirá con tal finalidad. MOREIRO GÓNZALEZ, Carlos, ob. Cit., pp. 154-155.

Por otra parte, cabe reconocer que la visión defensiva y meramente procesal de la participación de los ciudadanos en el procedimiento administrativo, ha limitado notablemente las posibilidades de concebir a éste como cause de la expresión de los intereses de aquéllos: en efecto, dicho enfoque, en el contexto de una sociedad tan plural y heterogénea, no permite tener claridad -debido a su parcialidad- de que la participación contribuye a la calidad y al acierto en la determinación del interés general (aquí comunitario) en la situación respectiva²⁵⁸.

Antes al contrario, debe predicarse que la participación ciudadana constituye una manifestación del deber de buena administración²⁵⁹, puesto que, como se destacó, en la Unión Europea dicha participación tiene la virtualidad de operar como derecho de los ciudadanos y principio del actuar de la Administración Europea abierta y eficaz.

La conclusión precedente entronca con la idea -ya expresada- de que el deber de buena administración comporta que la Administración Europea debe ejercer sus atribuciones conforme a un estándar de conducta -que exige fomentar la participación y la transparencia-, a efectos de que, en lo que aquí interesa, pondere a través del procedimiento administrativo los diversos intereses y los hechos relevantes antes de adoptar alguna determinación, con particular énfasis, tratándose de decisiones discrecionales. En otros términos, “el procedimiento administrativo se configura, así, como uno de los instrumentos jurídicos posibilitadores del cumplimiento del deber de buena administración, como un factor, por tanto, de potenciación de las posibilidades de obtención de decisiones administrativas de calidad y, en definitiva, como un elemento de legitimación de las Administraciones Públicas.”²⁶⁰

5. PLANTEAMIENTO: LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS COMO CONTENIDO DEL DEBER DE BUENA ADMINISTRACIÓN

258En un sentido similar, NIETO GARRIDO, Eva y MARTÍN DELGADO, Isaac, ob. Cit., pp. 194-195.

259“[L]a introducción del derecho a la buena administración -afirma Tomás Mallén- como derecho de ‘nuevo cuño’ implica el realce de la posición del ciudadano y sus derechos, lo que da fe del valor simbólico y político que ha revestido el peculiar proceso ‘constituyente’ de elaboración de la Carta y el lugar que debe ocupar la ciudadanía como verdadero protagonista que debe ser del proceso de construcción europea...” TOMÁS MALLÉN, Beatriz, Ob. cit., p. 45.

260PONCE SOLÉ, Juli (2001), ob. Cit., 127.

A la luz de lo expuesto, se concluye, a nuestro juicio, que la posibilidad de que los ciudadanos puedan participar en los procedimientos administrativos de la Administración Europea, a objeto de que puedan hacer presente sus intereses legítimos supraindividuales (colectivos o difusos), constituye una manifestación del deber de buena administración.

En un sentido parecido, el profesor Rodríguez-Arana sostiene que el derecho general fundamental de los ciudadanos a una buena Administración pública, finalmente, se puede concretar, entre otros, en “el derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas. En todos los procedimientos administrativos en los que se van a adoptar medidas que afectan a ciudadanos, éstos podrán personarse, a través de audiencias o de informaciones públicas, según cual sea la naturaleza de la decisión.”²⁶¹

Pues bien, además de las consideraciones ya formuladas, el predicamento que aquí expuesto se funda en los siguientes argumentos.

5.1. EN RAZÓN DEL TEXTO NORMATIVO: INTERPRETACIÓN A FAVOR DEL CIUDADANO

En primer término, corresponde anotar que, tal como ya se manifestó, la buena administración, en cuanto “derecho” y deber está expresado de modo general, en el artículo 41.1 de la CDFUE, para, enseguida, en el apartado segundo, consignar algunas manifestaciones del mismo, las que, en todo caso, no agotan su contenido normativo. En efecto, expresa el mencionado precepto que: “Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”, y luego señala que este derecho “incluye en particular”, entre otros, “el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente”.

²⁶¹RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. “La Buena Administración como principio y como derecho fundamental en Europa”, en *Misión jurídica. Revista Derecho y Ciencias Sociales*. Bogotá, Colombia, N° 6, 2013, pp. 52-53.

Como cuestión previa, se aprecia que uno de los aspectos que expresamente comprende el deber de buena administración es este último (intervención por razón de adopción de una *medida individual* que afecte a la persona -“derecho de audiencia”-), pero el precepto no excluye ni limita otras posibilidades de intervención: así, por ejemplo, si se adopta una *medida general*, que no apunte sólo a una persona, sino que tenga la virtualidad de afectar a diversos ciudadanos, ¿ellos no tienen la oportunidad de formular observaciones o descargos?

Al respecto, el Tribunal de Justicia ha manifestado que no existe un principio general que obligue a la Administración Europea a entablar consultas antes de adoptar una decisión o a dar audiencia a personas distintas del directamente afectado, salvo que exista un precepto que así lo disponga para el procedimiento de que se trate²⁶². Lo que existe, según el tribunal, es el deber de la autoridad de garantizar el “derecho de audiencia” (en tanto instancia para ejercer el derecho a defensa de la persona afectada), frente a un acto que le sea lesivo, aun cuando no exista ninguna normativa reguladora del procedimiento de que se trate²⁶³.

A nuestro juicio, este “derecho de audiencia” no es propiamente una manifestación de la participación ciudadana, sino más bien una extensión del derecho a defensa -propio del ámbito judicial- al ámbito administrativo. Por ello, tal intervención del interesado en el procedimiento administrativo aparece como una garantía procesal defensiva -como *uti singulis*- pero no es una expresión de la participación ciudadana -*uti cives* y *utis socius*-: así, pues, el derecho de audiencia (entendido en esos términos) no apunta precisamente a la conexión que existe entre la participación de los ciudadanos y la calidad y acierto de la determinación del interés comunitario, como hemos puesto de relieve.

En tal sentido, entendemos que el numeral segundo aludido del artículo 41 únicamente se refiere a un aspecto del deber de la buena administración (el derecho a la audiencia), pero no comprende a la participación ciudadana, como estándar exigido a la Administración Europea abierta y eficaz, el cual se halla afincado, entonces, en la regla general mencionada en el número 1 del mismo precepto, conclusión que se refuerza si

262SSTJCE de 15 de mayo de 1975, asunto *Frubo v. Comisión* (71/74), aps. 9 y ss., y de 24 de marzo de 1994, asunto *France v. Comisión* (T-3/93), ap. 119.

263STJCE de 29 de junio de 1994, asunto *Fiskano v. Comisión* (C-135/92), aps. 39 y ss.

este precepto se relaciona con los artículos 10.3 y 11 del TUE, como se expone en la continuación.

5.2. EN RAZÓN DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Como bien se ha sostenido, “la participación procedimental, al reforzar el principio democrático, contribuye a robustecer la legitimidad democrática de las decisiones discrecionales del poder ejecutivo.”²⁶⁴

En ese sentido, como antes se apuntó, a partir de los artículos 10.3 y 11 del TUE se advierte que la participación ciudadana -como manifestación de la democracia participativa- en los asuntos de la Unión²⁶⁵ tiene un carácter bifronte: como *principio* de la política pública de las instituciones de la Unión (lo que comporta adoptar acciones que apunten a su consecución), al tiempo que operaría como “*derecho*” de los ciudadanos de la Unión (por lo que debería tener un determinado contenido normativo).

El principio democrático -se ha sostenido-²⁶⁶ ejerce influencia sobre el procedimiento administrativo, no tanto de abajo hacia arriba (en orden a que la mayor participación otorga al procedimiento un carácter más democrático), sino a la inversa, esto es, de arriba hacia abajo, en cuanto a que el procedimiento debe abrirse a la participación por influencia de lo consignado en los aludidos artículos 10.3 y 11 del TUE, y eso es lo que democratiza la actuación administrativa.

Además, tal como hemos apuntado, en la Administración Europea, los requerimientos de apertura y eficiencia exigibles a la misma, acorde a lo enunciado en el artículo 298, N° 1 del TFUE importan que sus actuaciones -entre las cuales se encuentran, desde luego, la tramitación del procedimiento administrativos- se deben orientar a que, de un lado, exista una participación amplia de los ciudadanos y de las

²⁶⁴PONCE SÓLE, Juli (2001), p. 317.

²⁶⁵“Los ciudadanos, generadores a la vez que destinatarios del poder democrático, deben estar al corriente de los principales asuntos públicos, adoptando posiciones valorativas al respecto de los mismos que, una vez agrupadas en grandes corrientes, sirvan de guía y de control para la actuación de los gobernantes.” DÍEZ-PICAZO, Luis María (2002), ob. Cit., p. 70.

²⁶⁶NIETO GARRIDO, Eva y MARTÍN DELGADO, Isaac, ob. Cit., p. 180.

organizaciones de la sociedad civil y, por otro, se determine correctamente el interés comunitario que en concreto debe guiar la resolución del asunto de que se trate -señaladamente, en las decisiones discrecionales-, de modo de adoptar medidas realmente eficaces²⁶⁷.

De esta forma, la participación procedimental se vincula directamente con la buena administración, desde que este deber se traduce, entre otros aspectos, en tratar los asuntos con imparcialidad y equidad, en forma transparente, con eficiencia y, particularmente, con apertura a la participación de los interesados. “La participación ciudadana -afirma Ponce Solé- conecta con el deber de buena administración y con las directivas constitucionales de comportamiento administrativo, ayudando a conseguir un desarrollo de la función administrativa más racional, más objetivo, más eficaz, y más eficiente y económico, y, por tanto, mejores decisiones.”²⁶⁸

5.3. EN RAZÓN DE LA VINCULACIÓN AL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO POR EL ACTUAR DE LA UNIÓN EUROPEA

Una de las formas más usuales en que la Comisión, en su calidad de órgano de la Administración Europea, va perfilando su actuar futuro la constituye, sin duda, los llamados Libros Verdes y Blancos²⁶⁹, las Comunicaciones²⁷⁰, Códigos de Buena Conducta²⁷¹, Directrices, Declaraciones, etc. Se trata de “instrumentos o actos atípicos²⁷², emitidos en el ejercicio de su competencia discrecional, cuyo objeto es establecer pautas o líneas indicativas de lo que pretende seguir en forma ulterior en una

267Algunos autores sostienen que la legitimidad de la Unión debe hallarse en argumentos legitimadores orientados al resultado, esto es, en la eficacia de sus actuaciones. En tal sentido, SCHARPF, Fritz, ob. Cit., pp. 199-215.

268PONCE SÓLE, Juli (2001), ob. Cit., p. 319.

269Comisión de las Comunidades Europeas (2001). “La gobernanza europea. Un libro blanco”, Bruselas 25.7.2001, COM.

270Comisión de las Comunidades Europeas (2002). “Gobernanza Europea: gobernar mejor”, Bruselas 5.6.2002, COM.

271Así, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, aprobado por el Parlamento Europeo mediante Resolución de 6 de septiembre de 2001.

272Los típicos serán los actos que estarían tipificados y previstos en los en los tratados o en el derecho derivado.

determinada materia, y que la doctrina engloba dentro del concepto de *soft law comunitario*.²⁷³

En lo que a nuestro objeto de estudio interesa, destacan, en primer término, el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea²⁷⁴, en cual se consignan los principios de apertura y participación -los que se vinculan con la buena gobernanza-, para cuya realización la Comisión debe establecer un diálogo más sistemático con los representantes de los organismos regionales y locales en una fase precoz de la elaboración de las políticas, establecer y publicar un conjunto de normas mínimas de consulta sobre la política de la Unión Europea, y establecer acuerdos de asociación que vayan más allá de las normas mínimas en determinados ámbitos y comprometan a la Comisión a un mayor nivel de consulta, a cambio de mayores garantías de transparencia y representatividad por parte de las organizaciones consultadas.

En segundo lugar, encontramos la Comunicación de la Comisión sobre “La Gobernanza Europea: gobernar Mejor”²⁷⁵, del 5 de junio de 2002, se indica, como de las comunicaciones para legislador mejor, la de promover una cultura del diálogo y la participación. A tales efectos, se proponen normas mínimas que deben respetar los servicios de la Comisión, los cuales se justifican en tres objetivos: 1) sistematizar y racionalizar las múltiples prácticas y modalidades de consulta y garantizar su viabilidad y eficacia; 2) garantizar la transparencia de la consulta, tanto desde el punto de vista de los órganos o agentes consultados, como del legislador europeo; y, 3) demostrar responsabilidad ante los agentes u órganos consultados, dando a conocer en la mayor medida posible los resultados de la consulta y las conclusiones que se han sacado.

Asimismo, en la Comunicación denominada “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo”²⁷⁶, la Comisión establece un establece una serie de principios generales que deberían regir sus relaciones con las partes interesadas, y un conjunto de normas mínimas para los procedimientos de consulta de la Comisión, entre las cuales

273VIÑUALES FERREIRO, Susana, ob. Cit., pp. 213 y 214.

274Comisión de las Comunidades Europeas (2001). “La gobernanza europea. Un libro blanco”, Bruselas 25.7.2001, COM.

275Comisión de las Comunidades Europeas (2002). “Gobernanza Europea: gobernar mejor”, Bruselas 5.6.2002.

276Comisión de las Comunidades Europeas (2002). “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo-Propuesta de principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas”. Bruselas 11.12.2002, COM.

destaca, el incentivar una mayor participación de las partes interesadas, a través de un procedimiento de consulta más transparente, que ampliará la responsabilidad de la Comisión misma.

De estos llamados actos de *soft law* -así como de otros tantos que apuntan en idéntica línea²⁷⁷- se aprecia que para los órganos de la Administración Europea existe una clara conexión entre la participación ciudadana y la mayor calidad democrática, en términos tales que ellos se *autoimponen* adoptar medidas que permitan asegurar -a través de consultas²⁷⁸ u otras formas- un diálogo amplio con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil con anterioridad a la resolución de la materia de que se trate.

Lo anterior es relevante, dado que de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de justicia, la Comisión se encuentra vinculada por el contenido las directrices y comunicaciones (actos de *soft law*) que adopta en la medida que tales textos no se aparten de una correcta aplicación de las reglas del tratado²⁷⁹, puesto que al adoptar determinadas reglas de conducta la institución respectiva se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por violación de los principios generales del derecho, tales como igualdad de trato o la protección de la confianza legítima²⁸⁰.

277“[P]rocedimientos eficientes y transparentes no sólo reforzarían el principio de Estado de Derecho, sino que además aportarían una mejor comunicación entre la Unión Europea y los ámbitos empresariales, los agente sociales y la sociedad civil, creando un mejor entendimiento y, eventualmente, mayor participación y compromiso.” Comité Económico y Social Europeo (2006). Dictamen sobre las prácticas y relaciones entre la Unión Europea y las Administraciones nacionales. DO C-325/8. En igual sentido, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate”. COM 494.

Por último, recientemente la Comisión ha sostenido que “continuaremos ampliando nuestros ‘Diálogos Ciudadanos’ que permiten a los miembros de la Comisión escuchar directamente a los ciudadanos de sus propias regiones y responder a acerca de los temas más importante para ellos.” European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2015). “Commission Work Programme 2016 No time for business as usual”. Strasbourg, 27.10.2015 COM.

278Este predicamento, por lo demás, guarda concordancia con Protocolo (Nº 7) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, adoptado en el Tratado de Amsterdam, según el cual “la Comisión debería [...] consultar ampliamente antes de proponer textos legislativos y, en su caso, publicar los documentos de consulta.”

279“[L]a Comisión está obligada por las directrices y las comunicaciones que adopta en materia de control de las ayudas estatales en la medida en que no se aparten de las normas del Tratado y en que los Estados miembros las hayan aceptado”. STJ de primera instancia de 25 de junio de 2008, asunto T-268/06.

En ese contexto, y habida cuenta de lo expuesto, el recurso a la apertura a la participación de los ciudadanos, en forma individual o a través de sus representantes, a efectos de expresar sus derechos o intereses supraindividuales (colectivos o difusos), en el respectivo procedimiento administrativo, sin discriminación y en forma igualitaria²⁸¹, constituye una forma de proceder que la Comisión se autoimpuso, de modo tal que la vincula en su futuro proceder.

Por último, cabe señalar que, en línea de lo que se viene sosteniendo, el Código Europeo de Buena Conducta, elaborado por el Defensor del Pueblo y sancionado por el Parlamento Europeo mediante resolución de 6 de septiembre de 2001, señala en su artículo 16, párrafos primero y segundo, y bajo el epígrafe “Derecho a ser oído y hacer observaciones”, que: “En aquellos casos que incumban a los derechos o intereses de ciudadanos, el funcionario garantizará que en todas las fases del proceso de toma de decisiones se respeten los derechos de la defensa” y que “2.-Todo miembro del público tendrá derecho, en aquellos casos en los que deba adoptarse una decisión que afecte a sus derechos o intereses, a presentar observaciones por escrito y, en caso necesario, a presentar observaciones orales, con anterioridad a la adopción de la decisión.”

De esta forma, a pesar de no ser un acto vinculante y de ser considerado también por la doctrina como acto atípico²⁸², este Código, en el mencionado artículo, reviste, desde el punto de vista del objeto de este análisis, una doble importancia: de un lado, dado que efectúa una precisa separación entre la intervención de interesados en los

280“Si bien las Directrices de 1998 no pueden calificarse de norma jurídica a cuya observancia está obligada en cualquier caso la Administración, establecen, no obstante, una regla de conducta indicativa de la práctica que debe seguirse y de la cual la Administración no puede apartarse en un determinado asunto sin dar razones que sean compatibles con el principio de igualdad de trato... Al adoptar estas reglas de conducta y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los supuestos contemplados en ellas, la Comisión se *autolimita* en el *ejercicio* de su *facultad de apreciación* y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por violación de los principios generales del Derecho, tales como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima.” (STJUE de 29 de marzo de 2009, asunto 336/07, Telefónica S.A y otros/Comisión). Con anterioridad, la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, a C-208/02 P, y C-213/02 (asuntos acumulados).

281En definitiva, como ha destacado SHAPIRO, la igualdad en la participación se convierte en una de las igualdades positivas más importantes en la vida moderna, ante la dificultad de saber en cada caso cuáles son los intereses generales a servir. SHAPIRO, Martín, “Equality and Diversity”, en *European Review of Public Law*, vol. 11, núm. 2, 1999, p. 400.

282ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María. “La Buena Administración. ¿Objeto de protección o criterio de supervisión de la actividad administrativa para las instituciones de los defensores del pueblo?, en ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco (coords.), *El Derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 142.

procedimientos con el objeto de hacer valer su derecho de defensa -en su apartado primero-, y la que corresponde a una verdadera participación en el mismo, a fin de que hacer presente sus derechos o intereses ciudadanos (entre los cuales se pueden encontrar los supraindividuales) -en su apartado segundo- y, del otro, puesto que amplía, en este último apartado, las opciones de participación del interesado en el respectivo procedimiento, más allá de lo previsto expresamente en el párrafo primero del artículo 41 de la CDFUE (derecho de audiencia).

5.4. EN RAZÓN DE QUE ELLO CONSTITUYE LA FORMA MÁS MODERNA DE ENTENDER LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS: LOS CASOS DE LA CIDYDCAP Y EL CÓDIGO RENEUAL

En primer término, es dable hacer presente que el 10 de octubre de 2013 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)²⁸³, proclamó la llamada “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública” (CIDYDCAP). Pues bien, dicha la Carta, en su preámbulo, efectúa tres afirmaciones que entroncan directamente con el predicamento que se viene sostenido:

1.- La buena administración pública (que constituye el objeto de ese instrumento) es una obligación inherente a los poderes públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas

²⁸³Según expresa Enrique Gómez-Reino, el CLAD un organismo internacional de carácter regional que desempeña la Secretaría Técnica permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se realizan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, la cual fue constituida el 30 de junio de 1972 a iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela, y su Sede se encuentra en Caracas, de acuerdo con la «Ley aprobatoria del Acuerdo de sede entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo» (G.O. N.º 2718 Extraordinario, de 30 de diciembre de 1980). Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2845-XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como finalidad de su actividad la modernización de las Administraciones Públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico social. El Estatuto del CLAD fue aprobado en la XL Reunión Ordinaria de su Consejo Directivo, en Santo Domingo, República Dominicana, el 8 y 9 de noviembre de 2010. GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, Enrique, “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, en *Revista Vasca de Administración Pública (ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo)*, núms. 99-100, 2014, p. 1609.

armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.

2.- La buena administración pública adquiere una triple funcionalidad: primero, es un principio general de aplicación a la Administración pública. Segundo, es una obligación de toda Administración pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho. Y, en tercer lugar, es un derecho fundamental a una buena Administración Pública.

3.- La Administración pública debe estar al servicio objetivo de los intereses generales, los que ya no se definen unilateralmente por aquélla. Por el contrario, los poderes públicos deben salir al encuentro de los ciudadanos para que de forma integrada y armónica se realice la gran tarea constitucional de la construcción democrática, profundamente humana, solidaria y participativa, de las políticas públicas.

Enseguida, en su artículo segundo, afirma que la Administración Pública se halla sujeta una serie de principios, entre los que destacan, la racionalidad, igualdad de tratado, eficiencia, eficacia, responsabilidad, participación, publicidad y facilitación.

Ahora bien, en lo que corresponde a la participación, expresa, con claridad, que “...los ciudadanos...podrán... estar presentes e influir en todas las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos de aplicación. Igualmente, se propiciará que los ciudadanos participen en el control de la actividad administrativa de acuerdo con la Legislación administrativa correspondiente”, agregado, posteriormente, que “de igual manera, la Administración Pública facilitará que los ciudadanos interesados participen, individual o colectivamente, también a través de sus legítimos representantes, en el procedimiento de elaboración de las normas administrativas que puedan afectarles.”

Por último, el artículo 25, luego que definir el derecho a la buena administración en términos similares al artículo 41, N°1, de la CDFUE (esto es, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana), consigna que el mismo se compone, entre otros, en su apartado octavo, del derecho de “participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas. Los ciudadanos tendrán derecho a participar a tenor de lo dispuesto en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana

en la Gestión Pública, en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general cuando la naturaleza de la norma les afecte directamente de acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico correspondiente.”

Como puede advertirse, la Carta en comento, en términos generales, recoge parte importante del planteamiento expuesto en el presente trabajo, reforzando el mismo, dado que a pesar de que no se trata de una norma vinculante para los Estados que la suscribieron²⁸⁴, constituye la forma más moderna de entendimiento del deber de buena administración adoptado, justamente, por una organización internacional, al detallar, con mayor precisión que la CDFUE, la participación de los ciudadanos ante la Administración como manifestación del deber de buena Administración. “En este sentido, va más allá que lo dispuesto en el Ordenamiento jurídico europeo pues el contenido de este documento del CLAD trasciende, y supera, la regulación europea establecida en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Persona.”²⁸⁵

A continuación, cabe señalar que el año 2009 se constituyó la Red de Investigación sobre Derecho Administrativo (conocida como ReNEUAL, por sus siglas en inglés), a iniciativa de los profesores de los profesores Herwig C. H. Hofmann y Jens-Peter Schneider, que coordinan la red junto con el profesor Jacques Ziller. Su finalidad “es conseguir una comprensión adecuada del Derecho público de la UE como área de conocimiento que garantiza que los valores constitucionales de la Unión estén presentes y sean respetados siempre que se ejerza la autoridad pública”, como asimismo, “contribuir a la creación de un marco jurídico para la ejecución administrativa del Derecho de la UE a través de un conjunto de normas accesibles, funcionales y transparentes que den visibilidad a los derechos y deberes tanto de los particulares como de las distintas administraciones.”²⁸⁶

284Indica su preámbulo que: “La presente Carta constituye un marco de referencia que posibilita, en la medida en que no se oponga a lo dispuesto en las legislaciones de cada uno de los países de la región, una ordenación de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública, los cuales pueden adecuarse a las particularidades de las normas relacionadas a la Administración Pública y a la idiosincrasia de cada uno de los países iberoamericanos.”

285RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. “Sobre la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, en *Anuario da Facultadde de Dereito da Universidadde da Coruña*, N° 18, 2014, p. 18.

286AAVV, ob. Cit., p. 37.

En ese contexto, se elaboró el *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, cuya versión en castellano fue publicada en España, en abril de 2015, por el Instituto Nacional de Administración Pública²⁸⁷.

En lo que aquí interesa, el Código distingue entre los procedimientos administrativos destinados a emitir actos i) no legislativos de alcance general (libro II -Normas Administrativas-) y ii) relativos a la adopción de decisiones en casos concretos (libro III -Decisiones-).

En el apartado 1 del II-4 -Consultas y participación- se previene que la autoridad de la UE encargada de elaborar, modificar o derogar los primeros (esto es, los actos no legislativos de alcance general), dará cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 11 del TUE mediante la fase de consultas. Para tal efecto, se prevé la creación de un sitio web centralizado de UE (ap. 2). Por su parte, acorde a los aps. 3 y 4 del mismo precepto, la autoridad de la UE podrá identificar a todas aquellas personas que pudieran verse afectadas por el acto proyectado e invitarlas a formular observaciones, las que se harán públicas de un modo que posibilite el intercambio público de opiniones²⁸⁸.

En las explicaciones de la norma en comento, se precisa que ésta comporta, por un lado, concretar el significado de los principios generales en el artículo 11.1 TUE con respecto a la elaboración de normas por parte del Ejecutivo en la UE y, del otro, confirma que dichos principios del artículo 11.1 son de aplicación en el proceso de elaboración de un acto no legislativo de alcance general jurídicamente vinculante²⁸⁹.

Con ello, se persigue que el público interesado pueda realizar aportaciones al procedimiento en una fase en la que el contenido del proyecto de acto esté suficientemente determinado, y por ende en situación de suscitar comentarios concretos y sugerencias sobre soluciones específicas. La idea, según se indica, es que las aportaciones al procedimiento reflejen la diversidad de opiniones e intereses propia de una sociedad plural. “*Ningún grupo de la sociedad debería estar en condiciones de*

287AAVV, ob. Cit., p. 6.

288ÍDEM, pp. 114-115.

289ÍDEM, pp. 130-131.

influir unilateralmente en la regulación por estar en una posición privilegiada de acceso al órgano regulador.”²⁹⁰

Además, la norma relativa a la posibilidad de dirigirse individualmente a alguna de las partes que tengan un interés en la materia debe operar en forma paralela a lo manifestado en el acápite anterior -esto es, la invitación abierta al público-, siendo su objetivo permitir que se desarrolle un período de consultas efectivo a través tanto de una invitación abierta al público en general como, al mismo tiempo, de la búsqueda activa de observaciones que puedan realizar partes interesadas en la materia de las que se tenga conocimiento (alertando, en su caso, respecto de los posibles impactos del acto que no se hubieran detectado en un principio)²⁹¹.

En tanto, en lo que atañe a las decisiones, la sección 2 del libro III distingue, en materia de participación en los procedimientos, entre el “derecho a audiencia” y la “consulta”. En torno al primero, los aps. 1 y 2 del III-23 previenen que toda parte tiene derecho a ser oída (en audiencia) por una autoridad pública antes de que se adopte una decisión que la afecte desfavorablemente, debiendo a tal efecto notificarse las cuestiones fundamentales de la decisión y los argumentos de su razonamiento, a fin de que la parte puede ejercer sus derechos a defensa (ap. 3). Dicha audiencia puede omitirse por razones de interés públicos o cuando la demora implique grave riesgo (ap. 2).

En cuanto a la segunda (la consulta), el ap. 1 del III-25 dispone que autoridad de la UE que adopte una decisión podrá dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 11 TUE a través de la consulta del público interesado, pudiendo ésta realizarse de dos maneras: 1) audiencia pública (anunciada, acorde a los aps. 2 y 3, en un sitio web oficial con la antelación suficiente para facilitar la participación a todos aquellos que deseen hacerlo y celebrada con anterioridad a la adopción de la decisión) o consulta a través de internet (debiendo publicarse, según en el ap. 4, también en un sitio web oficial, cuyo anuncio y documentación deben facilitarse con la debida anticipación para permitir la participación de todos aquellos que lo deseen).

En relación a la consulta al público interesado, en las explicaciones al artículo se consigna que el objeto del mismo es parecido al del Libro II (ap. 1 del II-4, ya citado),

²⁹⁰ÍDEM, p. 131.

²⁹¹ÍDEM, p. 132.

radicando su diferencia en que aquél se refiere a actos relativos a casos concretos que pueden ser de interés del público en general (p. eje. una decisión con un gran impacto medioambiental), en tanto éste a los que pueden afectar a un gran un gran número de personas (actos no legislativos de alcance general)²⁹².

Por otra parte, se anota que la legislación sectorial puede establecer que la consulta del público sea preceptiva o no, pero en todo caso, en el Código ReREUAL se regula en términos discrecionales, puesto que aunque el artículo 11 TUE está redactado en términos vinculantes, también reconoce un margen de discrecionalidad a las instituciones de la UE, como evidencia la expresión “por los cauces apropiados” de su apartado 1, teniendo presente que al afecto aún no está claro cómo interpretará el TJUE este artículo 11 TUE (razón por la cual la consulta, en sus dos modalidades, podrían ser formas de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 11 TUE, sin perjuicio de otras formas posibles de cumplir con dichas obligaciones)²⁹³.

Como puede apreciarse, en el código de que se trata, en líneas generales, parte del predicamento aquí expuesto encuentra asidero: en efecto, en primer término, debe destacarse que el código a los efectos de la participación en los procedimientos administrativos -bien de actos no legislativos de efectos generales, bien de decisiones para asuntos concretos-, distingue entre el “derecho a la audiencia” (relativo al derecho a defensa ante un acto desfavorable), y la posibilidad de intervención de otros interesados a través del consultas del público, tal como aquí se ha predicado.

En segundo lugar, y en relación a este último aspecto, resulta acertado, a nuestro juicio, la afirmación de que las consultas al públicos concretan los principios generales contenidos en el artículo 11 del TUE (fundamentalmente, el deber de dar a las ciudadanos y a las asociaciones representativas, a través de los causes adecuados, la posibilidad de expresar sus opiniones, mediante un diálogo abierto, transparente y regular), puesto que ello significa expresar un determinado aspecto normativo de tal precepto, al tiempo que le otorga eficacia al mismo (y, por tanto, se excluye aquellas interpretaciones que consideran que es una norma meramente programática).

292AAVV, ob. Cit., 195.

293ÍDEM.

Dicho predicamento guarda concordancia con lo afirmado en este trabajo en cuanto a que de los artículos 10.3 y 11 del TUE es posible observar que la participación ciudadana en los asuntos de la Unión tiene un carácter bifronte (en razón de los motivos ya expresados): como *principio* de la política pública de las instituciones de la Unión, y como *derecho* de los ciudadanos de la Unión.

Siendo ello así, la consulta al público se constituye, pues, en la instancia que poseen los ciudadanos para participar en los procedimientos administrativos de la Administración Europea, con el objeto de hacer presente sus intereses legítimos supraindividuales (colectivos o difusos), lo cual, en los términos apuntados, no es más que una manifestación del deber de buena administración.

6. CONCLUSIONES

Del atento examen de este trabajo se puede apreciar, en términos generales, que hoy más que nunca se requiere que las instituciones de la UE sigan ejecutando (o, en su caso, ejecuten) sus cometidos, no sólo considerando la observancia formal de la normativa pertinente, sino también velando por que sus decisiones sean eficaces, de modo que con ellas se resuelvan los problemas concretos de los ciudadanos.

A tales efectos, y tal como se ha puesto de relieve, la participación ciudadana, en este caso a través de la intervención en los procedimientos administrativos -bien de elaboración de normas, bien de emisión de actos de decisión- juega un papel relevante, toda vez que puede operar, de un lado, como un factor que aumente las posibilidades de acierto (en términos de eficacia) de la medida de que se trate y, por otro, como una real instancia de diálogo y consenso (y, por tanto, mayor aceptación) con los ciudadanos.

Por consiguiente, cabe concluir que la construcción dogmática de tal mecanismo como manifestación del deber de buena Administración, aparece como una posibilidad del todo razonable y plausible, en la medida, desde luego, que se adopten los resguardos necesarios a fin de prevenir los peligros que ha puesto de relieve la doctrina (señaladamente, que no se afecte la normal tramitación del respectivo procedimiento).

Así las cosas, la cuestión siguiente es entonces determinar, no si los ciudadanos portadores de derechos o intereses legítimos supraindividuales (colectivos o difusos)

pueden participar en el procedimiento administrativo, sino cuándo (en qué asuntos, medidas o situaciones específicas) y cómo (forma, oportunidad, procedimiento, etc.) ello deber tener lugar, tarea que excede, con mucho, el limitado objeto del presente trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

AAVV, *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015.

ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. 2º edición. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2007.

ALONSO GARCÍA, Ricardo y SARMIENTO, Daniel. *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Explicaciones, Concordancia, Jurisprudencia*. Thomson Civitas, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María. “La Buena Administración. ¿Objeto de protección o criterio de supervisión de la actividad administrativa para las instituciones de los defensores del pueblo?”, en ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco (coords.), *El Derecho a una buena administración y la ética pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011.

BAR CENDÓN, Antonio. “La Unión Europea como Unión de Valores y Derechos: Teoría y Realidad”, en *Teoría y Realidad Constitucionalidad*, Nº 33, 2014.

BARNES, Javier. “Algunas respuestas del Derecho Administrativo Contemporáneo ante las nuevas formas de regulación: Fuentes, alianzas con el Derecho Privado, Procedimientos de Tercera Generación”, en *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, BARNES, Javier (ed.), 2ª. Edi. Sevilla: Global Law Press, 2012.

BENEYTO, José María, “¿Un nuevo diseño institucional? La doble legitimidad de la UE”, en *Política Exterior*, Nº 96, Noviembre-Diciembre. 2003.

BECK, Ulrich, “Las Raíces cosmopolitas de la democracia: el caso de la Unión Europea”, en *Sistema: Revista de ciencias sociales*, N° 206, Madrid, 2008.

BULLAIN, Iñigo. “El proceso de oligarquización europeo. De la utopía federal a una distopía social y democrática”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, N° 54, de 2016.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, “Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (dir.), *Principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley grupo Wolters Kluwer, España S.A., Madrid, 2010.

CIERCO SEIRA, César, *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2002.

CERRILLOS i MARTÍNEZ, Agustí. “La Gobernanza hoy. Introducción”, en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.

CRAIG, Paul, “Process Rigths in Adjudication and Rulemaking: Legal and Political Perfectives”, en *What’s New European Administrative Law?*, ZILLER, Jaques (ed.), EUI Working Paper, Florencia, 2005.

DE OTTO, Ignacio. “En la recensión al Libro de BOCANEGRA, Raúl. El Valor de las sentencias del Tribunal de Justicia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N°6, año 2, 1982.

DÍAZ NARVÁEZ, Antonio. “El Principio democrático en el Derecho de la Unión Europea”. Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2015.

DÍEZ-PICAZO, Luis María. *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2002.

BENEYTO PÉREZ, José María (director); MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, Jerónimo y BECERRIL ATIENZA, Belén (Coords.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo I. Desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencias*. Aranzadi, Thomson Reuters. Madrid, 2009.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. “Principios jurídicos, proporcionalidad y análisis económico”. En *Ponderación y Derecho Administrativo*, ORTEGA, Luis y DE LA SIERRA, Susana (coord.). Madrid: Marcial Pons, 2009.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Paula. *La Participación en la Administración Pública como expresión de interés supraindividuales (colectivos y difusos): a propósito de la ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2015.

FUENTETAJA PASTOR, Jesús. “Del Derecho a la Buena Administración al derecho de la Administración Europea”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, N° 51, de 2014.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “Principios y modalidades de participación ciudadana en la vida administrativa”, en GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (coord.), *Libro homenaje a Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, 13ª ed., Civitas-Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2013, p. 459.

GIANNINI, Massimo Severo, *Istituzioni di Diritto Amministrativo* (seconda edizione aggiornata a cura di MIRABELLI CENTURIONE, Alfredo), Giuffrè Editore, Milano, 2000,

GIL ROBLES, José María. “El Parlamento europeo”. En BENEYTO PÉREZ, José María (director); MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, Jerónimo y BECERRIL ATIENZA, Belén (Coords.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo III. Sistema Institucional y procedimientos decisorios*. Aranzadi, Thomson Reuters. Madrid, 2011.

GOODHART, Michael, “Europe’s Deficits through the looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy”, en *Perspectives on Politics*, 2007, p. 575.

GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, Enrique, “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, en

Revista Vasca de Administración Pública (ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo), N° 99-100, 2014.

INNERARITY, Daniel, *La democracia en Europa*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017.

KLUTH, Winfried, *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union*, Ed. Dunker & Humblot, Berlín, 1995.

MALARET GARCÍA, Elisenda. “Los Principios del procedimiento administrativo y el responsable del procedimiento”, en *Administración Pública y Procedimiento Administrativo*, TORNO MAS, Joaquín (Coord.), Barcelona, Bosch, 1994.

MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. Parte General. Tomo I. 2° edic. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1982.

MAYONE, Giandomenico “Delegation of Regulatory in a Mixed Polity”, en *European Law Journal*, Vol. 8, N° 3, 2002.

MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos, “El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea”, en *Gaceta Jurídica de la C.E y de la Competencia*, núm. 19. Serie D, 1993.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003.

NIETO GARCÍA, Alejandro. “La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo”, en *Revista de Administración Pública*, Vol. N° 7, enero-abril (1975).

NIETO GARRIDO, Eva y MARTÍN DELGADO, Isaac. *Derecho administrativo europeo en el tratado de Lisboa* (Madrid, Marcial Pons, 2010).

OFFE, Claus, “Rote Faden und lose Enden. Anmerkungen zu einer Mega-Agenda”, en GEIS, Ana y STRECKER, David (eds.), *Blockander staatlicher Politik*, Campus, Fráncfort/Nueva-York, 2005.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *Crisis y renovación en el Derecho Público*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1991.

AAVV, *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 234.

PEGORARO, Lucio. “¿Existe un Derecho a una Buena Administración’(algunas consideraciones sobre el ab(uso) de la Palabra ‘Derecho’)”, en *El Derecho a una buena administración y la ética pública*, ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco (coord.) Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

PÉREZ LUÑO, A.E., *Nuevos retos del Estado Constitucional: Valores, derechos y garantías*, Cuadernos de la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos Nº2, Universidad de Alcalá de Henares, 2010.

PLOTKE, Julian, “Representation Is Democracy”, en *Constellations* 4/1, 1997.

PONCE SOLÉ, Juli. “Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas, Nueva Época*, Nº 11, enero-junio (2014).

RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. “Los retos de la democracia: la democracia participativa como complemento de la democracia representativa”, en *Estudios de Deusto*, Vol. Nº 61/1 (2013).

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. “La Buena Administración como principio y como derecho fundamental en Europa”. En *Misión jurídica. Revista Derecho y Ciencias Sociales*. Bogotá, Colombia, Nº 6, 2013.

RODRÍGUEZ-AGUILER DE PRAT, Cesáreo. *El déficit democrático europeo*. Los libros de la Catara, Madrid, 2015.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. “El Derecho a una Buena Administración. Dimensiones Constitucional y Estatutaria”, en *El Derecho a una buena administración y la ética pública*, ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco (coord.) Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

SANTAMARÍA, Pastor y PAREJO ALFONSO, Parejo. *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Reimpresión. Madrid, Centro de Estudios Ramón de Arce, 1992.

SCHARPF, Fritz. *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?*. Alianza, Madrid, 2000.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.

BARNES, Javier (ed.), *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, 2ª ed., Global Law Press, Sevilla, 2012.

SHAPIRO, Martín. “Equality and Diversity”, en *European Review of Public Law*, vol. 11, núm. 2 (1999).

STEWART, Richard. “The reformation of American Administrative Law”, en *Harvard Law Review*, Vol. 88, N° 8, 1975.

TOMÁS MALLÉN, Beatriz. *El derecho fundamental a una buena Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004.

TORNO MÁS, Joaquín, *El derecho a una buena administración*, Sindicatura de Greuges de Barcelona, Barcelona, 2007.

VARGAS-MACHUCA ORTEGA, Ramón, “Cuando no bastan los principios: la democracia como modelo”, en ROBLES EGEA, Antonio y VARGAS-MACHUCA, Ramón (editores), *La buena democracia. Claves de su calidad*, Editorial Universidad de Granada, 2012.

VIÑUALES FERREIRO, Susana, *El Procedimiento administrativo de la Administración Europea*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia* (traducción de GASCÓN, Marina), 11ª ed., Trotta, Madrid, 2016.