

CAPÍTULO DECIMOSEPTIMO

EL DERECHO EUROPEO Y SU INCIDENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN

Giuseppe FRANCO FERRARI

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los módulos organizativos del derecho europeo y el impacto sobre la organización administrativa.* III. *El caso de las autoridades administrativas independientes.* IV. *Derecho comunitario y los procedimientos administrativos italianos.* V. *El control jurisdiccional interno y la influencia europea.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo, como las demás ramas del derecho, no ha resistido a la penetración del derecho comunitario, que se ha introducido en su ordenamiento interno. La progresiva contaminación no puede decirse, ni mucho menos, que haya tenido poca envergadura, pero sí que se ha producido, sin embargo, por así decirlo, “sin dejar huella”, de manera mucho menos visible a lo que lo ha sido la influencia que el derecho europeo en otros sectores (como el derecho bancario, o industrial) en los cuales, en cambio, el fenómeno se ha manifestado con toda su impetuosidad. A diferencia de lo que ha sucedido en los sectores “clásicos” de la integración, falta, en efecto, en el campo administrativo, un acto comunitario que se erija en fuente del ordenamiento de la materia y obligue a la adecuación por parte de los Estados miembros. Esto depende, a su vez, de la evolución que el derecho administrativo ha seguido. Es sabido, efectivamente, que, en el momento histórico en el cual nace la Comunidad Económica Europea estaba aún muy lejano al proyecto la idea de un aparato supranacional que involucrara también el ordenamiento administrativo. Más bien al contrario, la formulación originaria del Tratado CEE no comprendía siquiera un órgano que ejerciera de manera efectiva el Poder Ejecutivo, respetando así el clásico principio por el cual la función ejecutivo-administrativa pertenece solamente a un ente territorial en

cuanto tal (en el caso particular, un Estado soberano) y no a una entidad diferente como la (entonces) CEE (véase Della Cananea, 2006).

Sin embargo, la voluntad inicial de mantener esta función solamente en el fondo de las competencias estatales, y la carencia de una disciplina europea unitaria, no han impedido que, también en este sector, la dimensión comunitaria haya ido recortando un espacio propio en el ámbito interno de cada ordenamiento nacional. El particular contexto en el cual se desenvuelve el derecho administrativo europeo ha determinado sus características peculiares. No constituyendo, en efecto, una “materia” con relación a la cual el legislador comunitario haya sentido la necesidad de dictar una disciplina común, el derecho administrativo europeo, a partir de los años ochenta, se ha desarrollado más bien como consecuencia del elefanciaco crecimiento de las áreas de competencia comunitaria y, en correlación al mismo, de la laboriosa actividad requerida para la gestión de aquellas áreas. No es extraño, por ello, que se haya hablado en la doctrina italiana [Della Cananea] del paso «de Administración de misión a Administración de gestión», precisamente para ilustrar, con una expresión particularmente feliz, el progresivo crecimiento (coincidente, en gran medida, con el nacimiento de la Unión europea), de toda una serie de funciones, especialmente dirigidas por la Comisión, de carácter claramente administrativo, conexas a la implementación de las acciones comunitarias, concernientes ya no más solamente al mercado común, sino también a nuevos ámbitos, en un crecimiento constante, que ha involucrado una amplia serie de *non economic issues*, bajo diferentes títulos que figuran en el instrumento de los poderes comunitarios (por el explícito aumento de las competencias comunitarias, por la absorción y por superposición a las competencias estatales, por la incorporación, o, por último, mediante el ejercicio del principio de los poderes implícitos) y por los contenidos materiales más dispares; todos con el común denominador, en cambio, de requerir una mole creciente de actividades de ejecución por parte de todos los niveles ejecutivos, ya sean estatales o comunitarios.

La necesidad de cumplir con tareas típicamente administrativas, insertándose en un marco jurídico que no preveía ni un aparato burocrático ni un sólido contexto normativo comunitario sobre esta materia, genera un fenómeno particular de *feedback*, o influencia recíproca, entre el ordenamiento comunitario y el de los diferentes Estados miembros. Por un lado, en efecto, la Comisión se erige, en muchos campos, en auténtica protagonista, cuando introduce directamente una disciplina de cuya ejecución son responsables los aparatos descentralizados (es decir, estatales); por otro lado, es el mismo aparato burocrático comunitario que ha de dotarse de nuevas dependencias y nuevo personal para el cumplimiento de sus nuevas tareas. La adecuación

nacional a la normativa comunitaria se desarrolla, por un lado, desvinculada de rígidas prescripciones procesales (durante la sustancial “ligereza” del aparato administrativo comunitario) y, por otro lado, se desenvuelve en todo caso bajo la égida del control de la Comisión, que intenta garantizar en todo caso una mínima uniformidad de medios y resultados. De este modo, se verifica, *de facto*, la “europeización” de los derechos administrativos nacionales; a su vez, los modelos organizativos y procesales de varios Estados “remontan la corriente” en el sentido opuesto, e influyen la formación de un sector del derecho que, a nivel comunitario, está todavía en fase de (relativamente) reciente formación y consolidación.

II. LOS MÓDULOS ORGANIZATIVOS DEL DERECHO EUROPEO Y EL IMPACTO SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A primera vista podría parecer, aunque realmente no es así, como luego veremos, que la organización administrativa italiana, bien sea por motivos constitucionales o bien de derecho comunitario, queda al margen de las consecuencias directas, y tal vez incluso indirectas (como se aclarará más adelante) de la integración europea. Consecuencias que, sin embargo, sí se manifestarían en forma evidente bajo otros aspectos del derecho administrativo nacional.

Como es conocido, la Constitución italiana contiene, en efecto, en su artículo 97, una reserva de ley (comúnmente entendida como “relativa”), referente a la regulación organizativa de las dependencias públicas. El artículo 117, ap. 2, describe analíticamente también que el Estado tiene legislación exclusiva —y, por lo tanto, de conformidad con el sexto apartado del mismo artículo, también potestad reglamentaria— en materia de «ordenación y organización administrativa del Estado y de los Entes públicos nacionales»; el artículo 123 reserva a los estatutos regionales la tarea de determinar, en armonía con la Constitución, «los principios fundamentales de organización y funcionamiento» de las regiones, también implícitamente el de atribuir —a través la regulación de las correspondientes “formas de Gobierno”— la pertenencia de los ulteriores poderes normativos en materia de organización administrativa al consejo regional más que a la junta; por último, del texto constitucional (artículo 114, ap. 2) y por la ley ordinaria (Decreto Legislativo 267/2000, art. 6) se deduce una análoga, aunque más limitada, autonomía organizativa —que debe ejercerse en parte por vía estatutaria en parte por vía reglamentaria— de los entes locales (dejando a salvo, obviamente, la competencia legislativa exclusiva del Estado sobre los

«órganos de Gobierno y las funciones fundamentales de Municipios, Provincias y Ciudades metropolitanas»).

Por su parte, como es bien conocido, los tratados representaban los modelos de acción de las instituciones comunitarias, y en general de funcionamiento del sistema europeo, sin invocar, más bien en línea de principio de excluir, tanto la adopción de medidas directamente dirigidas a la reconfiguración estructural de los sistemas administrativos nacionales como la creación de aparatos administrativos comunitarios susceptibles de incidir indirectamente —induciendo a los Estados a más o menos “espontáneas” emulaciones— sobre los módulos organizativos de los aparatos internos (véase en este sentido, en particular, el artículo 10 del TCE, que parece dibujar un modelo casi total de “federalismo de ejecución”).

Por la influencia de los anteriores factores, que apenas hemos esbozado, y otros que se irán señalando, la realidad parece haberse separado, en medida cada vez más creciente, del marco formal de partida (siendo cómplice, obviamente, en cuanto a la superación de los vínculos constitucionales internos, el principio de casi absoluta preponderancia del derecho comunitario).

En primer lugar, se ha demostrado, con relación a algunos sectores, que la propia idea de fondo de un aparato administrativo comunitario reducido al mínimo y limitado a las estructuras indispensables para el funcionamiento de los aparatos políticos está cuando menos parcialmente en retroceso; es, sin duda, significativo, aun cuando en sí mismo no sea elevadísimo, el número de aproximadamente veinte mil unidades al que ha llegado el personal empleado en las diferentes dependencias dirigidas por la Comisión, sobre todo, pero no solamente, en el ámbito de actividades vinculadas a la tutela de la competencia (Sorace; Franchini).

No ha sido raro que la acción directa de estas dependencias comunitarias termine por producir, como se ha observado, una nueva dislocación de poderes entre los órganos nacionales y comunitarios, administrativos y a veces también judiciales, en algunos frentes, llegándose a sustanciales abandonos de vínculos constitucionales internos. Se puede recordar, a tales efectos, el caso de los «dawn raids», es decir, de los asaltos sorpresivos efectuados, en el ámbito de las investigaciones sobre presuntas infracciones precisamente de las normas en materia de competencia, por funcionarios de la Comisión en las oficina de empresas o en otros lugares, delimitados con una cierta amplitud por el Reglamento 1/2003/CE: asaltos para los cuales está previsto, por el mismo reglamento, un mecanismo de control jurisdiccional que, reduciendo los poderes preventivos del juez nacional, se aleja en cierta medida de lo teóricamente requerido por el artículo 14 de la Constitución (Cassese, 2003).

En segundo lugar, y sobre todo, se han multiplicado —agregando a las hipótesis de administración comunitaria directa y, obviamente, a las de administración encargada a los Estados— los experimentos de “administración mixta”, no solamente bajo el aspecto operativo y procesal (según cuanto se dirá con mayor detalle en el párrafo 4), sino también bajo el aspecto propiamente organizativo, mediante la creación de una serie de estructuras colegiadas con composición precisamente mixta: comunitaria —esencialmente a través la participación (y en general la presidencia) de responsables de la Comisión— y (multi) nacionales, a través la implicación de representantes de los gobiernos o de las administraciones de cada Estado.

Es célebre la experiencia de los “comités” creados a partir de los años sesenta, y que han alcanzado hoy en día, según algunas estimaciones, la cifra de aproximadamente trescientos; algunos de ellos revisten un papel de primer plano en los sectores de su respectiva competencia, al punto de sugerir en alguna parte de la doctrina la existencia de un “gobierno de comités” (*cf.* Costanzo, Mezzetti, Ruggeri; Cassese, 1990 e 2003; Franchini; Chiti, Franchini; Sidjanski). Con relación a la praxis en cuestión, se ha resaltado la posible afirmación de una tendencia que merece ser aquí señalada; esto es, «la de ver representados los Gobiernos nacionales en el Consejo y las Administraciones nacionales en la Comisión» (girando preponderantemente alrededor de esta última los comités); «en dicho modo», se agrega «las Naciones estarían impulsadas a no actuar más según el modelo del “State-as-a-unit”» (Cassese, 1990). Debe recordarse, por último, que para disciplinar la denominada “comitología” han sido emanadas por el Consejo dos importantes decisiones (la segunda de las cuales, la 1999/468/CE, ha sustituido, como es conocido, la precedente 87/373/CEE); y además, como ha afirmado el Tribunal de Justicia (sent. 21-1-2003, C-378/2000, *Comisión c. Parlamento UE y Consejo*), los tres modelos operativos delineados —Comité “consultivo”, Comité “de gestión”, Comité “de reglamentación”—, y en general las indicaciones aquí contenidas no deben considerarse como obligaciones insuperables, pudiendo el legislador comunitario separarse con adecuada motivación (Taccola; Cuocolo).

Se han manifestado también, en tiempos recientes, pruebas de organización “en red”, entre las cuales se puede recordar aquella que ha conducido a la constitución de la «Red europea de información y de observación en materia medioambiental» (véase el Reglamento 1210/90/CEE); la peculiaridad de dichos experimentos está en haber realizado la coparticipación de autoridades comunitarias y administraciones nacionales dentro de una estructura compuesta y policéntrica y, sobre todo, fuertemente representativa,

especialmente por la inserción en la “red” de sujetos también particulares (Franchini).

Según autorizados observadores, sería precisamente esta apertura representativa, esta connotación “neocorporativista” típica de lo que ha sido definido «interest representation model», el rasgo más innovador del sistema “coral” de la administración europea (Cassese, 2003).

Las ya tradicionales “agencias” se insertan en esta lógica de red o de *networking* y, en todo caso, de integración estructural entre sistemas administrativos comunitario y nacionales, e incluso de apertura participativa eventualmente ampliada a los sujetos particulares (Astone; Franchini; Stevens A. e H.).

Más allá de estas importantes y específicas experiencias, puede notarse en general cómo los organismos mixtos, o compuestos, a los cuales ya se ha hecho referencia, están caracterizados por una gran variedad de denominaciones (grupos, foros consultivos, consejos...), de composiciones (distinguiéndose, por ejemplo, entre órganos en los cuales los representantes nacionales son simplemente delegados de los gobiernos y órganos que pertenecen a autoridades administrativas internas específicamente competentes por materia) y de “colocaciones” en el sistema institucional europeo (en posición de tendencia de autonomía más bien que en posición de —más o menos acentuada— cercanía o pertenencia a los aparatos de la Comisión) (Cassese, 2003; Chiti, 1997).

En tercer lugar —y aquí la influencia determinante de la dimensión europea sobre la organización administrativa interna se presenta en términos del todo inmediatos y plenos—, son de evocar numerosos casos en los cuales la misma existencia y, en alguna medida, la concreta fisonomía de los aparatos nacionales, es impuesta explícitamente y determinada por normas comunitarias (Chiti, 1999).

Un caso particularmente importante, sobre el cual también se ha detenido el Tribunal de Justicia, con algunas importantes deliberaciones de alcance general, es la Directiva 92/59, CEE, sobre la seguridad general de los productos, que imponía a cada Estado miembro la obligación de establecer o nombrar las autoridades internas que operaban en el sector (sobre este punto se volverá más ampliamente *infra*, en el pár. 4). En la sentencia 9-8-1994, causa C-359/92, el juez de Luxemburgo ha reputado legítimo el acto en cuestión, y ha encontrado en el artículo 100A (actual artículo 95) una adecuada base jurídica para la adopción de directivas que obligan a los Estados miembros a establecer autoridades encargadas de realizar ciertas ejecuciones con relevancia comunitaria, extrayendo de la referencia a las “medidas de revivificación” el poder del Consejo y de la Comisión para prescribir en

los Estados determinados módulos organizativos, cuando fuera necesario (Chiti, 1999).

El Reglamento 2262/84/CEE, de manera similar, ha ordenado que cada Estado miembro cree, «de conformidad con el propio Ordenamiento Jurídico, una Agencia específica encargada de algunos controles y acciones en el marco del régimen de ayuda a la producción del aceite de oliva»: en Italia se ha cumplido con dicha obligación a través la constitución de una «sociedad por acciones con personalidad de derecho público», la Age-control (véase, por su singular calificación, el artículo 18, ap. 9, de la ley 887/1994).

La Directiva 97/67/CE, en materia de servicios postales, ha obligado también a los Estados miembros designar «Autoridades nacionales de reglamentación para el sector postal, jurídicamente diferentes y funcionalmente independientes de los Operadores postales» (en doctrina, *cf.* Sorace).

La regulación comunitaria sobre la protección de la reserva (Directiva 95/46 y Reglamento 45/2001), por su parte, requiere claramente la “plena independencia” de las autoridades nacionales a las cuales cada uno de los Estados está llamado a encargar la actividad de vigilancia.

Son similares, por último, las prescripciones de la Directiva marco sobre las redes y los servicios de comunicación electrónica (Directiva 21/2002, artículo 3).

En todos estos casos (y en algunos otros), así se ha cumplido, el efecto «es el de asegurar a las autoridades nacionales una doble fuente normativa», la nacional y la comunitaria. «Derivándose, por la supremacía del Derecho Comunitario sobre el Nacional, una garantía de la Autoridad nacional frente al mismo Legislador nacional» (Cassese, 2003).

Resumiendo, no se puede sino remarcar, por la convergencia de las diversas tendencias señaladas, el recorrido de progresiva articulación pluralista (y al mismo tiempo de creciente vinculación y compenetración en los sistemas nacionales) del sistema administrativo europeo; recorrido que en Italia ha encontrado respuesta, como es conocido, en un proceso análogo y paralelo que se ha verificado en los mismos años, de fragmentación (también) administrativa en el plano interno (lo que vale tal vez para explicar además una cierta circulación de formas organizativas, y en especial participativas, particularmente adecuadas a las exigencias de sistemas, cada uno y en el conjunto, multiniveles).

Por otro lado, debe darse noticia de un aspecto más general; se puede recordar cómo las vicisitudes de la integración europea no han dejado en Italia de repercutir en las propias estructuras gubernamentales y ministeriales; por un lado, provocando la constitución de un ministerio específico

(sin cartera), y, por otro, determinando la creación, en aproximadamente las tres cuartas partes de los ministerios, de dependencias específicas —a veces unitarias y concentradas, a veces deslocalizadas en las diferentes direcciones generales— específicamente competentes en las cuestiones comunitarias (Cassese, 1990).

La influencia comunitaria sobre la administración italiana, por otra parte, además de manifestarse en la necesaria creación de estructuras interministeriales, y de la Presidencia del Consejo, con tareas de coordinación entre políticas administrativas nacionales y comunitarias, y en el crecimiento de organismos operantes en el ámbito de las diferentes formas de co-administración, de auxiliariedad y de ejecución, también se ha dejado notar en el régimen del empleo público, especialmente bajo el aspecto de la libertad de acceso (Picozza).

No menos amplias e invasivas han sido, por último, en un plano todavía más general, las recaídas directas y las consecuencias indirectas en el sistema administrativo italiano por la afirmación a nivel comunitario (artículo 5, tratado CE) del principio de subsidiariedad, Casetta).

Dicho principio, como es sabido, ha sido, en efecto, rápidamente “admitido” en el ordenamiento interno, en momentos, con modalidades, y con efectos diferentes.

En un primer momento se hizo referencia a ello a nivel de legislación ordinaria, en particular en el artículo 4, ap. 3, letra *a*) de la Ley 59/1997 (*Mandato al Gobierno para el otorgamiento de funciones y tareas a las regiones y a los Entes locales, para la reforma de la Administración Pública y para la simplificación administrativa*) —que ha vinculado nuevamente a dicho principio «la atribución de la generalidad de las tareas y de las funciones administrativas a los Municipios, a las Provincias y a las Comunidades de montaña, según las respectivas dimensiones territoriales, asociativas y organizativas, con la exclusión solamente de las funciones incompatibles con las mismas dimensiones, atribuyendo las responsabilidades públicas también con el fin de favorecer el cumplimiento de funciones y tareas de relevancia social por parte de las familias, asociaciones y comunidades, a la autoridad territorialmente y funcionalmente más cercana a los ciudadanos interesados»— y en el artículo 3, ap. 5, del Decreto Legislativo 267/2000 (*Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de los Entes locales*), según los cuales «[los] Municipios y las Provincias son titulares de funciones propias y de las otorgadas a los mismos por Ley del Estado y de la Región, según el Principio de subsidiariedad. Los Municipios y las Provincias desempeñan sus funciones también a través las actividades que pueden ser adecuadamente ejercidas por la iniciativa autónoma de los ciudadanos y de sus formaciones sociales».

En un segundo momento, el principio en cuestión se ha consagrado a nivel constitucional, en el artículo 118, de conformidad con el cual «[l]as funciones Administrativas son atribuidas a los Municipios salvo que, para asegurar su ejercicio unitario, sean otorgadas a Provincias, Ciudades metropolitanas, Regiones y Estado, sobre la base de los Principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación».

III. EL CASO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES

Dentro del modelo europeo de administración en “red” descrito en el párrafo precedente se inserta el muy peculiar supuesto de las autoridades administrativas independientes, el nuevo modelo de *governance* que en un gran número de sectores (de la reglamentación de la competencia, al control del sector bancario, a la vigilancia sobre los más variados servicios públicos, solamente para citar los ejemplos más conocidos e inmediatos) ha conocido una difusión sorprendentemente rápida y transversal en los ordenamientos de los países europeos. Estamos frente a un caso de circulación de modelos particularmente “afortunado”, dado que el original estadounidense, que hace su aparición en los albores del siglo pasado, con el paso de los decenios se ha radicado de forma transversal en el continente europeo (Cuocolo, Lembeck). La peculiaridad que se destacaba *supra* reside, principalmente, en que constituye un ejemplo de influencia de la normativa comunitaria particularmente penetrante, incluso en algunos casos el derecho comunitario ha llegado a regular la estructura organizativa y funcional de las autoridades llamadas a absorber las tareas prefijadas (sobre todo en materia de competencia: es esta la misión preponderante de las *Authorities* que forman parte, precisamente, de la denominada “red” europea), mientras que, por el contrario, ha sido menos fuerte el influjo europeo sobre las autoridades italianas no dirigidas al control de *economic issues*. Es significativo, a tales efectos, lo que ya se ha dicho (*supra*, par. 2) respecto a la introducción en el Ministerio de las Comunicaciones, de una Autoridad Nacional de reglamentación del sector postal, y a los posibles aspectos de contraste con la Directiva Comunitaria, a la que quizá se debería haber dado cumplimiento a través la introducción de una autoridad independiente, como confirmación de la menor fuerza penetrante del ordenamiento comunitario en las materias carentes de una inmediata relevancia económica.

La influencia ejercida por el derecho administrativo europeo en el sector específico que estamos analizando no puede, entonces, considerarse uní-

voco, cambia de grado en las diferentes autoridades administrativas presentes en el ordenamiento italiano, y está condicionada, por tanto, por la diferente estructura institucional eventualmente ya diseñada para cada una de ellas, sobre todo por el sector para cuya vigilancia se les ha nombrado.

En efecto, es sabido que en Italia del modelo de *governance* representa un fenómeno reciente. Es cierto que la Banca de Italia, autoridad independiente, sin duda, sui generis se constituyó en 1893, la Consob en 1973 y el Isvap en 1982, pero, frente a estos tres ejemplos sobresalientes, se debe resaltar que la constitución de las otras *Authorities* italianas se sitúa en los años noventa, en una fase de la reciente historia de Italia caracterizada por la búsqueda de sedes de regulación y control desvinculadas del tradicional circuito Parlamento-gobierno, ya sea por motivos derivados estrictamente al momento político en el cual dicha dinámica se desarrolla (esto es, la grave fase de crisis de legitimidad y confianza atravesada por los tradicionales partidos políticos periodísticamente conocida como “Tangentopoli”), ya sea en una óptica de búsqueda de sedes de decisión capaces de garantizar un alto grado de competencia técnica con referencia al específico sector para el que la autoridad está nombrada (Morbidelli).

Una peculiaridad del panorama del modelo italiano de *Authorities* —que el gobierno entendía superar con un proyecto de ley (ddl), nunca aprobado— deriva precisamente del frenesí particular del momento en el cual el legislador se ocupó de esta materia: en la actualidad se observa la existencia de una pluralidad de fuentes instituyentes, cada una de ellas relativa a una autoridad específica de su sector, lo que dibuja un panorama de total asistematicidad. La falta de una disciplina constitucional determina la carencia de un sustrato normativo común, que permita reducir a la unidad la pluralidad de casos que el ordenamiento recoge. Coexisten, en efecto, bajo el nombre de autoridades independientes, sujetos que muchas veces difieren entre sí en múltiples aspectos, ya sean sustanciales (bien por la diversidad de las gradaciones de los poderes normativos, ejecutivos y sancionadores del cual están dotados), ya sean formales (como la independencia respecto al poder político o económico, entendiéndose que esta referencia se refiere a las diferentes modalidades de elección o nombramiento de los componentes, a los distintos regímenes de incompatibilidad, así como a la autonomía financiera y contable; pero, sobre todo, a la independencia frente a los eventuales poderes de dirección por parte de los ministros). Destaca, no obstante, sobre todo, la gran diversidad que existe en los poderes de los que están dotadas, en ocasiones alcanzan hasta facultades normativas; mientras que en otros se ciñen a actividades de mera *adjudication*, que se manifiestan en resolucio-

nes, sobre todo de autorización, destinados a cada uno de los destinatarios, flanqueando, en efecto, actos propiamente de *rule-making*, generales y abstractos, que no han suscitado pocas dudas en cuanto a su coherencia con la atribución constitucional de la potestad normativa primaria a sujetos predeterminados, entre los cuales no figuran ciertamente las AA. II., carentes, entre otras cosas, también de legitimidad democrática.

Puede, de esta forma, observarse cómo, en las diferentes leyes constitutivas de las diversas AA.II., las soluciones adoptadas por el legislador varían sensiblemente, ya sea en el aspecto organizativo, ya sea en el funcional. En general, en cuanto a las funciones atribuidas, se puede observar cómo a algunas autoridades se les encarga la salvaguardia de determinados intereses generales constitucionalmente protegidos (Consob, Banco de Italia, AGCM); otras, en cambio, se limitan a desarrollar las competencias técnico-administrativas que le son atribuidas por la ley (Agencia para la informática en la Administración pública, Agencia nacional para la protección de medioambiente).

Esta premisa, de carácter general, pero necesariamente sintética y sumaria, lleva a concluir que son dos, sustancialmente, los aspectos de referencia del derecho europeo sobre el tema que analizamos. Uno, de carácter más sistemático, reside en la posibilidad de que precisamente el ordenamiento comunitario colme esa carencia de revestimiento constitucional al que nos hemos referido; el otro, de carácter más sectorial y “técnico”, se sustancia en la convergencia de los aspectos estructurales hacia los cuales algunas de las *Authorities* de los diferentes ordenamientos nacionales europeos se están moviendo. Antes incluso de entrar en el análisis específico de cada uno de estos aspectos, ya se puede adelantar que la segunda idea se mostrará más fundada de la primera.

Desde algunos aspectos se podría sostener que el derecho comunitario constituye precisamente el fundamento de legitimación de los poderes de las autoridades independientes que falta en el ordenamiento italiano. Es sabido que el aparato jurídico del cual se sirven las administraciones internas se origina, además de las atribuciones provenientes del derecho nacional, también de los otorgamientos de competencia provenientes del derecho europeo. El fenómeno asume un mayor relieve cuando las atribuciones las lleva a cabo una disposición comunitaria autoaplicativa; en esos casos la injerencia operada por el derecho comunitario respecto a las prerrogativas de los ordenamientos administrativos nacionales resulta más evidente. En tales supuestos se coloca a las administraciones nacionales al servicio de los objetivos comunitarios, siendo necesario que el ordenamiento europeo pueda

asignarles los instrumentos de acción considerados indispensables a dicho fin, prescindiendo también de la colaboración de los legisladores nacionales.

Los poderes normativos de las AA. II. serían, entonces, legitimados por normas de producción comunitaria. En efecto, muchas autoridades independientes han encontrado origen en el derecho comunitario, que las ha modulado e impuesto a los derechos nacionales (piénsese en el sector de la *privacy*, de las comunicaciones, de la competencia); además, en otros casos, a pesar de haber sido creados por el legislador nacional, el derecho comunitario derivado les ha atribuido poderes más consistentes (es el caso del Isvap y de la Consob).

Además, otros autores (Bilancia) han sostenido que las diferentes autoridades nacionales harían parte de un sistema de red, en cuyo centro se situaría una autoridad comunitaria propulsora y de coordinación. Sea cual fuere la posición teórica que se pretenda avalar, no puede dejar de reconocerse, en todo caso, que el derecho comunitario ha dado un fuerte impulso al desarrollo de las autoridades, transformándolas prácticamente en la *longa manus* del derecho europeo en los derechos nacionales.

Sin embargo, una construcción de este tipo, que permitiría colmar el *déficit* de legitimación que sufren las autoridades independientes italianas, no parece acogido por la reciente jurisprudencia. También los TAR (Lombardia, sentencia 4 de abril 2002, n. 5130), en efecto, han negado que los objetivos de interés público fijados por el legislador comunitario sean por sí mismos idóneos para hacer surgir potestades administrativas innominadas otorgadas a la administración nacional encargadas de darles satisfacción. Resulta insuficiente el recurso a la categoría de los poderes implícitos para satisfacer la exigencia de cualquier legitimación del ejercicio de poderes normativos provenientes del ordenamiento interno, también en el caso en que la normativa que asigna a la autoridad pública la función a realizar sea de origen comunitaria. De esta forma, el principio de legalidad resulta preponderante sobre las exigencias funcionales del derecho comunitario, si estas no se hayan traducido en normas expresa de atribución de otras tantas explícitas potestades unilaterales.

Todavía, según otros autores (Merusi), resulta cierto que existen normas comunitarias sobre la producción jurídica interna que intervienen en los sistemas de fuentes de los Estados miembros, flanqueando al legislador nacional centros de elaboración normativa independientes del mismo. A esto se agrega la objeción, que objetivamente aparece insuperable desde el punto de vista teórico, sobre la preponderancia, frente al derecho comunitario, de todas las disposiciones internas de cada ordenamiento que conciernen al reparto de los poderes clásicos entre los diferentes órganos

del Estado (y que por el mismo Estado vienen identificados) y de todas las disposiciones que deben considerarse expresivas de un principio fundamental, cual es, con toda evidencia, el principio de representatividad democrática.

Si, por tanto, la influencia del derecho comunitario no resulta suficientemente para constituir el elemento fundador del mismo instituto de las AA.II., esto no ha sido óbice para que en el transcurso de los años no haya dejado de modelarlo profundamente.

Nos corresponde destacar, entonces, el segundo aspecto, de carácter más técnico al que nos referíamos; estamos aludiendo, evidentemente, al tema de la “red” europea, ya mencionada en la apertura del parágrafo. Fuente constitutiva es el Reglamento 1/2003 que, aplicando las normas sobre los ilícitos de competencia *ex* artículo 81-82 TCE (actualmente, artículo 101 y 102, TFUE) constituye, precisamente, la “red”, integrada por la Comisión y por las autoridades nacionales de vigilancia sobre la competencia, creando de este modo un «sistema de actuación compuesto, en parte comunitario y en parte nacional» (D’Alberti). El Reglamento prevé, entonces, una mayor implicación de las autoridades nacionales en la aplicación (que viene definida como un poder-deber) de los artículo 81 y 82, en una óptica de contraste a las posiciones dominantes que puedan eventualmente comprometer el comercio entre Estados miembros; bajo esta óptica, la “red” consiste en una «relación vertical dual entre la Comisión y cada una de las Autoridades nacionales de competencia» (D’Alberti), así como de un tupido retículo de relaciones horizontales, en un marco de leal colaboración entre las diferentes autoridades nacionales y, por último, en un momento consultivo, cuyo contexto institucional es el del comité consultor. El influjo del Reglamento citado sobre las autoridades nacionales, por tanto, también sobre las italianas, es totalmente evidente, ya que condiciona, por un lado, los poderes atribuidos (en particular, el artículo 5 del Reglamento, que dispone que cada autoridad deba poseer determinadas facultades en orden a la aplicación de sanciones y medidas cautelares) y, por otro, el estatus de las autoridades, que deben necesariamente estar investidas de determinados requisitos de imparcialidad e independencia.

Más allá de lo dicho hasta el momento, debe aportarse otro ejemplo, tal vez todavía más evidente, de regulación europea al que todos los ordenamientos nacionales se han uniformado: el de los bancos centrales. Es de todos conocido, efectivamente, la profunda remodelación que han soportado en los últimos años los bancos centrales de los países de la Unión. La Unión monetaria y los rígidos vínculos creados por el Pacto de estabilidad y crecimiento han atraído hacia arriba las competencias que antes se ejer-

cían con plena autonomía por los bancos centrales de cada país, y se ha otorgado, en consecuencia, la determinación de la política económica a un organismo comunitario, el Banco central europeo (que a su vez puede considerarse prototipo de las *Authorites* europeas), consolidándose el sistema europeo de bancos centrales. De aquí se deriva una pérdida considerable de autonomía para el Banco central italiano (así como para las de los demás países miembros, obviamente), de los poderes de intervención sobre la política macroeconómica que tradicionalmente le habían correspondido: el ejemplo más vistoso, en este sentido, es el vínculo ahora impuesto a la determinación de las tasas de devaluación y convertibilidad, rígidamente prefijados, en cambio, por los criterios de Maastricht. La *deminutio* de la autonomía del Banco de Italia, que ha pasado de autoridad con amplios poderes de decisión a sujeto ejecutor de las políticas monetarias establecidas a nivel europeo, ha sido, en efecto, de tal entidad, que permite sostener a la autorizada doctrina de que, en cuanto autoridad independiente *stricto sensu*, el Banco de Italia ya no existe (Merusi).

Sin embargo, a efectos del análisis que aquí se viene desarrollando, la transformación del Banco de Italia según los *desiderata* comunitarios constituye un tema más complejo de lo que parece a primera vista. Es necesario considerar, en efecto, cómo, antes de la constitución del SEBC, los diferentes bancos centrales nacionales dibujaban un panorama extremadamente fragmentado y variado tanto en lo atinente a sus competencias como a los poderes que cada uno de los órganos nacionales tenían atribuidos. El Banco de Italia, en particular, constituía el único ejemplo europeo de banco central que cumplía tanto las tareas de vigilancia sobre el sistema bancario (en concierto con un comité ministerial) como las funciones de vigilancia *antitrust* sobre el mismo sector bancario. Cabe evidenciar que una reciente reforma legislativa ha derogado las competencias antitrust del Banco nacional, encomendándoles al AGCM.

La transformación contemporánea de todos los bancos centrales europeos, también desde el punto de vista comparativo, ofrece interesantes elementos de reflexión sobre las modalidades y las diversas gradaciones de penetración del ordenamiento comunitario, también en el caso en que este explícitamente, como ha sucedido en el presente caso, pretenda remodelar cualquier rama de los ordenamientos internos; el Banco central alemán, que también compartía con la análoga institución italiana la peculiaridad de la doble función, ha continuado solo transitoriamente ejerciendo funciones *antitrust*.

Todavía más que en otros sectores del derecho administrativo, los efectos del derecho europeo se producen en la regulación de las autoridades in-

dependientes con una capacidad incisiva que llega también a tocar en más de un aspecto del sector la normativa de detalle que lo rige. Incluso, cuando no se ha recurrido al instrumento del reglamento para delinear una regulación uniforme para todo el territorio de la Unión, la influencia europea se mantiene muy fuerte, aunque menos visible.

En la óptica de la influencia del derecho europeo sobre las estructuras organizativas internas, el sector de las autoridades independientes se encuentra, entonces, involucrado con mayor fuerza cuanto más económicamente sensible es el sector cuya reglamentación, o vigilancia, queda bajo la competencia de una *Authority*.

Se puede, en consecuencia, sostener que las autoridades administrativas independientes representen el ejemplo más significativo de influencia (de proporciones tan importantes de poder pensar en una modulación efectiva) del derecho administrativo europeo sobre el interno, bajo el específico aspecto de las estructuras organizativas. Esto no debe, por otro lado, sorprender al intérprete; es más, se trata de un punto de llegada perfectamente coherente con el devenir de la relación entre el derecho administrativo comunitario y las normativas nacionales. Ya se ha dicho que el derecho europeo nace sustancialmente “manco” del brazo del administrador; se ha visto, también, cuáles sean los efectos que ha podido, en todo caso, surtir sobre la organización italiana y sobre los aparatos de ella. Los resultados de dicha penetración, sin embargo, vienen fisiológicamente aplacados por una estructura interna, que se ha radicado en el tiempo y sostenido por una regulación jurídica “fuerte”; se ha hecho patente, en efecto, que los ejemplos de mayor fuerza vinculante de la influencia comunitaria sobre la organización administrativa interna residen no tanto en la sustitución de los modelos ya existentes, sino en favorecer el nacimiento de los nuevos modelos que se han puesto de manifiesto. Precisamente con las autoridades independientes este proceso alcanza su punto culminante. Con mayor razón en la experiencia italiana, donde los modelos son recientes y carentes de un revestimiento constitucional que constituya algún límite formal a las modificaciones del mismo.

El legislador europeo, en su propia búsqueda de modelos nuevos y alternativos de *governance*, con una fuerte influencia ejercida sobre las autoridades independientes, marca, indudablemente, un punto a su propio favor; queda aún por ver, sin embargo, cómo van a afectar los desarrollos ulteriores a la localización de los actuales poderes estatales, que tienen que hacer frente a este proceso ya muy avanzado y probablemente irreversible.

IV. DERECHO COMUNITARIO Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ITALIANOS

Una vez analizada la influencia del derecho comunitario sobre la organización administrativa interna, con particular atención al fenómeno de las autoridades administrativas independientes, nos podemos detener sobre el modo de operar de las administraciones italianas y comunitarias, para identificar los recíprocos intercambios e influencias. En efecto, si por un lado la regulación del procedimiento administrativo nacional se ha enriquecido con el aporte de los principios del ordenamiento comunitario, formalmente admitidos en el nuevo texto del artículo 1 de la Ley 241/1990, como ha sido modificado por la Ley 15/2005, por el otro, son siempre menos los casos en los cuales un procedimiento administrativo se desenvuelve completamente a nivel nacional, por la existencia de las diferentes formas de conexión e integración entre las fases procesales nacionales y comunitarias, que actúan en diferentes modos y formas.

Bajo el primer punto de vista, la novedad aportada por el artículo 1 de la Ley 241/1990 parece permitir una confirmación “formal” del ingreso en nuestro ordenamiento, como criterios de fondo de la acción administrativa, de algunos principios elaborados en sede comunitaria por el Tribunal de Justicia (proporcionalidad, tutela de la confianza, contradictorio, precaución, solamente por citar algunos de los más significativos), delineando un modelo de actividad administrativa más avanzado que el configurado por nuestra carta constitucional. En efecto, el contenido normativo de dichos principios sirve para enriquecer el parámetro de legalidad de la acción administrativa de «contenidos de sentido de valor», que constituyen «desarrollo de otros principios constitucionales sobre la administración, aquellos de imparcialidad y de buen desempeño» (Massera).

Si, por un lado, el evocar los principios del ordenamiento comunitario puede parecer previsible, dado que las normas del derecho comunitario son directamente aplicables y prevalecen sobre las internas en todos los ordenamientos estatales, por otro, el proclamado sometimiento de la acción administrativa nacional a los principios comunitarios produce el efecto de “europeizar” toda la materia administrativa, incluso más allá de las materias de competencia comunitaria (Massera). Esto representa un importante paso hacia delante en la vía de la integración administrativa respecto a los precedentes textos legislativos, en los que la evocación estaba circunscrita a los principios del derecho comunitario que presidían un determinado sector (véase por ejemplo, la Ley 287/1990 sobre la tutela de la competencia, la Ley 239/2004 sobre la reordenación del sistema eléctrico nacional). Se re-

vela, además, como la genérica referencia a los principios del ordenamiento comunitario, sin un listado taxativo de los mismos, pueda ser interpretado como un índice de la intención del legislador, consciente de la fluidez de su elaboración, de introducir un tipo de cláusula de apertura hacia futuros desarrollos que la fuente comunitaria sea capaz de producir (Massera).

Partiendo de estos presupuestos, se hace evidente que la admisión de los principios comunitarios en el sistema administrativo nacional exige una adaptación que adecue los criterios elaborados en sede comunitaria a las peculiaridades de nuestro ordenamiento interno. No parece, en efecto, adecuado, ni, por muchos aspectos, de buen auspicio, un “trasplante” mecánico de principios desarrollados a nivel supranacional a un contexto que es por naturaleza diverso. En el ámbito comunitario, en efecto, los principios generales han sido elaborados por el Tribunal de Justicia, que, extrayéndolos de los principios y tradiciones jurídicos comunes de los países miembros, ha visto en ellos el mejor sistema para asegurar la circulación de modelos propios de ordenamientos diferentes y regular las relaciones entre derecho comunitario y derechos nacionales.

Por ejemplo, el principio de proporcionalidad, nucleado por la jurisprudencia comunitaria (a partir del Tribunal de Justicia, 29-11-1956, C-8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique*, pero sobre todo por el Tribunal de Justicia, 17-12-1970, C-11/70, *Internationale Handelgesellschaft*) y hecho positivo por el artículo 5, TUE, se refiere, en el ámbito del ordenamiento comunitario, a la específica problemática de la relación entre la acción de la Comunidad europea y la de los Estados miembros. En particular, el principio desempeña la función, por un lado, de delimitar la intervención de la Comunidad solo en las hipótesis en las que exista una necesidad de garantizar el logro de los objetivos definidos en el Tratado (límite ulterior respecto al principio de subsidiariedad), y por el otro, de evaluar la legitimidad de las medidas nacionales que restringen la libre circulación de las mercaderías y de servicios. En ambos casos, el fin último de su acción es la tutela de los ciudadanos ante interferencias que excedan del mínimo necesario para permitir la obtención del interés público, imponiendo, entre las diversas alternativas posibles, la menos desfavorable al ciudadano (Della Cananea, 2006).

El mismo principio, transferido en sede nacional, no podrá dejar de adquirir un valor, cuanto menos, parcialmente diferente; así, si desde hace tiempo se verifica en nuestro derecho administrativo la utilización de razonamientos análogos en el juicio de razonabilidad con el fin de reconstruir la figura sintomática del exceso de poder (Sandulli), solo recientemente se encuentra una aplicación jurisprudencial explícita del principio de proporcionalidad, aplicado en un plano completamente nacional. Sin embargo,

el modo en el cual nuestro juez administrativo lo ha aplicado (por ejemplo, Consejo de Estado, Sent. 1441/2004 y 3850/2003) muestra un alejamiento de perspectiva, por la exigencia de no limitar más allá de cuanto es estrictamente necesario la libertad de los ciudadanos, atendiendo a la idoneidad de la medida para realizar efectivamente el interés público (Cerulli Irelli).

Así, en la adaptación de este principio de proporcionalidad al derecho interno, se puede extraer una lectura focalizada en mayor medida sobre la reconstrucción del *modus operandi* de la administración pública, en términos de adecuación de la acción administrativa al logro de las finalidades públicas (buscando entonces evitar, por un lado, medidas desproporcionadas que, por ser demasiado “débiles”, puedan resultar insuficientes; por otro, que medidas desproporcionadas, por ser demasiado “fuertes”, puedan resultar excesivas).

Igualmente, será también delicada la tarea de introducir y adaptar al derecho interno el principio del legítimo encargo, que, a nivel comunitario, si bien no formalizado en los tratados, ha sido aplicado por el Tribunal de Justicia desde la sentencia *Algera* (Causas reunidas 12-7-1957, C-7/56, C-3/57 hasta C-7/57, *Dineke Algera c. Asamblea CECA*). La aplicación de este principio requiere que sea reconstruido con atención el punto de equilibrio entre la necesidad de dejar a salvo las consecuencias de una resolución administrativa, aunque sea ilegal, para la protección de la posición de terceros que hubieran legítimamente confiado en la concreción de dichas consecuencias, y las exigencias imprescindibles de tutela de la legalidad de la acción administrativa, que impondrían la anulación, en todo caso y de cualquier manera, también en autotutela, de una disposición reconocida ilegal (Tribunal de Justicia, 22-3-1961, Causas reunidas C-42 e 49/1959, *S.N.U.P.A.T. c. Alta Autorità CECA*), y que es necesario salvaguardar el encargo de los sujetos particulares que han consolidado las posiciones de ventaja (*ex multis*, Cons. Stato, sentencia 5444/2003). Dicha orientación habría sido ulteriormente confirmada por la introducción del artículo 21-*nonies* sobre la anulación de oficio de las resoluciones ilegítimas, según el cual el poder de autotutela de la administración pública puede ejercerse exclusivamente por razones de interés público, dentro de un plazo razonable y teniendo en cuenta los intereses de los destinatarios y de los interesados contrapuestos (Cons. Stato, sentencia 564/2006 y 846/2006). Sin embargo, la relación entre la noción interna y la comunitaria de legítimo encargo presenta diversos aspectos problemáticos; piénsese, en particular, en la introducción del artículo 21-*quinquies*, de conformidad con el cual la administración pública puede revocar resoluciones administrativas ya sea por motivos sobrevenidos de interés público, ya sea en caso de cambio de la situación de hecho, ya sea

igualmente en razón de una nueva evaluación del interés público originario: por lo tanto, en un amplio número de casos, que comprendan hipótesis de ilegalidad originaria o sobrevenida (T.A.R. Puglia, sentencia 5236/2005 y T.A.R. Emilia Romagna, Sentencia 744/2006). Esta regulación puede resultar contraria al principio de legítimo encargo.

Piénsese, entonces, en el principio del derecho a la defensa en el ámbito del procedimiento administrativo, presente en la jurisprudencia comunitaria desde los primeros años sesenta, y que se ha convertido en el principio fundamental del ordenamiento con la sentencia del Tribunal de Justicia 23-10-1974, C-17/74, *Transocean Marine Paint Association*, en la cual se afirma expresamente que en caso de que las resoluciones de la autoridad pública lesionen sensiblemente los intereses de los destinatarios, estos deben estar en disposición de poder presentar tempestivamente sus propias defensas. Dicho principio, en el ordenamiento nacional, ha adquirido nuevas connotaciones; en efecto, si en el ámbito comunitario este venía entendido dentro de la más estricta acepción del derecho a la defensa, en el plano interno hace referencia más bien a la adecuada instrucción y evaluación de los intereses adquiridos (Massera), como la jurisprudencia ha reconocido (por ejemplo, Cons. Stato, Ad. Plen., sentencia 14/1999 y sentencias 1617/2004 y 5546/2004). Por tanto, dicho principio ha evolucionado de un significado puramente defensivo hacia una connotación más de colaboración, que valora la participación de los interesados con el fin de favorecer la democraticidad de las decisiones, en un contexto en el cual «la adecuación de la instrucción se evalúa antes de todo en la medida por la cual los destinatarios están colocados en la condición de contradecir» (Cons. Stato, sentencia 14/1999, *cit.*). En este significado, el principio de la defensa se ha sido revalorizado con la novedad de 2005, que ha introducido el artículo 10-*bis*, relativo a la obligación de la administración, de comunicar previamente al interesado los motivos que obstaculizan la admisión de la instancia, con el fin de permitirle intervenir aportando ulteriores elementos a la instrucción.

Se debe añadir a lo dicho, que esta proclamación del sometimiento a los principios elaborados en sede comunitaria, aparte de generar el ingreso en nuestro sistema de principios hasta ahora no formalizados en ninguna ley nacional y, como máximo, prefigurados por la doctrina y la jurisprudencia, determina, además, una necesaria reconsideración de algunos principios ya presentes en nuestro ordenamiento nacional.

Se está pensando, por ejemplo, en el principio de precaución, mencionado, como consecuencia de las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht, en el artículo 174, TCE (actualmente artículo, 191 TFUE), relativo a la tutela del medioambiente, y cuyo valor como «principio gene-

ral del derecho comunitario», aplicable también en diversos sectores desde el medioambiental, ha sido reconocido a nivel jurisprudencial a partir de la sentencia del Tribunal de primera instancia, 26-11-2002, causa T-74/00, *Artogodan GmbH e altri c. Commissione*. Dicho principio, que se había introducido en nuestro ordenamiento únicamente en algunos ámbitos sectoriales (véase por ejemplo, la Ley 36/2001 sobre la prevención de la contaminación electromagnética, o el Decreto Ley 224/2003 de admisión de la Directiva 2001/18/CE relativa a la introducción de organismos genéticamente modificados), podría ahora asumir, en virtud de la cláusula de reenvío a los principios comunitarios, colocada en una norma de principio, un carácter general, imponiendo a la jurisprudencia delicadas operaciones de reconstrucción hermenéutica. El principio de precaución había ya encontrado, en efecto, una limitada aplicación por parte del juez administrativo nacional, que sin embargo ha revelado incertidumbres y deformidades interpretativas (Massera) entre aquellos jueces que consideran que, ante la presencia de incertidumbre científica, la balanza se mueva a favor de las exigencias de tutela de la salud y del medioambiente en perjuicio de los intereses económicos (así T.A.R. Veneto, sentencia 396/2004) y aquellos que, en cambio, consideran que, por efecto de la vinculación con otros principios, el resultado de dicha ponderación quede sustancialmente abierto y se defina caso por caso (así T.A.R. Toscana, sentencia 1266/2001).

Puede verse, entonces, que el modelo de procedimiento administrativo nacional ha experimentado una creciente influencia por parte de los principios del ordenamiento comunitario. No es este, sin embargo, el único modo en el que el derecho administrativo europeo “penetra” en el ordenamiento interno, en cuanto se puede observar la existencia de una gran variedad de tipologías de vinculación entre procedimientos administrativos nacionales y comunitarios, con los que el proceso de recíproca integración alcanza, tal vez, su máximo nivel.

Si en el pasado se distinguía únicamente entre ejecución directa o indirecta de las normas comunitarias, con referencia, en el primer caso, a la atribución de la relativa tarea en un caso a la Comisión (esto sucedía en hipótesis excepcionales como, por ejemplo, para la ejecución del presupuesto, ex artículo 274, TCE (actualmente artículo 317, TFUE), o en materia de competencia o de relaciones de trabajo del personal comunitario), y en el otro, a los poderes públicos de los países miembros, en tiempos recientes esta configuración de la actividad administrativa se ha separado notablemente del modelo inicial. Prescindiendo de los innumerables casos en los que las reglas secundarias son elaboradas por la comisión con el sistema de la “comitología” ya tratado, cada vez con mayor frecuencia los intereses

comunitarios son satisfechos mediante fases de actividades en las que participan tanto la administración comunitaria como la nacional; en esos casos se habla de procedimientos “mixtos” o “compuestos”, que son significativos, sobre todo, en la medida en la que representan un modelo de nueva administración caracterizada por la interacción entre los poderes públicos.

En la doctrina, estos diferentes modos de vinculación han sido reconducidos a algunas formas típicas; una primera distinción se encuentra entre los procedimientos denominados *top-down* y los denominados *bottom-up*, según concluyan con actos de las autoridades nacionales o con actos de las instituciones europeas (Della Cananea, 2006). Por ejemplo, pertenecen a la primera categoría el procedimiento dirigido a la asignación de la marca de calidad ecológica *ecolabel*, prevista por el Reglamento 1980/2000/CE, mientras un ejemplo del segundo tipo está representado por los procedimientos dirigidos al registro de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimentarios (Reglamento 2081/1992/CE, modificado por el Reglamento 535/1997/CE).

Una intento de clasificación más complejo, persistiendo la imposibilidad, al menos en la actual situación, de reducir a modelos definidos el desigual panorama de los procedimientos administrativos comunitarios, es el que distingue entre “coadministración”, “integración descentrada” y “concierto reglamentario europeo”.

Con el término de “coadministración”, retomado también por la jurisprudencia (véase T.A.R. Campania 2919/2004), se indica la situación en la que una función comunitaria se distribuye entre la administración supranacional y las administraciones nacionales, a las que viene formalmente atribuida la tarea de conducir una determinada actividad indispensable para el desenvolvimiento de la función; por tanto, el elemento característico de este sistema es la cotitularidad de la competencia entre la administración comunitaria y las internas, y no el mero ejercicio de la función por parte de las administraciones nacionales. Como caso paradigmático de coadministración se puede citar el procedimiento para la introducción en el comercio de organismos genéticamente modificados de conformidad con la Directiva 2001/18/CE, procedimiento que, en efecto, implica la atribución de la titularidad de las funciones implicadas a sujetos diversos, depositarios de exigencias y conocimientos diferentes, que actúan en estrecha conexión entre los mismos, hasta influenciarse recíprocamente (Porchia).

Al lado de estos supuestos se sitúan los de la “integración descentrada” y del “concierto reglamentario europeo”, y el modelo, todavía en curso de consolidación, de la construcción de redes transnacionales de autoridades independientes, todos encuentran como elemento común la naturaleza

comunitaria de la regulación de la distribución de las competencias entre las diferentes administraciones comunitarias y nacionales, así como la necesaria concurrencia de la intervención de todas para la satisfacción del interés determinado por la norma (Chiti, Franchini, Gnes, Savino, Veronelli). Los elementos diferenciales de los modelos consisten en características peculiares, representados, en el caso de la “integración descentrada”, por la constitución de un ente supranacional, como la Agencia o la Autoridad europea, que limita las funciones de administración activa de la Comisión; como ejemplo de este sistema se cita el Reglamento 726/2004/CE, relativo a los procedimientos para la autorización a la introducción en el comercio de medicamentos, y que constituye la Agencia europea de medicamentos. En cuanto al “concierto reglamentario europeo”, la característica distintiva se sitúa en el aparato organizativo, constituido tanto por autoridades nacionales como por autoridades comunitarias en un plano en tendencia paritario; un ejemplo nos lo proporciona la Directiva 2002/21/CE, relativa a las redes y servicios de comunicación electrónica, que prevé el involucrar, por un lado, las autoridades nacionales de reglamentación, y por el otro, para conjurar el riesgo de una excesiva parcelización, de un órgano mixto constitutivo en la Comunidad, y compuesto por representantes nacionales y comunitarios. En este caso, además, se realiza una conformación solamente parcial de los modos de actuar de las administraciones internas, en cuanto las obligaciones procesales impuestas a las autoridades de regulación del derecho comunitario pueden ser especificadas por el derecho interno, realizando de este modo una «penetración del Derecho Administrativo Europeo en el ordenamiento interno incompleto» (Della Cananea, 2006).

En cuanto al nuevo modelo, que se sostiene en un sistema de redes transnacionales de autoridades independientes, está caracterizado, como se ha visto *supra*, por la institución de una autoridad comunitaria y por la previsión de formas de coordinación entre esta y sus homólogos nacionales. Se piensa, por ejemplo, en el sector alimentario, en el cual, la Directiva 92/50/CEE ha impuesto a cada Estado miembro la obligación de constituir o nombrar una autoridad interna encargada de controlar la conformidad de los productos, con la obligación de no introducir en el mercado aquellos que no fueran seguros, y, sucesivamente, el Reglamento 178/2002/CE ha constituido la Agencia europea para la salvaguardia alimenticia (EFSA), prescribiendo además la presencia de autoridades nacionales con funciones homólogas. Puede mencionarse también el Reglamento 1829/2003/CE, que constituye procedimientos comunitarios para la autorización y la vigilancia de los alimentos, y pienso genéticamente modificados, que cuentan con la participación del EFSA para la evaluación del riesgo.

El conjunto de estos apenas esbozados procedimientos compuestos tienden a poner en crisis el principio estatal de autonomía procesal, que todavía resistía en el caso de mero descentramiento de funciones, en cuanto a los Estados miembros les queda hoy la posibilidad de regular los procedimientos desempeñados por las administraciones nacionales solamente ante la falta de una reglamentación comunitaria de la materia (así también el Tribunal de Justicia, 21-1-1999, C-120/97, *Upjohn Ltd. C. The Licensing Authority established by the Medicines Act 1968*); por tanto, vista la intervención cada vez más frecuente e invasora de la Unión, parece esencial llegar a procedimientos comunitarios y nacionales que compartan al menos los principios de fondo, como garantía de la posición subjetiva de los particulares y de su confianza en la utilización de un lenguaje administrativo armonizado.

V. EL CONTROL JURISDICCIONAL INTERNO Y LA INFLUENCIA EUROPEA

Para finalizar este breve examen de estos tres casos específicos sustanciales, en los que se dejan notar los signos de una influencia, a veces poco evidente, sin embargo muy sensible, del derecho europeo sobre las correspondientes disciplinas italianas, parece adecuado dedicar una última reflexión al aspecto del derecho procesal.

Una reflexión en torno a la influencia del derecho europeo sobre el control jurisdiccional administrativo merece una breve, pero necesaria, premisa. El de la justicia administrativa es un campo en el cual, a diferencia de otros, el ordenamiento comunitario no ha comenzado ni un acercamiento ni una armonización de las diferentes legislaciones nacionales (Clarich).

Confirman la afirmación anterior las diferencias, muchas veces densas, que se dejan notar entre los distintos ordenamientos nacionales de los países miembros. Basta con hacer notar que ni siquiera el principio de especialidad de la jurisdicción administrativa, bastante difundido entre los países europeos, no está vigente, sin embargo, en todos ellos. En el Reino Unido no está previsto un juez *ad hoc*, si bien es competente por materia una específica sección de la *High Court*, es decir, un juez ordinario, y, en Europa continental, la misma excepción vale también para Bélgica (Ferrari).

El legislador italiano ha optado por un modelo de jurisdicciones separadas, a diferencia de lo que ocurre en el derecho comunitario, donde el Tribunal de Justicia y, desde el momento de su constitución, el Tribunal de primera instancia están dotados de una competencia general.

Sin embargo, esta profunda fractura aparece matizada incluso en su propio presupuesto fundamental por la existencia de algunos elementos

que, más allá de las diferencias formales, sitúan ambos modelos procesales en una órbita no tan lejana. En este sentido, merece la pena referirse a las situaciones que pueden ser accionadas en juicio en cada uno de los dos ordenamientos. Mientras el derecho procesal comunitario diferencia una utilidad plena y una utilidad condicionada, la normativa italiana distingue los derechos subjetivos de los intereses legítimos. A pesar de ello, la doctrina italiana (Villata) no ha dejado de subrayar que esta diferente terminología aparece contrarrestada por una sustancial correspondencia de las respectivas categorías. Dicha analogía de conceptos se encuentra también por el mismo autor en otras categorías procesales; desde los vicios de legitimidad, o el mismo modo de accionar en ambos modelos, a la previsión de instrumentos procesales sustancialmente análogos, también si han sido fijado categorías diferentes, del recurso por anulación a la acción por inactividad. El hecho de que el legislador italiano y el comunitario hayan asumido diferentes opciones respecto a la separación de las jurisdicciones no ha impedido un proceso evolutivo que, en el transcurso de los últimos decenios, se ha producido, primariamente, a lo largo de las directrices paralelas; en primer lugar, la progresiva implementación de las garantías procesales de tutela del recurrente (en una óptica, evidentemente, de sujeto privado entendido como la parte “débil” frente a la administración pública que, históricamente, se sirve de una posición de fuerza de la que ha gozado en virtud del principio general de incontrolabilidad de sus actos; posición que en el transcurso de los años va debilitándose precisamente como consecuencia del proceso evolutivo al que nos estamos refiriendo) y, en segundo lugar, la creciente atención dirigida al tema de la efectividad de los remedios jurisdiccionales. Compartir los mismos presupuestos ha permitido que, en los últimos años, el derecho europeo, a pesar de la falta de armonización que hemos señalado, haya ejercido, también en el ámbito de la justicia administrativa italiana, una influencia que en ningún caso puede ser considerada irrelevante (Cassese, Sandulli, 2006).

No cabe duda de que los tratados de Maastricht y de Ámsterdam, aunque no de manera explícita, han puesto, en todo caso, los fundamentos para un camino de convergencia que se ha ido desarrollado en los años sucesivos. El primero de los dos tratados ha constituido, en efecto, la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior, que comprende la jurisdicción en materia civil y penal, y el segundo ha transferido la cooperación en materia civil al primer pilar; sin embargo, se trata de intervenciones que no tocan, sino de manera apenas tangencial, la materia de la tutela jurisdiccional contra los actos de las administraciones públicas. En el ámbito del derecho derivado, las dos directivas sobre las adjudicación de los contratos

públicos de suministros y de obras (la 89/665 y la 92/13) se han interesado por las relaciones entre jurisdicción interna y derecho comunitario, recalcando sustancialmente la ya abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia, sin intervenir tampoco de manera decisiva en el ámbito que aquí nos interesa (sino en los términos que se especificarán más adelante con mayor detalle) (en doctrina, véase De Pretis, Gnes).

Entonces, falta de armonización no significa absoluta impermeabilidad del modelo interno respecto a la influencia comunitaria; aunque es verdad que, a pesar de esta influencia, el legislador italiano ha podido continuar regulando el proceso administrativo con una libertad de acción de la que no ha gozado en tantos otros ámbitos, es necesario admitir que también en el sistema italiano de justicia administrativa se pueden encontrar huellas, muy significativas, de la influencia comunitaria.

Aun en el contexto de esta “huella” general de proceso administrativo que ha permanecido inmutable en el transcurso de los años (o mejor, que ha sido modificada en plena y libre autonomía por parte del legislador italiano), no son pocas las modificaciones que ha recibido como consecuencia de una intervención “desde lo alto”.

En una esquematización del recorrido de convergencia que aquí se quiere ilustrar, pueden determinarse tres diferentes “canales” a través de los cuales el derecho comunitario ha hecho su ingreso en el modelo italiano de justicia administrativa: a través de las fuentes del derecho comunitario derivado, admitidas por el legislador italiano; a través de los principios elaborados, o explicitados, por la jurisprudencia comunitaria, cuya impronta resulta, aunque no siempre de manera explícita, en todo caso visible en la obra del legislador; y, por último, en el diálogo entre los órganos jurisdiccionales europeos e internos, a través de la confirmación, en la jurisprudencia italiana, de principios de matriz europea.

En el ámbito de la primera de las tres categorías mencionadas, ha sido particularmente vistoso y significativo el caso de la regulación de los recursos en materia de adjudicación de los contratos públicos. La previsión de la posibilidad de indemnización en los supuestos en que se lesionan intereses legítimos en el curso de procedimientos de adjudicación de los contratos públicos no aparece en el ordenamiento italiano (rompiendo de este modo el dogma de la no indemnización de los intereses legítimos) de forma casual, sino en virtud de la Ley Comunitaria de 1991 (ley 19 de febrero de 1992, n. 142), que transpone precisamente la segunda directiva sobre la adjudicación de los contratos públicos; los efectos de estas dos directivas en el ordenamiento italiano, efectivamente, han sido notables, y se explicitan ya sea a nivel jurisprudencial (baste citar, por todas, la conocida sentencia

de las Sezioni Unite de la Corte di Cassazione n. 500/1999, que decide precisamente sobre lesión de los intereses legítimos con amplias referencias, también explícitas, al derecho comunitario; una orientación jurisprudencial significativa y confirmada, por último, por la sentencia del Consiglio di Stato, n. 4090/2006) ya sea a nivel normativo, a través de una serie de actos del legislador, algunos recientísimos, todos, en una cierta medida, marcados por las susodichas directivas; es el caso del Código de los contratos públicos (Decreto-Ley 163/2006) que, en el artículo 6, ap. 7, letra *n*), atribuye al procedimiento la verificación a la autoridad de vigilancia, precisamente siguiendo el modelo comunitario.

Sin embargo, el primero de estos tres “canales” parece ser el que hasta ahora ha surtido efectos menos importantes. En este sentido, la vía que conduzca a la uniformidad de la regulación procesal de los Estados miembros para dar lugar al nacimiento de un derecho procesal común europeo está todavía por venir. Es verdad que se han dado algunos pasos en ese sentido, y que será el camino a seguir en el futuro próximo con toda probabilidad, salvo cambios de ruta hasta ahora impensables. Los pasos dados en el ámbito del proceso administrativo han sido menos numerosos, o menos incisivos, que los dados respecto al proceso civil y penal. En el fondo, se hace presente todavía el principio que considera la regulación procesal una cuestión interna, ajena al ordenamiento comunitario en tanto en cuanto asegure el pleno respeto a los derechos subjetivos que el ordenamiento comunitario reconoce y garantiza a todos los ciudadanos.

En cambio, ha resultado más prolífica la reelaboración de la jurisprudencia comunitaria actuada tanto por el legislador italiano como por los órganos internos de la justicia administrativa.

Entre los más importantes pronunciamientos del Tribunal de Justicia en materia de derecho al control jurisprudencial, entendido como garantía de los remedios jurisdiccionales ofrecidos al ciudadano frente a la administración pública, se pueden destacar el pronunciamiento *Borelli* (3-12-1992, C-97/91), que sanciona la obligación por parte de los jueces nacionales de admitir los recursos presentados contra los actos preparatorios y obligatorios que se inserten en los procedimientos europeos compuestos, y *Textilwerke* (9-3-1994, C-188/92), que obliga al juez nacional al respeto de las decisiones asumidas por la Comisión, en respeto al principio de la certeza del derecho. En tema de garantías individuales en el proceso administrativo (Della Cananea, 2006) se pueden enumerar la *Technische Universität München* (21-11-1991, C-269/90), que sanciona el derecho de los ciudadanos privados directamente involucrados en la controversia a ser escuchados en el curso del procedimiento; la *Lisrestal* (6-12-1994, T-450/93), en la cual se abordan

aspectos relativos a la falta de respeto del derecho de defensa y omisión de motivación; la *France Aviation* (9-11-1995, T-346/94), que subraya la necesidad de que las garantías de defensa de los sujetos privados encuentren satisfacción en la fase nacional del procedimiento; la *Eyckeler* (19-2-1998, T-42/96), donde se sanciona el derecho de acceso a los documentos administrativos no reservados relativos a la decisión impugnada. Aunque no sea posible encontrar alguna explicación de la influencia ejercida por las citadas pronunciaciones, no puede ciertamente considerarse extraño que, a dos años de la última sentencia mencionada, el legislador italiano, con la ley 205/2000, siga el surco trazado por la jurisprudencia europea e introduzca, o refuerce donde ya están presentes, los principios de matriz europea en el proceso administrativo interno.

En particular, es posible observar que una pluralidad de disposiciones recogidas en la ley 205/2000 se insertan con gran (y, como se ha dicho, no casual) coherencia en el surco trazado por la jurisprudencia comunitaria; así, se puede observar lo dispuesto en el artículo 4 (sobre la obligación de motivación de las denominadas decisiones en forma simplificada), 10 (sobre la ejecución coactiva de las sentencias), 21, ap. 8 (indicación de los aspectos sumarios que justifican la adopción de medidas cautelares) y, en general, la revisión de toda la estructura de las reglas del proceso administrativo, en las que subyace el propósito de realizar el objetivo general de asegurar «una “plena” tutela respecto a todas las consecuencias derivadas del ejercicio ilegítimo de la función pública» (Pajno).

Sin embargo, a propósito de la Ley 205, se debe llamar especialmente la atención acerca del objetivo de la tutela cautelar *ante causam*. La institución está, en efecto, en el centro de tres fallos del Tribunal de Justicia (*Factortame*, 19-6-1990, C-31/89; *Zuckerfabrick*, 21-2-1991, C-143/88 y C-92/89; y *Atlanta*, 9-11-1995, C-465/93) que, más o menos que otras, son expresión de la lógica fundadora de la «homogenización de los sistemas de Justicia Administrativa», prestando una atención específica al aspecto de la «efectividad de la tutela cautelar según el modelo del proceso comunitario» (Villata), también más allá de cuanto está previsto por la directiva “recursos”. La jurisprudencia, aunque con algunas oscilaciones sucesivas, ha encontrado con posterioridad una salida decisiva en la ordenanza efectuada el 8-6-2004 en los procedimientos reunidos por C-250/02 a C-253/02 y C-256/02, precisamente contra la República italiana; en ese pronunciamiento se afirma definitivamente la necesidad, en el ámbito de las adjudicaciones de los contratos públicos de relevancia comunitaria, de dicha institución.

Sin embargo, todavía más que en las intervenciones de reforma de las estructuras procesales realizadas por el legislador, es a través de un examen

de la jurisprudencia administrativa italiana como puede percibirse fácilmente cómo el juez administrativo italiano recoge a manos llenas del ordenamiento europeo, especialmente de sus principios generales, y acompañado por los mismos ha informado, y en algunos casos también reformulado, sus propias orientaciones. Llegándose así al tercer y último aspecto; esto es, el continuo diálogo entre jueces internos y jueces comunitarios, debiéndose anteponer que este tiene como premisa la inexistencia de un sistema jurisdiccional administrativo europeo descentralizado que, autónomamente, aplique el derecho comunitario, pero en la elección, explicitada en el artículo 234, TCE (actualmente, artículo 267, TFUE), de constituir, bajo la autoridad de los jueces internos, una obligación de reenvío a los órganos jurisdiccionales comunitarios de todas las controversias que involucren decisiones sobre la validez, la interpretación o la aplicación del tratado, a través el mecanismo del reenvío prejudicial (Caranta). La relación de cooperación entre jueces de diferente nivel (nacional, por un lado, y comunitario, por el otro) se ha intensificado en los últimos años, por cuanto estrictamente concierne al sector del derecho administrativo, con la constitución del tribunal de primera instancia.

El diálogo entre los TAR y el ordenamiento comunitario viene de antiguo respecto a las cuestiones más marcadamente técnicas o procedimentales, como que el conflicto entre la normativa interna y la comunitaria debe resolverse a favor de esta última (TAR Veneto, sentencia 845/1980) o la doctrina del efecto directo de las directivas (TAR Lazio, Sentencia 7/1978), destaca particularmente la primera decisión de un juez italiano que afirma la obligación de inaplicación del acto administrativo incompatible con las directivas comunitarias *self-executing* (TAR Lombardia, ordenanza 182/1988, a la cual siguió la pronunciación de la Corte constitucional n. 389/1989, ya conocida como *Fratelli Costanzo*). Con esta última jurisprudencia se realiza un cambio profundo en el diálogo entre jueces administrativos internos y supranacionales, que se hace aún más evidente con el análisis de la jurisprudencia posterior (por ejemplo, TAR Abruzzo, sentencia 229/1992, sobre el efecto directo del ordenamiento comunitario; TAR Lombardia, sentencia 267/1994, sobre el control de oficio de la compatibilidad de la normativa nacional con la europea).

La confirmación de una cierta propensión del juez administrativo italiano a aliarse provechosamente con el derecho comunitario no debe sorprender y es, además, evidente, que la correcta aplicación del mecanismo del reenvío prejudicial ha permitido que se pronunciaran sentencias que se han revelado, con el paso de los años, piedras angulares del derecho europeo, habiendo sentado principios subjetivos que luego se han afirmado, con

siempre creciente vigor, gracias a un efecto “en cascada”, que han originado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. La referencia obligatoria, en este contexto, está en las sentencias *Costa*, *Simmenthal*, *Cilfit* y *Du Pont De Nemour*, además de la ya citada *Fratelli Costanzo* (véase Filippi).

Estos son algunos ejemplos del diálogo entre el juez administrativo italiano y el europeo, que, partiendo de una sugerencia del juez italiano, son confirmados en pronunciamientos del Tribunal de Justicia y, por tanto, se imponen, como tales, a todos los jueces internos de la Unión y, con ello, también al italiano, es posible citar también otros pronunciamientos que, tomando el empuje del reenvío proveniente de otros ordenamientos, han extendido posteriormente sus propios efectos también frente a los jueces italianos, introduciendo de este modo nuevos principios no previstos por el legislador italiano. Son dos, en este caso, los ejemplos que pueden considerarse más significativos.

Por motivos de brevedad, baste aquí evocar las sentencias *Francovich* y *Köbler* (Tribunal de Justicia, causas reunidas C-6/90 e C-9/90 y sentencia C-224/01, 30-9-2003) que han sido las primeras en afirmar el principio de responsabilidad extracontractual del Estado por falta de aplicación del derecho comunitario, con la consiguiente obligación de reparación del daño injustamente causado al ciudadano según los principios del derecho privado. En el fondo de estos dos pronunciamientos hay una instancia de tutela del ciudadano comunitario, a los cuales se quiere garantizar el pleno goce de los derechos conexos al *acquis communautaire*, a prescindir de cuáles sean los incumplimientos del legislador del país en el que este viva, y todavía la sentencia tiene, como es evidente, un efecto impetuoso en la medida en la que atribuye al juez administrativo la posibilidad de imputar a la administración pública (es más, al más alto grado de ella) una responsabilidad no prevista por el ordenamiento italiano, cuyos aspectos resultan todavía más “exacerbantes” cuando se piensa en el alcance, eventualmente también muy grave, de la obligación de indemnización que es contextual al pronunciamiento que establece la responsabilidad del Estado (Chiti, Franchini, Gnes, Savino, Veronelli).

Precisamente sobre el tema de la indemnización por daños se abre la corriente de pronunciamientos inaugurado por el asunto *Köbler*. La novedad que esta introduce respecto a la otra sentencia que acabamos de mencionar es la de extender la responsabilidad, y por tanto, lo que más cuenta, la obligación de indemnizar, también a los jueces nacionales, en el caso de violaciones del derecho comunitario conexas al ejercicio de sus propias funciones (en el caso concreto, se trataba de la omisión de un reenvío prejudicial). También en este caso, el objetivo inmediato del juez comunitario era el de

garantizar la efectiva tutela del ciudadano europeo; sin embargo, el efecto mediato, pero todavía más impetuoso que resulta de ella, es el de infringir el principio del ordenamiento interno italiano de la irresponsabilidad del juez por sus propias decisiones y la independencia de este del gobierno (que, en cambio, será el órgano al que corresponderá la reparación material).

Por último, se debe hacer referencia al pronunciamiento *Factortame* (Tribunal de Justicia, sentencia C-213/89, 19-6-1990; en doctrina, Musselli), que constituye la primera decisión en materia de medidas cautelares; con ella se confirma la posibilidad de que el juez interno pueda tutelar los derechos subjetivos a través la adopción de medidas cautelares dirigidas a eludir los posibles perjuicios que se pueden derivar de la duración de la pendencia de un juicio sobre la conformidad de una norma interna con el derecho comunitario. Precisamente esta resolución, junto con la sucesiva *Factortame II*, han marcado un surco profundo y significativo en la historia de la relación entre la jurisdicción administrativa interna y la comunitaria, convirtiendo la materia de la tutela cautelar en aquella «en la que es más avanzado el proceso de uniformidad de los remedios jurisdiccionales entre el nivel comunitario y el nivel nacional» (Caranta). La tutela cautelar garantizada a los sujetos procesales por los jueces nacionales no puede, a juicio del Tribunal de Justicia, ser expuesta a diversas gradaciones de intensidad según cual sea la naturaleza del acto impugnado (interno, y eventualmente de aplicación de la normativa europea, de derecho comunitario derivado), debiendo uniformarse en una sustancial homogeneidad que se debe mantener con independencia de las variaciones que existan en los distintos casos en cuestión y de la nacionalidad del órgano que juzga.

Este ejemplo es quizá más significativo que otros del recorrido que, siguiendo rieles convergentes, han adoptado el derecho procesal administrativo interno y comunitario. Si bien no nos es dado aún conocer su exacto punto de llegada, no cabe duda que el camino se realiza a lo largo de un surco que ya está decididamente marcado.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ASTONE, F., “Riforma della P. A. e ordinamento comunitario”, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1, 2002.
- BILANCIA, P., “Autorità amministrative indipendenti tra Europa, Stato e Regioni”, *Quad. cost.*, 2003.
- CARANTA, R., “La giustizia amministrativa comunitaria”, en CASSESE, S., *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, t. V, Milano, Giuffrè, 2003.

- CASSETTA, E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2004.
- CASSESE, S., “Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, n. 1.
- , “Poteri divisi: amministrazione europea e amministrazioni nazionali”, en AMATO, G. y SALVADORI, M., *Europa conviene?*, Roma, Laterza, 1990.
- y Sandulli, A., *Diritto processuale amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2006.
- CERULLI IRELLI, V., “Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell’azione amministrativa”, *Astrid Rassegna Online*, 2005.
- CHITI, E. y FRANCHINI, C., *L’integrazione amministrativa europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- et al. (coords.), *Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali*, Milano, Giuffrè, 2005.
- CHITI, M. P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1999.
- y GRECO, G. (coord.), *Trattato di Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1997, I.
- CLARICH, M., “La giustizia”, en CASSESE, S., *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, t. II, Milano, Giuffrè, 2003.
- COSTANZO, P. et al., *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2006.
- CUOCOLO, L., “I processi decisionali nell’amministrazione comunitaria”, *DPCE*, 2006.
- y LEMBECK, G., “Le autorità di regolazione e controllo dei servizi di interesse generale in Europa: una prospettiva comparata”, *DPCE*, 2007.
- D’ALBERTI, M., *La “rete” europea delle autorità di concorrenza*, 2006, en www.learlab.it.
- DE PRETIS, D., “La tutela giurisdizionale amministrativa in Europa fra integrazione e diversità”, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005.
- DELLA CANANEA, G., *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, Giuffrè, 2006.
- , “L’amministrazione europea”, en CASSESE, S., *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, 2a. ed., t. II, Milano, Giuffrè, 2003.
- FERRARI, G. F., “Giustizia amministrativa in diritto comparato”, *Digesto (disc. pubbl.)*, IV ed., vol. VI, Torino, UTET, 1991.
- FILIPPI, M., “La giurisprudenza amministrativa a contenuto comunitario”, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993.
- FRANCHINI, C., “I principi dell’organizzazione amministrativa comunitaria”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002.
- GNES, M., “Giudice amministrativo e diritto comunitario”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999.

- MASSERA, A., “I principi generali dell’azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario”, *Dir. amm.*, 2005.
- MERUSI, F., “Le autorità indipendenti fra riformismo nazionale e autarchia comunitaria”, en *ID.* (cur.), *Le leggi dal mercato. Innovazione comunitaria e autarchia comunitaria*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- MORBIDELLI, G., “Le autorità indipendenti: introduzione ad una lettura comparata”, *DPCE*, 2001.
- MUSSELLI, L., *La giustizia amministrativa nell’ordinamento comunitario*, Torino, Giappichelli, 2000.
- PAJNO, A., “Il riparto della giurisdizione”, en CASSESE, S., *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, t. V, Milano, Giuffrè, 2003.
- PICOZZA, E., *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, Giappichelli, 2004.
- PORCHIA, O., “La coamministrazione nell’ordinamento comunitario: il caso degli OGM”, en FERRARA, R., MARINO, I. M. (coords.), *Gli organismi geneticamente modificati: sicurezza alimentare e tutela dell’ambiente*, Padova, CEDAM, 2003.
- SANDULLI, A., *La proporzionalità dell’azione amministrativa*, Padova, CEDAM, 1998.
- SIDJANSKI, D., “Europe 1992: gouvernement des comités?”, *Pouvoirs*, 1989, n. 48.
- SORACE, D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- STEVENS, A., y STEVENS, H., *Brussels Bureaucrats? The administration of the European Union*, Nueva York, 2001.
- TACCOLA, C., “La seconda decisione sulla comitologia e l’obbligo di motivazione”, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003.
- VILLATA, R., “L’incidenza dell’ordinamento comunitario nelle trasformazioni della giustizia amministrativa”, en CORLETTO *et al.* (coords.), *La giustizia amministrativa in trasformazione*, Padova, CEDAM, 2006.