

rigor y detalle se explican las nuevas circunstancias que condicionan las relaciones entre el Estado y la sociedad, en un contexto de gran complejidad marcado por la reasignación de funciones y medios a la Administración en el marco del Estado social y los fines que le son inherentes; la revolución tecnológica que nos dirige hacia una descentralización de los sistemas energéticos y a una nueva posición de los consumidores gracias a los procesos de digitalización; y la transición energética que, estrechamente vinculada a la política climática, modificará radicalmente la estructura industrial del sector energético y exigirá al resto de sectores económicos que tengan muy presentes en sus decisiones empresariales la sostenibilidad medioambiental.

Queda claro que los objetivos, contenidos y metodología de este proyecto de investigación han resultado de gran utilidad a la vista del resultado plasmado en el libro. Felicitamos a los autores por el rigor y el esfuerzo sistemático y de claridad para explicar cuestiones nada sencillas. Finalmente, destacamos que, en no pocas cuestiones, este proyecto abre una agenda de temas sugerentes para futuras investigaciones.

*Juan de la Cruz Ferrer*  
Universidad Complutense de Madrid

J. FERNÁNDEZ GAZTEA: *Cooperación procedimental en la Unión Europea. Límites jurisdiccionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, 430 págs.

La obra que tenemos el honor de recensionar merece, verdaderamente, un examen detenido. Se trata de un trabajo monográfico que tiene por objeto el estudio de «la cooperación entre las Administraciones de la Unión Europea» que, «concebida *como función* es un nervio central de la estructura jurídica que hace posible la Unión Europea» (págs. 31-32). Según nos dice el autor, la cooperación procedimental tiene interés científico para el derecho administrativo por dos razones, la primera de las cuales se traduce en que «la elevada complejidad de los procedimientos cooperativos invita a su análisis» (pág. 34). Una segunda vertiente derivada de la anterior es la referida a las consecuencias de estas estructuras procedimentales cooperativas en su control jurisdiccional. El autor describe el problema fielmente cuando afirma que «existe una falla en la protección jurídica del interesado en uno de estos procedimientos» porque «cuando éste quiere reaccionar contra una irregularidad en su tramitación se encuentra que no existe criterio inequívoco para elegir la jurisdicción destinataria de su reclamación» y añade que «si tiene que acudir al TJUE, el acceso se complica más» (pág. 35).

Estructuralmente, la obra se divide en una introducción y dos partes, que se corresponden perfectamente con las dos cuestiones aludidas, la «sistematización de la actividad de un procedimiento cooperativo», por un lado, y la «protec-

ción jurídica del interesado en un procedimiento cooperativo», por otro. Estas dos partes, a su vez, se dividen en cinco capítulos en total, correspondiendo tres a la primera y dos a la segunda. Cuatro de los capítulos reconstruyen las dos vertientes aludidas en relación con varios conceptos fundamentales del derecho administrativo y europeo clásicos (la teoría de los actos jurídicos, la teoría del procedimiento, la teoría de la relación jurídica y el marco vigente de la jurisdicción revisora y el acceso al recurso en lo contencioso-administrativo). Por último, la propuesta, que ha permeado todo el trabajo, se expone en plenitud en el quinto y último capítulo (que, por cierto, aún incluye un imponente estudio sobre el acto de trámite en el derecho español y el régimen de impugnación de actos en el derecho administrativo alemán y en la jurisprudencia del TJUE). Esta propuesta la resume el autor al inicio de la obra cuando nos sugiere «centrarse en el reajuste de la jurisdicción que afecta a un mayor número de procedimientos cooperativos: la de los órganos del TJUE» (pág. 40). El excurso final, incluido en este mismo capítulo quinto, nos pone sobre la pista del futuro del debate.

De forma crucial, además, el autor selecciona un sector objeto de estudio para descender al nivel de lo concreto, el sector aduanero, de enorme relevancia en el derecho europeo y que, lejos de limitarse a una dimensión fiscal, es un problema típicamente jurídico-administrativo (págs. 127 y ss.). Este sector, de nuevo, atraviesa el conjunto del trabajo, llegando al extremo de la rigurosidad cuando el autor nos presenta una serie de tablas en las que, analizando estos procedimientos aduaneros uno por uno (cincuenta y siete en total), nos explica sus diversos rasgos como procedimientos cooperativos, proponiendo incluso un modelo geométrico de representación ordenada de estos y de cualesquiera otros procedimientos cooperativos posibles, y justificando la posición de cada procedimiento en el modelo (págs. 208-216). Finalmente, incluye una segunda serie de tablas con la descripción y referencias normativas de cada uno de estos 57 procedimientos cooperativos aduaneros de muestra revisados a fecha de enero de 2019 (págs. 401-430), en lo que constituye una ingeniosa y ciertamente laboriosa apuesta metodológica que bien merece ser saludada en el derecho administrativo español.

Todo ello se lleva a cabo con un profuso análisis de la literatura jurídica en lenguas inglesa y no raramente italiana, pero sobre todo alemana y española en todos los problemas analizados. Más bien habría que decir que el autor nos ofrece una exégesis de la doctrina, tanto de la dominante como de la minoritaria, tan profusa y al detalle que, aunque por supuesto revisable y contrastable científicamente, está abocada a adquirir carácter de definitiva entre nosotros. Esto convierte el trabajo en un punto de partida indispensable para cualquier investigación posterior que se adentre en el debate de los procedimientos cooperativos y su control jurisdiccional. No es menor tampoco la capacidad del autor para llevar el problema objeto de estudio a la actualidad del debate científico, recogiendo incluso posturas a las que se ha enfrentado primero en el contexto de actividades científicas organizadas por los centros más especializados en el tema, y dándoles así una nueva dimensión en soporte escrito (véase, por ejemplo, pág. 355, nota 1064).

Entrando en la sustancia del trabajo y en su primera vertiente, el autor tiene el acierto de situar el procedimiento en el centro de su reflexión, como institución legitimadora del resultado al que da lugar (pág. 145, y véase clásicamente N. Luhmann [1989], *Legitimation durch Verfahren*, 2ª ed., Frankfurt: Suhrkamp). No obstante, quizá no convenga mostrar excesivo entusiasmo por la doctrina, ciertamente copiosa —como bien refleja el autor—, pero en nuestra opinión desenfocada, que pretende efectivamente que el procedimiento administrativo sea, además de lo que ya es, es decir, un mecanismo de toma de decisiones y de garantía de los derechos de los interesados, una fuente de «legitimación democrática». Aquí nos permitirá el autor un amigable disenso. Esta idea, que recuerda a las propuestas de «democracia material», no puede ser compartida, porque pretende atribuir carta democrática a trámites (como las audiencias a los interesados o la información pública) ajenos al auténtico procedimiento de legitimación democrática, que es la formación de la voluntad de la comunidad política en virtud del principio de mayoría, expresada a través de la legalidad. En este sentido, si lo entendemos bien, se pronuncia un profesor muy citado por el autor en este pasaje en una obra monográfica, véase W. Schmitt-Glaeser (1992), *Private Gewalt im politischen Meinungskampf. Zugleich ein Beitrag zur Legitimität des Staates*, 2ª ed., Berlin: Duncker und Humblot.

En particular, en lo que se refiere a la naturaleza de los procedimientos objeto de estudio, el punto de partida debe ser el concepto de procedimiento cooperativo. El autor ha explicado con detalle al inicio de la obra la elección de este término (págs. 64 y ss.). Lo prefiere a otros de mayor difusión entre nosotros, especialmente a «procedimiento compuesto» o «procedimiento complejo», ambos carentes, en su opinión, de matices adecuados, al igual que otros de otras lenguas como «mixed proceedings», «mehrstufiges Verwaltungsverfahren» o «procedimento collegato». El término, que sin duda tiene su origen en el concepto correlativo de «federalismo cooperativo», presenta varias ventajas, incluso etimológicas: en suma, enfatiza las ideas clave de que las Administraciones participantes en esta clase de procedimientos son distintas entre sí, y que cooperan para la consecución de un fin común.

Del concepto de procedimiento cooperativo surgen a su vez varios conceptos conexos. Así, los actos surgidos en el seno de estos procedimientos se denominarán, correspondientemente, «actos cooperativos». Ahora bien, aunque el autor aclara que el concepto de acto cooperativo no es enteramente original frente al acto administrativo nacional, puesto que no tiene origen en una fuente normativa independiente ni tiene por objeto una tercera actividad distinta de la actividad administrativa nacional (pág. 90), sí que hay que advertir que, para la configuración del concepto de acto cooperativo, opta a su vez por partir de un concepto amplio de acto administrativo (G. Zanobini [1958], *Corso di Diritto Amministrativo, Volume Primo: Principi Generali*, 8ª ed., Milano: Giuffrè, pág. 243). Desde luego, este no es el único modelo posible, y así conocemos en los derechos administrativos nacionales conceptos de acto administrativo más restringidos (clásicamente, E. Forsthoff [1973], *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 10ª ed., Munich:

C. H. Beck, págs. 205 y ss., y entre nosotros un ejemplo reciente, R. Bocanegra Sierra [2005], *La teoría del acto administrativo*, Madrid: Iustel). Pero sí que parece que el concepto amplio de acto administrativo es el modelo más adecuado para el acto cooperativo, y así nos lo hace ver el autor cuando nos explica que este abarca una gran diversidad de actividad administrativa material y formal, que subdivide en tres conceptos diferentes. El primero de ellos es el concepto de acto transnacional, que se refiere al acto de una Administración nacional que tiene efectos fuera de su territorio, en el de los demás Estados miembros, de forma automática y anticipada, y que ya tiene una larga trayectoria dogmática. El segundo sería la decisión de referencia, que se distinguiría del anterior solo porque requerirá un acto de reconocimiento individualizado de cada tercer Estado miembro en que deba tener eficacia (pág. 101). Y en tercer lugar tendríamos la pura actuación material de efecto transnacional, que se caracterizaría porque, en teoría, sus «efectos jurídicos gozan del reconocimiento anticipado de otras Administraciones», aunque seguidamente el autor admite que «la doctrina ha prestado poca atención al carácter transnacional de la actividad material de las Administraciones nacionales» (pág. 106), lo que sugiere que quizá y a pesar del enorme esfuerzo de construcción conceptual, sus límites son aún difusos. En fin, podríamos seguir con otros conceptos que el autor sigue elaborando ya dentro del contexto de la actividad aduanera (reglamentos de ejecución, reglamentos delegados, decisiones, actos atípicos, etc.) pero valgan los anteriores como muestra de la profundidad dogmática del estudio.

En segundo lugar, hay que referirse a la propuesta con la que el autor responde a los límites jurisdiccionales de tutela frente a los actos cooperativos, y en particular aquellos que son decididos por una Administración europea, pero que requieren de la participación de una Administración nacional mediante un acto de trámite. Quizá lo más interesante aquí sea el debate que abre con la doctrina europea (véase, por ejemplo, F. Brito Bastos [2018], «Derivative illegality in European composite administrative procedures», *Common Market Law Review*, 55, págs. 101-134, y ahora también F. Brito Bastos [2020], «An Administrative Crack in the EU's Rule of Law: Composite Decision-making and Nonjusticiable National Law», *European Constitutional Law Review*, 16, págs. 63-90). El autor dialoga con esta doctrina europea y se distancia de ella en varios aspectos, pero a efectos de esta exégesis destacaremos dos. Para esta línea de pensamiento, es posible encontrar una coherencia en la jurisprudencia del TJUE en materia de acceso a la justicia en procedimientos compuestos, y fundamentalmente entre los dos casos clave, que aparecen como contrapuestos: *Borelli* (C-97/91) y *Reino de Suecia* (C-64/05), a los que, más recientemente, se ha unido un tercero, *Berlusconi* (C-219/17). En la primera, el TJUE parecía inclinarse por la obligación del juez nacional que revisara el acto de trámite nacional de plantear cuestión prejudicial; en la segunda, por el contrario, parece asumir que no ha lugar la intervención del juez nacional, y que el acto de trámite nacional se da por revisado con la revisión del acto administrativo europeo; en la tercera asume esta extensión de su jurisdicción expresamente. La doctrina antes

referida defiende el criterio del TJUE, manteniendo con firmeza que los procedimientos sobre los que se proyectan estas tres sentencias (y otros muchos) eran diferentes entre sí y que, especialmente en el caso *Berlusconi*, la autoridad europea —en aquel caso, el BCE— tenía una amplia discrecionalidad y podía apartarse del criterio del acto de trámite nacional —un proyecto de decisión del Banco de Italia—, lo que para esta doctrina justificaría la exclusión de su revisión por los órganos jurisdiccionales italianos (Brito, 2020: 70). Como ha demostrado el autor de la obra, sin embargo, esto está lejos de ser tan claro, y resulta que si se examinan los procedimientos de cada uno de los tres casos en detalle, encontrar diferencias que justifiquen los cambios en la doctrina del TJUE no es tan sencillo (pág. 271). Además, la discrecionalidad de la decisión final no justifica, en absoluto, la exclusión de todo control del acto de trámite, incluso aunque la autoridad europea se aparte de su criterio. La doctrina referida, sin embargo, justifica esta solución, pretendiendo que sea la única «constitucionalmente posible» en términos de derecho europeo, pues, se dice, una extensión de la jurisdicción del TJUE que le permita revisar los actos nacionales conforme al derecho nacional sería contraria a los tratados, y la revisión de los actos de trámite por los órganos jurisdiccionales nacionales, argumentan, violentaría los principios de uniformidad y autonomía del derecho europeo. Acertadamente, en nuestra opinión, el autor demuestra que, al excluir la revisión nacional de los actos de trámite y residenciarla en sede europea, de hecho, la primera extensión de jurisdicción ya se ha producido; y que, además, no se entiende esa pretendida violación de los principios del derecho europeo, cuando de hecho es la propia legislación europea la que contempla la división de los procedimientos en diferentes fases sometidas a diferentes regímenes jurídicos: esta es, en realidad, la normalidad de una Unión Europea compuesta por una pluralidad de Estados y sistemas jurídicos con los que el derecho europeo debe dialogar, constituyéndose como sistema jurídico abierto (pág. 356). Para la reflexión queda la propuesta a la que se adhiere el autor, desde luego *de lege ferenda*, sobre una posible reforma de los tratados para contemplar una «cuestión prejudicial inversa», mediante la cual el TJUE pueda consultar a los órganos judiciales nacionales sobre la adecuación a su legalidad de estos actos de trámite nacionales cuando resuelva un recurso que impugne el acto europeo final. Este modelo equilibraría y reforzaría la cuestión prejudicial como un mecanismo de cooperación judicial, y no tanto como mecanismo de afirmación de un ordenamiento jurídico europeo construido sobre un modelo de sistema cerrado.

En definitiva, se trata de un estudio que, por su profundidad, exhaustividad bibliográfica y ambición conceptual, es uno de esos trabajos de referencia que, en último término, permiten al derecho administrativo español ascender de nivel. Nada de lo dicho es en absoluto exagerado, como puede comprobarse en el libro objeto de la presente recensión, a cuya lectura indudablemente invitamos.

*Héctor Iglesias Sevillano*

Universidad de Bolonia y Universidad Autónoma de Madrid