

LOS PROCEDIMIENTOS COOPERATIVOS EN LA UNIÓN EUROPEA: COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA Y TUTELA DE LOS INTERESADOS A LA LUZ DE LA UNIÓN ADUANERA

1. OBJETO

Esta tesis profundiza en la ejecución inter-administrativa del Derecho de la Unión Europea; un fenómeno identificado por la doctrina con distintos conceptos¹ y pendiente de más elaboración dogmática. La tesis tiene por objeto explicar y solucionar una problemática particular asociada a este modo cooperativo de administración que impulsó el “informe Sutherland”² y que ha implantado progresivamente la normativa secundaria de la Unión Europea.

La problemática es la de la protección jurídica del interesado en un procedimiento administrativo en el que participa más de una Administración del espacio europeo (denominados en la tesis procedimientos cooperativos). En concreto se trata de resolver la incertidumbre que rodea a la pregunta de ante qué instancia o instancias debe accionar el interesado para proteger su interés. A este respecto la tesis propone vías todavía no exploradas en profundidad por la doctrina, ni por el TJUE, para hacer realidad en un procedimiento cooperativo europeo la regla en virtud de la cual las actuaciones de trámite de un procedimiento han de impugnarse con la resolución del mismo, matizando de este modo el principio de división jurisdiccional o “*Trennungsprinzip*” que rige hoy para estos procedimientos. El sector de actividad que se emplea de referencia es la unión aduanera europea.

El objeto de la tesis es de relevancia jurídica, pero también lo es de relevancia extrajurídica. En tanto que la problemática asociada a la protección del interesado en un procedimiento cooperativo hunde sus raíces en el diseño político-institucional de ejecución del Derecho de la Unión Europea y está asociada al fenómeno de integración europea, la contribución de esta tesis puede considerarse también desde más allá de lo jurídico y concebirse como una aportación orientada a corregir este aspecto del proceso de integración europea.

¹ La nota a pie de página número 12 del primer capítulo de la tesis elabora esta pluralidad de conceptos.

² “El mercado interior después de 1992 – Respondiendo al reto”, informe fechado a 28 de octubre de 1992, presentado por el Grupo de alto nivel presidido por Peter Sutherland, a la Comisión de la Comunidad Económica Europea, sobre el funcionamiento del mercado interior, publicado por el *European Information Service* e identificado con el número 1808.

2. LA METODOLOGÍA

La metodología que sigue la tesis es innovadora y determina la estructura del contenido.

Conforme a la metodología escogida, después de analizar el marco normativo aduanero (capítulos segundo y tercero), la tesis se detiene en sistematizar la actividad que transcurre a lo largo de un procedimiento cooperativo (capítulos cuarto y quinto). Este ejercicio de sistematización forma parte del núcleo del texto.

El hecho de que el régimen jurídico de los procedimientos cooperativos europeos esté aún lejos de ser un régimen acabado –también su régimen de impugnación–, está directamente ligado al hecho de que la sistematización de la actividad que transcurre en ellos no está del todo elaborada. De ahí que la tesis ofrezca esta explicación con carácter previo a abordar en el capítulo sexto la problemática planteada.

Esta sistematización previa consiste en un estudio de la actividad que transcurre en un procedimiento cooperativo a través de los paradigmas de sistematización de la teoría de las formas jurídicas de la actividad administrativa (segunda mitad del capítulo cuarto), la doctrina del procedimiento administrativo, y la doctrina de la relación jurídica (estas dos últimas en el capítulo quinto).

Para anclar este análisis en la realidad concreta que se deduce de la normativa se ha elaborado una muestra de aproximadamente 60 procedimientos aduaneros regulados por la normativa secundaria europea. La muestra es el Anexo 1 de la tesis. Con esta muestra se quiere agrupar todos aquellos procedimientos aduaneros en los cuales participen activamente más de una Administración, formando así una recopilación de supuestos de actividad administrativa cooperativa aduanera que sea indicativa de este tipo de actividad³.

De esta manera, en la tesis se explica todo argumento susceptible de ejemplificación por medio de los procedimientos del Anexo 1 y se contrastan los razonamientos abstractos propuestos a lo largo del texto con la facticidad que se desprende de estos procedimientos. Esto se puede constatar en las constantes referencias del texto a los procedimientos del Anexo 1.

Después de estudiar la actividad que transcurre en los procedimientos cooperativos, la tesis se ocupa de la problemática asociada a la pregunta de ante qué órgano jurisdiccional debe plantearse acción por actuaciones llevadas a cabo en uno de estos procedimientos

³ Los criterios conforme a los cuales se ha elaborado esta muestra están explicados en la sección III. (*Delimitación de la muestra objeto de análisis*) del capítulo primero de la tesis.

(capítulo sexto). Aquí la tesis parte del presupuesto de que lo idóneo sería que a los procedimientos cooperativos les fuera aplicable la regla en virtud de la cual las actuaciones de trámite del procedimiento las ha de resolver el órgano que conozca de la resolución.

A partir de este presupuesto, en la tesis se intenta conciliar el carácter multijurisdiccional de los procedimientos cooperativos con esta regla de impugnación seguida en Derecho nacional. Para ello el método elegido es resaltar el desfase que existe entre el régimen de impugnación de los actos de los procedimientos cooperativos europeos y el régimen de impugnación de los actos de procedimientos administrativos nacionales, y al hilo de la explicación de ese desfase se plantea cómo aplicar a los procedimientos cooperativos europeos la regla en virtud de la cual, en principio, los actos ejecutados en un procedimiento los debe resolver el órgano jurisdiccional competente para conocer del acto que pone fin a tal procedimiento.

Este desfase se trata de hacer ver del siguiente modo: (i) primero, se elabora un marco de reglas ideales para la impugnación de actuaciones de un procedimiento cooperativo; marco que se induce de normas de Derecho español, alemán y de la UE, y (ii) segundo, se compara este marco ideal con el régimen que resulta de las normas vigentes de Derecho internacional público y de la jurisprudencia del TJUE.

3. CONTRIBUCIONES

El primer grupo de contribuciones de la tesis se refiere al *cómo* se ha procedido para responder a la problemática planteada.

La opción de sistematizar la actividad que transcurre en los procedimientos cooperativos europeos por medio del uso combinado y simultáneo de tres teorías tradicionalmente empleadas en el ámbito nacional, pero en menor medida y generalmente por separado en el ámbito europeo, es una nueva contribución. Es difícil encontrar en la literatura especializada tal análisis y conceptualización de la actividad que transcurre en un procedimiento cooperativo europeo. La riqueza de ejemplos de la muestra de procedimientos del Anexo 1 permite desarrollar el planteamiento sin perder de vista la realidad tal como se desprende de la normativa.

De entre los resultados de este análisis destaca la propuesta de un nuevo modelo explicativo de todos los modos de ejecución del Derecho de la UE (apartado quinto de la sección II. del capítulo quinto).

Partiendo del modelo de ejecución y cooperación de SYDOW, se desarrolla en la tesis este nuevo modelo explicativo fundamentado en la distinción de dos variables en toda ejecución de Derecho de la UE: (i) ámbito territorial del efecto de la actuación, y (ii) el tipo y número de Administraciones participantes.

El nuevo modelo propuesto sirve para explicar y relacionar entre sí toda clase de actuación de ejecución del Derecho de la UE y constituye un avance respecto a las explicaciones existentes. El modelo rompe con lo precedente en tanto que abandona la dicotomía ejecución directa–ejecución indirecta como primera referencia a la hora de explicar la ejecución del Derecho de la UE.

El modelo tiene un correlato gráfico que se puede dibujar sobre un eje de coordenadas, en el cual se pueden representar procedimientos y actuaciones en ejecución del Derecho de la UE. Se ha ensayado dicha representación en la tesis y se han mostrado todos los procedimientos de la muestra como puntos dibujados en dicho modelo⁴.

El segundo grupo de contribuciones se refiere a las alternativas propuestas para redirigir el régimen vigente de impugnación de las actuaciones de un procedimiento cooperativo europeo hacia un régimen más claro para interesado y órganos jurisdiccionales. Las alternativas se inspiran en la idea de trasladar a los procedimientos cooperativos la regla en virtud de la cual las actuaciones de trámite de un procedimiento deben conocerse junto con su resolución.

Aquí, sin perjuicio de que una solución a largo plazo pueda pasar por la creación de una jurisdicción de jurisdicciones –un entrelazamiento y coordinación de las distintas jurisdicciones europeas para procedimientos multi-jurisdiccionales–, la tesis propone soluciones concretas y factibles en el corto plazo.

Respecto a los procedimientos cooperativos en los que participan varias Administraciones nacionales se propone que la regulación secundaria europea implante, en aquellas materias en las que la Unión Europea es competente, un mecanismo en virtud del cual cuando se plantee la impugnación de un acto de trámite de un procedimiento cooperativo europeo, (i) la autoridad judicial del Estado en el cual se hubiera ejecutado el trámite se abstenga de conocer de una reclamación que tuviera por objeto dicho trámite a favor del órgano jurisdiccional del territorio en el cual se finalizara el procedimiento, y (ii) la autoridad judicial del Estado que ha ejecutado el trámite responda a las dudas que le pueda plantear respecto al trámite en cuestión el órgano jurisdiccional que conociera de la

⁴ *Vid.* páginas 196 a 229 de la tesis.

resolución que pone fin al procedimiento (una suerte de cuestión prejudicial entre Estados).

En el texto se adelanta la contestación a las objeciones que se pudieran plantear a tal propuesta.

Respecto a los procedimientos cooperativos que finalizan por acto de la Unión Europea y cuyos actos finales son objeto de la jurisdicción del TJUE, se considera que el criterio que emplea el TJUE para determinar si extiende ó rehúsa extender su jurisdicción a los actos de trámite ejecutados por las Administraciones nacionales participantes en el procedimiento, es equívoco; este criterio es la claridad de la distribución de competencias entre las autoridades participantes en el procedimiento cooperativo.

La propuesta de la tesis es que para aquellos casos en los que por razonable, necesaria e inevitable implicación, el TJUE deba conocer de tales actos de trámite para ejercitar la jurisdicción que le reconocen los Tratados, el TJUE interprete teleológicamente los límites de su jurisdicción haciendo uso de la racionalidad que subyace en la doctrina de los “*implied powers*”, en la doctrina del “*effet utile*” y en la regla de interpretación de los tratados internacionales conforme a la cual éstos han de interpretarse en el sentido que les permita ser efectivos y no en el sentido que los frustre. Se propone el caso *Reino de Suecia* como paradigma de supuesto en el que el TJUE extendió su jurisdicción a un acto de trámite ejecutado por una Administración nacional en un procedimiento cooperativo.

A lo anterior se suman otras aportaciones. Entre ellas, primero, un análisis completo de la normativa aduanera española y europea y del modo en el que ambas se interrelacionan (capítulos segundo y tercero). Esto estaba pendiente en la literatura. También, segundo, un estudio de la verdadera naturaleza (administrativa ó tributaria) de la actividad aduanera (primera mitad del capítulo cuarto).