

LA DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES NORMATIVA Y ADMINISTRATIVA EN EL ORDEN COMUNITARIO. EN PARTICULAR, LA DECISIÓN

Por LUIS ÁNGEL BALLESTEROS MOFFA *

SUMARIO

I. LA APLICACIÓN DIRECTA DEL DERECHO COMUNITARIO Y LA CONFUSIÓN ENTRE FUNCIONES NORMATIVAS Y ADMINISTRATIVAS EN EL SENO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.—II. LA DECISIÓN COMO PIEZA CLAVE DE LA EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA DEL DERECHO COMUNITARIO: 1. INDETERMINACIÓN DE SU PERFIL. 2. EXÉGESIS DE ESTA FIGURA A LA LUZ DE SU CONCEPTUACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO: A) *Proyección práctica de la delimitación*. B) *El problema de la distinción conceptual de los actos jurídicos, normativos y administrativos*. C) *La singularidad de la decisión: su naturaleza no normativa*.—III. PARTICULAR REFERENCIA AL EFECTO DIRECTO DE LAS DECISIONES.

I. LA APLICACIÓN DIRECTA DEL DERECHO COMUNITARIO Y LA CONFUSIÓN ENTRE FUNCIONES NORMATIVAS Y ADMINISTRATIVAS EN EL SENO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Una de las dificultades que presenta el ya *per se* complejo sistema aplicativo del Derecho comunitario es la imprecisión que se detecta aún en la actualidad en cuanto al reconocimiento de funciones administrativas —no exclusivamente organizatorias o internas— en el seno de las Comu-

* Prof. Ayudante de Derecho Administrativo de la Universidad de León.

nidades y su delimitación de las funciones normativas¹. La ausencia de nítidos criterios en este sentido, tanto a la luz de los Tratados constitu-

¹ Entre los numerosos estudios habidos sobre los diferentes tipos de aplicación del Derecho comunitario, véanse RIDEAU, J., «Le rôle des Etats membres dans l'application du Droit communautaire», *Annuaire Français de Droit International*, 1972, pp. 864 y ss.; KOVAR, R., «L'effectivité interne du Droit Communautaire», en *La Communauté et ses Etats membres*, Faculté de Droit-Martinus Nijhoff, Lieja-La Haya, 1973, pp. 203 y ss.; HILF, M., «The application of rules of national administration in the implementation of Community Law», *Yearbook of European Law*, 1983, pp. 78 y ss.; BASSOLS COMA, M., «Derecho comunitario y Derecho administrativo», *Actualidad Administrativa*, núm. 32, septiembre de 1986, pp. 1829 a 1838; SANTAOLALLA GADEA, F., «La aplicación del Derecho comunitario en España», en AA.VV. (Dir.: GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. y MUÑOZ MACHADO, S.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, Civitas, Madrid, 1986, vol. I, pp. 385 a 502; MORATA, F., «La ejecución del Derecho comunitario en los Estados miembros descentralizados: un enfoque jurídico-político», *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 7, septiembre de 1987, pp. 75 a 93; SIEDENTOPF, H. y ZILLER, J. (Eds.), *L'Europe des Administrations. La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres*, IE-AP-Bruylant, Bruselas, 1988; BAÑO LEÓN, J. M.^a, «La ejecución autonómica del Derecho comunitario ante el Tribunal Constitucional (Comentario a la STC 258/1988, de 20 de diciembre)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 62, abril-junio de 1989, pp. 259 a 268; ALONSO GARCÍA, R., «La ejecución normativa del Derecho Comunitario Europeo en el ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, núm. 121, enero-abril de 1990, pp. 213 a 241; ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L., *Aplicación judicial del Derecho comunitario*, Trivium, Madrid, 1992; AA.VV. (Dir.: RODRÍGUEZ Iglesias, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España*, Cuadernos de Estudios Europeos, Civitas, Madrid, 1993; BUSTOS GISBERT, R., «Cuestiones planteadas por la jurisprudencia constitucional referente a la ejecución y garantía del cumplimiento del Derecho comunitario», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, núm. 2, mayo-agosto de 1993, pp. 583 a 604; y «Competencias legislativas concurrentes, garantía del cumplimiento del Derecho comunitario y ejecución interna del Derecho derivado europeo (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, enero-abril de 1993, pp. 215 y ss.; PAPPAS, S. A. (Dir.), *Procédures administratives nationales de préparation et de mise en oeuvre des décisions communautaires*, Institut européen d'Administration publique, Maastricht, 1994; PÉREZ CALVO, A., «La formación de la voluntad comunitaria del Estado y la ejecución del Derecho comunitario en el Estado autonómico», en *XVI Jornadas de Estudio. La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (I)*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995, vol. I, pp. 875 a 890; RUIZ RUIZ, F., «Las competencias de las Comunidades Autónomas en el desarrollo normativo y la ejecución del Derecho comu-

tivos como de la jurisprudencia o doctrina, hace que resulte desdibujada la propia significación de la ejecución administrativa directa de este Derecho, por lo demás excepcional respecto al régimen de descentralización o ejecución indirecta desde los órganos administrativos estatales. La conveniencia, acierto o relevancia práctica de tal delimitación de funciones en el orden comunitario, por otra parte, no parece que pueda considerarse enervada por argumentos tales como su intrascendencia o la independencia y peculiaridad del sistema jurídico europeo respecto a los conceptos y categorías propias de los Derechos nacionales. La misma asunción comunitaria de esta básica distinción entre actos administrativos y actos normativos, paradigmáticamente por el Tribunal de Luxemburgo en materias de responsabilidad extracontractual de la Comunidad o revocación de actos, conforme se verá seguidamente, junto a otras consideraciones, como la presencia en el ordenamiento comunitario de elementos característicos o, al menos, compatibles con la categoría y régimen jurídico de los actos administrativos, despeja cualquier duda sobre esta necesidad apremiante a la hora de clarificar y arrojar luz en los aspectos referidos.

Lo que parece indiscutible, en atención al propio funcionamiento interno y diario de las Comunidades europeas, gozando incluso del refrendo de la jurisprudencia, es la existencia de actos administrativos de carácter más bien doméstico, sin proyección por tanto exterior, amén, claro está, de la actividad puramente material². Siendo esto así y partiendo de esta realidad, lo que verdaderamente interesa al presente estudio es llegar a discernir si las Instituciones comunitarias dictan, asimismo, actos con relevancia externa, incluso actos decisorios susceptibles de fijar situaciones

nitario europeo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, septiembre-diciembre de 1995, pp. 279 y ss.; GIL IBÁÑEZ, A., *El control y la ejecución del Derecho comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europeas*, Madrid, 1998; GALERA RODRIGO, S., *La aplicación administrativa del Derecho comunitario. Administración Mixta: tercera vía de aplicación*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 25 y ss.; MORENO MOLINA, A. M., *La ejecución administrativa del Derecho comunitario. Régimen europeo y español*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 27 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 103, julio-septiembre de 1999, pp. 401 a 411, y ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998.

² Por todos, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2000, pp. 182, y 189 y ss.

jurídicas individualizadas. Esto es, si más allá de aquellos actos esencialmente organizativos, es posible reconocer en el seno de las Comunidades actos no normativos dirigidos a concretos Estados o ciudadanos, respecto a los que se establezca, incluso, una determinada situación jurídica. De ser así, es evidente que la ejecución administrativa directa vendría a suponer un pilar básico dentro del sistema aplicativo del Derecho comunitario, imposible de obviar. Si, por el contrario, todos los actos emanados de las Instituciones comunitarias gozaran de un carácter normativo, al margen de los referidos actos de relevancia interna, no cabría duda que el gran peso en la aplicación administrativa del Derecho comunitario estaría recayendo indirectamente en las diferentes estructuras gubernativas de los Estados miembros³. Será, en buena medida, la conclusión que pueda adoptarse en torno a la naturaleza jurídica de la decisión de los arts. 110 y 249.4 del Tratado de la Comunidad Europea y 161 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (decisión individual conforme a los arts. 14 y 15.2 del Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero) la que dé respuesta a estos interrogantes, hasta el punto que en el supuesto de que se reconozca en este acto típico comunitario un verdadero acto administrativo, no habrá más remedio que capitular ante la propia evidencia de una ejecución administrativa directa del Derecho europeo. Y es que es la decisión, qué duda cabe, el elemento clave en orden a la delimitación de las funciones administrativa y normativa en este contexto, y como corolario de ello, del papel de las Instituciones en la aplicación administrativa de este Derecho.

II. LA DECISIÓN COMO PIEZA CLAVE DE LA EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA DEL DERECHO COMUNITARIO

1. INDETERMINACIÓN DE SU PERFIL

La jurisprudencia comunitaria, con motivo particularmente del instituto de la responsabilidad extracontractual, ha tenido ocasión de abordar esta

³ En opinión de FERNÁNDEZ GARCÍA, M.^a Y., «desde la perspectiva de los distintos sistemas de fuentes nacionales, el conjunto de actos adoptados por las instituciones comunitarias se asimila a actos administrativos y no a disposiciones de carácter normativo» («El régimen de responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea: Condiciones, ámbito de aplicación y cuestiones conflictivas», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 171, abril de 1999, p. 18, nota 57 *in fine*).

problemática de la naturaleza jurídica de la decisión. Los resultados obtenidos, sin embargo, no han sido excesivamente fructíferos para el intérprete, teniendo en cuenta la debilidad de dicha jurisprudencia, nacida en gran parte del Tribunal de Primera Instancia (sentencias de 13 de diciembre de 1995⁴ y 15 de abril de 1997⁵) en manifiesta contradicción con otras valoraciones recaídas al efecto, como en las conclusiones de los Abogados Generales RUIZ-JARABO COLOMER (en el asunto Aloys Schröder y otros contra Comisión, sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1998⁶) y LENZ (asunto Codorniu, S.A. contra Consejo, sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1994⁷).

Tampoco los Tratados constitutivos ofrecen una pista fiable en orden a la naturaleza de la decisión comunitaria. Ni en los preceptos dedicados a los diferentes actos, ni en los relativos a las competencias de las Instituciones, se vierte calificación alguna en este sentido. La situación resultante del Derecho originario, en concreto, por lo que se refiere a los actos institucionales, es la de un reconocimiento genérico de la existencia de actos normativos, pero sin un señalamiento individual de los mismos, ni respecto a los típicos del art. 249 del Tratado de la Comunidad Europea, ni en cuanto a otros posibles diferentes de éstos; sin que se afirme, por el contrario, pero tampoco se excluya, la presencia en el seno de la Comunidad de actos de contenido administrativo, que pudiera desplazar el carácter normativo de alguno de los contemplados en el art. 249 —y entre ellos, la decisión—, y desde luego de cualquier otro ajeno a los mismos.

La doctrina, por su parte, se ha limitado, en la generalidad de los casos, a reconocer el parentesco de esta figura con el acto administrativo,

⁴ Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens y otros contra Comisión, asuntos acumulados T-481/93 y T-484/93, Rec. p. II-2941.

⁵ Aloys Schröder y otros contra Comisión, T-390/94, Rec. p. II-501.

⁶ C-221/97 P, Rec. p. I-8266 y 8267, apartado 35: «Si hubiera, necesariamente, que optar por clasificarlas en una u otra categoría, yo estaría tentado de incluir las Decisiones controvertidas entre los actos administrativos, no entre los normativos: a mi juicio, prima en esta ocasión el carácter de meras medidas de aplicación de una normativa general precedente (...)».

⁷ C-309/89, Rec. p. I-1879, apartado 19: «Por lo que atañe a la naturaleza jurídica de la medida impugnada, no tengo duda de que (...) no se trata de una Decisión, sino de una medida de naturaleza normativa. La característica que distingue a estos dos tipos de actos consiste en que una decisión únicamente vincula a sus destinatarios, mientras que los actos normativos (en el presente caso únicamente puede tratarse, dentro de esta categoría, de una medida con carácter de reglamento) tienen un alcance general».

aun señalando, a renglón seguido, su más que posible cariz normativo en ciertos supuestos⁸. En este sentido, ISAAC afirma que la decisión es en principio «asimilable al acto administrativo individual conocido en derecho nacional y constituye, en manos de las autoridades comunitarias, un instrumento de ejecución administrativa del derecho comunitario. Pero una decisión (continúa diciendo este autor) también puede prescribir a un Estado o al conjunto de los Estados miembros un objetivo cuya realización pasa por la adopción de medidas nacionales de alcance general (...); se presenta entonces como un instrumento de legislación indirecta que no deja de recordar la directiva»⁹. Para ALONSO GARCÍA, partiendo de la consideración de que la expresión acto —en el sentido de acto aplicativo de la norma que por ello mismo no participa del carácter ordinamental— no es precisamente la más apropiada para tipificar a los reglamentos y las directivas, que califica de «puras normas o disposiciones de carácter general», «es la decisión el único instrumento en el que, *stricto sensu*, encaja la denominación de *acto*», en el bien entendido que «puede haber decisiones que, dirigidas a uno o varios Estados miembros, exija de éstos la adopción de disposiciones de alcance general, presentando en tal caso características propias de una disposición general necesitada, de manera similar a las directivas, de desarrollo normativo ulterior»¹⁰. Dentro de este abanico de opinión doctrinal, los polos contrarios vienen representados por posturas como la manifestada por LOUIS, para quien la decisión no es un acto normativo, sino, categóricamente, un acto administrativo individual¹¹, o LIÑÁN NOGUERAS, reacio, en el extremo opuesto, a cualquier concepción formal y estática en favor de la vertiente funcional, rechazando toda comparación con el acto administrativo propio de los Derechos internos en atención a la particularidad del sistema comunitario¹².

⁸ Véase, en particular, la bibliografía citada (en su mayoría doctrina comunitaria de lengua alemana) en ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, op. cit., pp. 49, y 202 y ss.

⁹ ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, Ariel, Barcelona, 1985, pp. 138 y 139.

¹⁰ ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, pp. 209 y 210.

¹¹ LOUIS, J.-V., *El ordenamiento jurídico comunitario*, Comisión de las Comunidades Europeas, Colección «Perspectivas Europeas», Bruselas, Luxemburgo, 1986, p. 78.

¹² MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pp. 189 y 190. Véase un particular

2. EXÉGESIS DE ESTA FIGURA A LA LUZ DE SU CONCEPCIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

A) *Proyección práctica de la delimitación*

Conceptuación y régimen jurídico son las dos líneas argumentales que permiten una aproximación a la naturaleza jurídica de la decisión comunitaria. Por lo que se refiere, en primer lugar, al régimen jurídico, no cabe duda que este concreto acto goza de una serie de peculiaridades que le singularizan sobremanera en relación a otros tipos de acto, como el reglamento o la directiva. Sin un afán de profundizar en esta vertiente, lo que desbordaría las pretensiones del presente trabajo, el mero hecho de que ciertas decisiones constituyan títulos ejecutivos (aspecto que se relaciona con la particular explicación del efecto directo en este contexto¹³) o su misma posibilidad revocatoria¹⁴, repugna, de entrada, cualquier concepción que pueda hacerse de las mismas como fuentes normativas¹⁵. Con

estudio sobre la naturaleza jurídica de las sanciones comunitarias en PLAZA VENTURA, P., *Las sanciones comunitarias europeas: su aplicación a las empresas*, Edijus, Pamplona, 1999, pp. 249 y ss.

¹³ Véase el tercer y último epígrafe del presente estudio.

¹⁴ Véanse, sobre este particular capítulo del acto administrativo comunitario, WEBER, A., «El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comunitario», en AA.VV. (Coord.: BARNÉS VÁZQUEZ, J.), *El procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 57 a 90; GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, op. cit., pp. 195 y ss.; FUENTETAJA PASTOR, J. A., «Eficiencia *inter partes* de las sentencias de anulación y ejecución *erga omnes*: la problemática fundamentación de la potestad de revisión de los actos administrativos comunitarios», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 206, marzo/abril de 2000, pp. 47 a 52, y ARZOZ SANTISTEBAN, X., «La revocación de los actos administrativos comunitarios en la jurisprudencia comunitaria», en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* (Coord.: SOSA WAGNER, F.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, tomo II, pp. 1625 a 1663.

¹⁵ «Las decisiones conformes al artículo 189 del Tratado constituyen actos administrativos notificados a destinatarios determinados (Estados miembros de la Comunidad o personas físicas o jurídicas). Esta configuración viene confirmada por el régimen previsto en los artículos 190 y 191 del Tratado, sobre la exigencia de notificación y los efectos de las decisiones que impongan una obligación pecuniaria (...): GARZÓN CLARIANA, G., «Las fuentes del Derecho comunitario», en AA.VV. (Dir.: RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, op. cit., pp. 23 a 53 (p. 37).

algunas variaciones, particularmente en cuanto a qué concretas decisiones son objeto de previsión, los arts. 256 (antiguo 192) del Tratado de la Comunidad Europea, 83.2 y 164 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y 92 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero consagran dicha viabilidad ejecutiva¹⁶.

Por otro lado, el reconocimiento por parte del Tribunal de Justicia de un diferente nivel de exigencia en orden a la apreciación del primer presupuesto de la responsabilidad extracontractual comunitaria, esto es, la ilegalidad de la conducta de una institución comunitaria, según que el ilícito consista en un acto administrativo o normativo, constituye otro de los factores sobresalientes a tener en cuenta. En efecto, mientras que en el supuesto de actuaciones o actos administrativos es suficiente a este respecto cualquier violación del Derecho, cuando la conducta ilegal susceptible de reparación viene de la mano de un acto normativo —fruto, en particular, de una potestad discrecional—, la *condictio sine qua non* se refuerza, exigiéndose entonces una violación suficientemente caracterizada de una regla superior de Derecho que proteja a los particulares¹⁷. Será una vez que se constate tal ilegalidad, conforme a las exigencias de uno u otro supuesto, cuando se pase a comprobar la concurrencia asimismo de la producción efectiva de un daño y la relación de causalidad entre aquella y éste. Diferentes requisitos, por tanto, en cuanto al primer presupuesto de la responsabilidad extracontractual en atención a la naturaleza administrativa o normativa del acto ilegal.

¹⁶ Véase un análisis de estos preceptos en PLAZA VENTURA, P., *Las sanciones comunitarias europeas ...*, *op. cit.*, en particular pp. 255 y 317.

¹⁷ Reglas como, por ejemplo, el principio de no discriminación, la protección de la confianza legítima o el respeto de derechos adquiridos. Véase la jurisprudencia citada al efecto en ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario...*, *op. cit.*, p. 436. En cuanto al régimen de responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea, con carácter general, pueden consultarse FINES, F., *Étude de la Responsabilité Extracontractuelle de la Communauté Économique Européenne*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1990; MUÑOZ MACHADO, S., *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1992, particularmente pp. 187 y ss.; CAPELLI, F. y MIGLIAZZA, M., «Recours en indemnité et protection des intérêts individuels: quels son les changements possibles et souhaitables?», *Cahiers de Droit Européen*, núm. 5-6, 1995, pp. 585 y ss.; MANGAS MARTÍN, A., Voz «Responsabilidad de las Comunidades Europeas», *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, 1995, p. 5932; FERNÁNDEZ GARCÍA, M.^a Y., «El régimen de responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea...», *op. cit.*, y CANGA FANO, D., «La responsabilidad extracontractual de las Instituciones Comunitarias», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 178, noviembre de 1999, pp. 19 a 29.

B) *El problema de la distinción conceptual de los actos jurídicos, normativos y administrativos*

Más allá de esta reglamentación jurídico-material, la decisión comunitaria cuenta en los textos constitutivos de las Comunidades, si no con una calificación formal de su naturaleza jurídica, sí con una precisión de sus principales rasgos definidores. Es a partir de esta conceptualización que luce en los Tratados desde donde puede forjarse, asimismo, una opinión en torno al carácter administrativo o normativo de este acto, a través, en concreto, de un estudio que clarifique si dichos rasgos se adecúan más bien a una u otra naturaleza. Para llegar a esta conclusión, evidentemente, es preciso, con carácter previo, tener un conocimiento exacto de cuáles son los elementos distintivos tanto de los actos normativos o normas jurídicas, como de los actos administrativos, o si se quiere, cuál es, en definitiva, el decisivo criterio diferenciador entre unos y otros. Una vez hallados estos datos, la operación se limitará a la traslación de los mismos al concreto supuesto de la decisión comunitaria, extrayendo, al efecto, las oportunas conclusiones. Como quiera que la posibilidad de aprobar decisiones por parte de las instituciones comunitarias tiene su origen, como el Derecho comunitario mismo, en una competencia de atribución de los distintos Estados miembros, será en el común denominador de la Teoría General del Derecho de estos países donde deba localizarse dichas pautas susceptibles de identificar y diferenciar los actos jurídicos, normativos y administrativos.

Puede afirmarse que la distinción teórica entre actos normativos y no normativos, y en particular de las figuras del reglamento y el acto administrativo, ha sido y sigue siendo un tema clásico en la bibliografía del Derecho administrativo¹⁸. Sin ser propósito de este estudio esbozar siquiera

¹⁸ Entre los numerosos estudios habidos, baste recordar aquí los de GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición», *Revista de Administración Pública*, núm. 29, mayo-agosto de 1959, en particular pp. 161 a 169; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Cívitas, Madrid, 1999, pp. 179 a 182; SANDULLI, M. A., «Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo», en *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, 1957, pp. 445 y ss.; BOBBIO, N., «Per una classificazione degli imperativi giuridici», en *Scritti giuridici in memoria di Pietro Calamandrei*, Padova, 1958, vol. I, pp. 119 y ss.; VOLKMAR, D., *Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt*, Berlín, 1961; AMATO, G., *Rap-*

un análisis de esta problemática, lo que sí puede aseverarse, aun a riesgo de incurrir en una excesiva simplificación, es que, en general, han sido dos los criterios manejados con esta finalidad: uno, que pudiera calificarse de tradicional, centrado en una exclusiva perspectiva subjetiva, según el cual la diferencia entre actos normativos y administrativos estriba en el círculo de destinatarios de unos y otros, de tal suerte que, mientras los primeros gozan de la nota de generalidad al estar dirigidos a un conjunto de personas definidas de modo impersonal, como pertenecientes a una categoría abstracta, los segundos suponen actos especiales o individuales que tienen como destinatarios una o varias personas identificadas de modo singular e inequívoco. El otro criterio, ya de carácter objetivo, no hace descansar la diferencia en los destinatarios del acto, sino en el carácter abstracto o concreto de su propio objeto, siendo así que si el acto en cuestión alberga en su contenido una categoría abstracta de supuestos de hecho o acciones, esencialmente repetibles en el tiempo, estaremos en presencia de una norma jurídica, cuyos sucesivos cumplimientos van a reafirmar y consolidar su vigencia; pero si, por el contrario, el objeto del acto se manifiesta de modo singular e irrepetible, de tal forma que su cumplimiento viene a determinar la extinción del mismo, de lo que estaremos hablando es de un acto administrativo, por naturaleza consuntivo¹⁹. Estre-

porti fra norme primarie e secondaire, Milano, 1962, pp. 192 y ss.; MARTÍN RETORTILLO, L., «Actos administrativos generales y reglamentos. Sobre la naturaleza de la convocatoria de oposiciones», *Revista de Administración Pública*, núm. 40, enero-abril de 1963, pp. 225 a 249; SANTANIELLO, G., *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, 1963; GIANNINI, M. S., «Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali», en *Foro Italiano*, 1963, vol. III, pp. 9 y ss.; LEGUINA VILLA, J., «Legitimación, actos administrativos generales y reglamentos. El valor normativo de las disposiciones organizatorias», *Revista de Administración Pública*, núm. 49, enero-abril de 1966, pp. 193 y 224; MEILÁN GIL, J. L., *La distinción entre norma y acto administrativo*, Madrid, 1967; GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1987, vol. I, pp. 390 y ss.; GONZÁLEZ SALINAS, J., «Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre Ley, Reglamento y acto administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 121, enero-abril de 1990, pp. 159 a 211, y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, vol. I, pp. 293 a 296.

¹⁹ Véanse, en particular, MARTÍN RETORTILLO, L., «Actos administrativos generales y reglamentos ...», *op. cit.*, pp. 247 y ss.; LEGUINA VILLA, J., «Legitimación, actos administrativos generales y reglamentos...», *op. cit.*, pp. 209 y ss., y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, vol. I, pp. 293 y ss.

chamente ligada a este último criterio, incluso como una versión del mismo, se encuentra la llamada tesis ordinalista de GARCÍA DE ENTERRÍA, a cuyo tenor la norma jurídica permanece en el tiempo al formar parte del ordenamiento jurídico, al suponer un acto ordinalista que lo innova, a diferencia del acto, ordenado, que sólo lo aplica, agotándose con su cumplimiento²⁰.

La evolución de esta dogmática puede explicarse, en pocas palabras, como un desplazamiento de la primera teoría de corte subjetivo en favor de las de índole objetiva, lo que se observa, nítidamente, en la hegemonía de los criterios objetivos de abstracción y concreción —frente a los subjetivos de generalidad y especialidad— a la hora de la resolución de ciertos supuestos extremos en los que en un mismo acto concurren notas contradictorias de ambas teorías. En efecto, actos en los que se produce la paradójica combinación de general-concreto han dado lugar, por ejemplo, a la figura de los actos administrativos dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas o, en el supuesto contrario, el binomio especial-abstracto ha cristalizado, particularmente en el ámbito organizativo, en las llamadas normas jurídicas singulares o individuales. A pesar de que a la vista de estos particulares supuestos no han faltado autores que han negado cualquier conclusión técnica de valor general, remitiéndose a una solución convencional a partir del Derecho positivo²¹, rechazando incluso expresamente todos estos criterios como pautas suficientes para caracterizar y distinguir los diferentes actos²², lo cierto es que todo parece indicar

²⁰ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias ...», *op. cit.*, p. 164, y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, *op. cit.*, pp. 179 a 182. Asimismo, MARTÍN RETORTILLO, L., «Actos administrativos generales y reglamentos ...», *op. cit.*, p. 249, y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, vol. I, p. 296.

²¹ VOLKMAR, D., *Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt*, *op. cit.*, pp. 259 y ss.

²² BOBBIO, N., «Per una classificazione degli imperativi giuridici», *op. cit.*, para quien generalidad y abstracción «no son caracteres de las normas como éstas son, sino como deberían ser para corresponder a la idea del derecho óptimo: en otras palabras, son características no de la norma jurídica en cuanto tal, sino de la norma justa, es decir, de la norma que cumple mejor que cualquier otra ciertos ideales de justicia, expresados en la aspiración a la imparcialidad, a la igualdad y a la certeza, consideradas como valores supremos» (vol. I, p. 119). En este mismo sentido, LEGUINA VILLA, J., «Legitimación, actos administrativos generales y reglamentos...», *op. cit.*, p. 213: «La generalidad o la abstracción acompañan normalmente a la norma jurídica como sus características o elementos *normales*, pero en modo alguno

que son los elementos de abstracción o concreción del objeto del acto, o si se quiere, su carácter ordinamental u ordenado, las verdaderas características esenciales definidoras de la naturaleza normativa o administrativa, en detrimento de las notas subjetivas de generalidad o especialidad, que vienen a suponer más bien elementos normales que acompañan a la norma o el acto, que no caracteres esenciales o imprescindibles de los mismos. Particularmente crítico con la teoría subjetiva se ha manifestado GARCÍA DE ENTERRÍA, para quien «es menester romper esa ecuación entre generalidad y normatividad», pues aunque «los tópicos suelen resistir denodadamente a abandonar el campo, éste es, evidentemente, uno de esos que a los juristas no nos sirve»²³. La conclusión, por tanto, a retener es que son los criterios objetivos referidos los que logran verdaderamente identificar y diferenciar las normas de los actos administrativos, no así tanto los subjetivos en atención a la generalidad o especificidad de los destinatarios, que tan sólo pueden coadyuvar a este fin.

C) *La singularidad de la decisión: su naturaleza no normativa*

Una vez resuelta esta capital cuestión, y contando así ya con los instrumentos necesarios para valorar, lo que procede ahora es un análisis de los rasgos con que aparece caracterizada la decisión en los Tratados constitutivos, a la luz justamente de dichos criterios, en orden a precisar su concreta naturaleza. Unos rasgos que, curiosamente y como se verá a continuación, no coinciden con ninguna de las pautas objetivas distintivas del carácter normativo o administrativo de los actos, y sí, por el contrario, con aquella que se ha considerado precisamente desfasada e insegura, como es la que alude a la especificidad de los destinatarios, o lo que es lo mismo, la que revela la naturaleza administrativa del acto desde una perspec-

esenciales. Quiere decirse con esto que *generalidad* y *abstracción* son criterios insuficientes para caracterizar los actos normativos y distinguirlos de los que no lo son, o, mejor, que son criterios deontológicos que explican *lo que debe ser* una norma jurídica, no *lo que de hecho es*.

²³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias ...», *op. cit.*, pp. 162 y 163. Asimismo, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, *op. cit.*, pp. 179 a 182, donde se afirma que «(...) la correlación singular-general como expresión de la distinción actos-Reglamentos parece haberse roto».

tiva subjetiva. Algo que, como se comprenderá fácilmente, viene a generar no pocos problemas.

Los arts. 110.2 y 249 del Tratado de la Comunidad Europea, en efecto, se limitan a establecer que «la decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios», disposición que se reitera, de una forma u otra, en los arts. 161 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y 14 y 15 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero²⁴. Una disección de esta previsión permite observar dos partes diferenciadas dentro de la misma: por un lado, una primera afirmación de que «la decisión será obligatoria en todos sus elementos», por la que se quiere dejar claro que la misma constituye un acto completo, además de vinculante, que para nada precisa ulterior intervención estatal, como en el caso de la directiva, siendo, por tanto, un acto externo de directa aplicación. En segundo lugar, lo que se señala es que será obligatoria «para todos sus destinatarios», lo cual debe ser puesto en relación con la precisión también legal de que «el reglamento tendrá un alcance general». Es esta segunda parte de la previsión, así, donde se localiza el dato clave a efectos de atribuir a la decisión una naturaleza administrativa o normativa. Mientras el reglamento se manifiesta como el prototipo de la norma jurídica al tener definidos sus destinatarios de forma abstracta o indeterminada, presentando incluso efectos *erga omnes*, aquélla se aleja de cualquier ropaje normativo, revelándose, por contra, como un verdadero acto administrativo, al ir dirigida a concretos e individualizados sujetos, particulares o públicos. Ahora bien, no puede pasarse por alto el hecho de que esta conceptualización es el resultado, no sólo de una regulación absolutamente parca e insuficiente, sino, lo que es peor, de una regulación a todas luces deficiente, aunque sólo sea porque haya hecho pivotar de modo exclusivo en el criterio de los destinatarios —como se vio, nada definitivo— la diferencia entre el reglamento y la decisión, *id est*, la norma y el acto.

Desde una interpretación teleológica de estas normas, es claro, a mi entender, el propósito de sus redactores de concebir, por un lado, el re-

²⁴ Véase un análisis de estos preceptos en FONSECA MORILLO, F. J., voz «Decisión», dentro de la obra colectiva *Diccionario de términos comunitarios* (Coord.: BIGLINO CAMPOS, P.), McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 137 a 141. Asimismo, LAUWAARS, *La décision dans les communautés européennes*, Colloque de Lyon, novembre 1966, Bruxelles, 1969; AA.VV., *Lawfulness and Legal Force of Community Decisions*, Leyde, 1973.

glamento como un acto de contenido normativo, y la decisión como auténtico acto administrativo, por otro, aunque para ello utilizaran una técnica ya hoy superada por su inseguridad como es la que atiende al criterio subjetivo. Puede afirmarse que la propia conceptualización y régimen jurídico de la decisión la aproximan inexorablemente a la categoría de acto administrativo con relevancia externa, en contradicción, dicho sea de paso, con cierta tendencia presente en esta problemática y que ha abocado por lo general en una aparente hipertrofia de la categoría normativa.

A partir de esta consideración, no parece descabellado plantear la conveniencia de compensar esta deficiente técnica legislativa con una correcta utilización de estos actos por parte de las instituciones, de tal suerte que toda decisión obedezca a un recto criterio objetivo de concreción en el objeto u acto ordenado, aparte —por lo que aquí interesa— de que no se lleguen a aprobar decisiones que supongan en puridad directivas reforzadas.

Mucho me temo, sin embargo, que conforme a la propia literalidad desde la que ha sido concebida la decisión, sigan apareciendo este tipo de actos que, aunque nominados como tales, e incluso ajustados a las propias exigencias de los Tratados en cuanto «actos obligatorios en todos sus elementos y para todos sus destinatarios», no respondan, a pesar de ello, a la propia esencia de la decisión, bien por esconder auténticas directivas de carácter exhaustivo dirigidas a los Estados con el fin de que éstos completen un proceso legislativo que culmine en una normativa *erga omnes*²⁵, bien por obedecer —a pesar de contar incluso con destinatarios específicos— a una condición objetiva ordinamental o de abstracción en su contenido, que aboque, por ello mismo, en una permanencia del acto y, por ende, en una naturaleza normativa y reglamentaria.

Será justamente en estos casos cuando haya de entrar en juego la reiterada doctrina jurisprudencial según la cual han de ser los propios elementos materiales del acto, y no su forma exterior o denominación ofi-

²⁵ Éste, justamente, ha sido uno de los motivos principales por los que la doctrina ha dudado del carácter administrativo de la decisión, cuando, en realidad, en estos supuestos, de lo que se trata es de verdaderas directivas encubiertas en la calificación formal de decisión. Véanse, por todos, ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, op. cit., pp. 138 y 139; ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario ...*, op. cit., pp. 209 y 210; MOLINA DEL POZO, C. F., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid, 1995, p. 484, y MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, op. cit., pp. 189 y 190.

cial, los que determinen el tipo y naturaleza del mismo²⁶. No estaría de más, en cualquier caso, que la parca y deficiente regulación que luce en los Tratados respecto a esta concepción de las diferentes categorías de actos comunitarios se viera suplida, a la mayor brevedad, por una aportación jurisprudencial que proporcione una completa definición de dichas categorías, ya a partir de criterios objetivos, en consonancia, eso sí, con el espíritu de una regulación que, más que conseguir una nítida identificación y distinción entre ellas en el sentido expuesto, ha tenido la voluntad de alcanzar tal objetivo.

III. PARTICULAR REFERENCIA AL EFECTO DIRECTO DE LAS DECISIONES

La decisión comunitaria, ya se ha dicho, puede considerarse un verdadero acto administrativo de relevancia externa, a pesar de ser éste un tema controvertido. Su concepción, aun problemática, y su régimen jurídico así lo avalan. En relación a este último, sin embargo, pudiera plantearse la existencia de ciertos aspectos dentro del mismo *prima facie* contradictorios con el propio carácter no normativo de la decisión. Es más, pudiera pensarse que la misma evolución legal y jurisprudencial habida en la materia ha sido decisiva a la hora de imprimir a este acto ciertas connotaciones normativas por mor, justamente, de su propia aplicación. La consagración del capital principio del efecto directo por parte de la jurisprudencia comunitaria, no sólo en favor de los Tratados y reglamentos, sino también en relación a las decisiones —aparte de las directivas— y la reforma operada en el art. 254 del Tratado de la Comunidad Europea por el Tratado de Maastricht extendiendo el régimen de publicación también a las decisiones adoptadas por el procedimiento de codecisión —junto a buena parte, asimismo, de las directivas—, pudieran argumentar, en concreto, una naturaleza normativa de la decisión. Dejando a un lado el dato de la publicación, por cuanto en principio nada empuja el que también los actos administrativos puedan estar sometidos al requisito de la publicación

²⁶ Véanse, particularmente, las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes* y otros contra Consejo, 16/62 y 17/62, Rec. p. 918; 11 de julio de 1968, *Zuckerfabrik Watenstedt* contra Consejo, 6/68, Rec. pp. 595 y ss., y 5 de mayo de 1977, *Koninklijke Schloten Honig* contra Consejo y Comisión, 101/76, Rec. p. 797.

—aparte de que todo viene a indicar que tal reforma del Tratado de la Unión ha obedecido a criterios distintos de la naturaleza normativa o no normativa de los actos comunitarios²⁷—, parece oportuno ahora reparar en el capítulo del efecto directo de las decisiones y su relación con la naturaleza administrativa de las mismas.

La sentencia Franz Grad contra Finanzamt Traunstein, de 6 de octubre de 1970 (9/70, Rec. p. 825), puede considerarse como el referente en el reconocimiento jurisprudencial de este capital principio respecto a las decisiones²⁸. Según su literalidad, «sería incompatible con el efecto obligatorio que el artículo 189 (actual 249) reconoce a la decisión, excluir en principio que la obligación que la misma impone pueda ser invocada por personas afectadas (...) y el efecto útil de tal acto se vería debilitado si los justiciables no pudieran hacerla valer ante los órganos jurisdiccionales nacionales y éstos estuvieran impedidos para tomarla en consideración como elemento de Derecho comunitario» (apartado 5). La posibilidad de invocar ante los órganos jurisdiccionales la decisión comunitaria se erige, de esta forma, en el principal baluarte de los afectados en orden a ver realizados sus derechos e intereses en relación con la misma²⁹. Una aplicabilidad o efecto directo que, sin embargo, no va a significar contradicción alguna con el carácter administrativo, y por ende no normativo, de la decisión.

Toda norma jurídica, ciertamente, goza por naturaleza de efecto directo. La posibilidad de que los ciudadanos puedan invocar ante los Jue-

²⁷ Véanse MOLINA DEL POZO, C. F., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, op. cit., pp. 486 y ss.; y CONSTANTINESCO, V., KOVAR, R. y SIMON, D., *Traité sur l'Union Européenne*, Paris, 1995, pp. 663 y ss.

²⁸ Una recopilación jurisprudencial sobre la decisión, y en particular en cuanto al reconocimiento de su efecto directo, puede verse en KOVAR, R., «Ordre Juridique Communautaire», *Traité de Droit Européen*, Collection des Juris-Classeurs, Paris, 1999, pp. 31 y 32.

²⁹ «En cuanto a las decisiones destinadas a particulares, por definición y en base al artículo 189 (249), crean directamente derechos y obligaciones para todos sus destinatarios. Estos derechos se crean no sólo para sus *destinatarios específicos*, sino también *en favor de terceros afectados* por un eventual incumplimiento o no ejecución de la medida dictada por la decisión: por ejemplo, en el derecho de la competencia, una empresa afectada por un acuerdo restrictivo entre competidores puede exigir ante los Tribunales internos el cumplimiento de una decisión de la Comisión dirigida a los infractores e instándoles a poner fin a su conducta, al igual que si se ve afectada por una ayuda otorgada a un competidor, y declarada no compatible por la Comisión»: ABELLÁN HONRUBIA, V., VILÀ COSTA, B. y OLESTI RAYO, A., *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Ariel, Barcelona, 1998, p. 160.

ces y Tribunales el ordenamiento jurídico, con objeto de obtener a partir y con fundamento en el mismo una sentencia declarativa de derechos, susceptible, además, de ejecución, parece consustancial a la propia categoría normativa. Pero puede ocurrir que un acto no normativo sea objeto asimismo de una tutela judicial, de tal suerte que su invocabilidad o efecto directo no tenga por qué entrañar necesariamente una naturaleza normativa. Esto es precisamente lo que ocurre en el caso de la decisión comunitaria, donde intervención judicial no es sinónimo de acto normativo. Ello se explica sencillamente porque en estos supuestos el efecto directo del acto no significa tutela judicial declarativa o, lo que es lo mismo, subsunción de la norma jurídica al caso concreto en una fijación de situaciones jurídicas individuales. Tratándose de decisiones, la impetración jurisdiccional se limita a obtener una tutela ejecutiva de un acto que ya *per se* encarna esa subsunción o reconocimiento de derechos y deberes a partir de normas jurídicas. La llamada autotutela administrativa desplaza, así, al órgano jurisdiccional, siendo posible, además, que dicha autotutela no se agote en esa vertiente declarativa extendiéndose también a una autotutela ejecutiva. La decisión comunitaria, que en cuanto acto administrativo que es viene caracterizada ya por aquélla, adolece, por contra, de una importante relajación en su perfil ejecutivo, de ahí, justamente, la utilidad del auxilio judicial en este sentido. Los arts. 256 (antiguo 192) del Tratado de la Comunidad Europea, 83.2 y 164 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y 92 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero reconocen tan sólo el carácter ejecutivo de ciertos tipos de decisiones, remitiéndose a este respecto, en cualquier caso, a una intervención descentralizada de los distintos Estados miembros. Son, de esta forma, los órganos jurisdiccionales internos los llamados a velar por esta ejecución en virtud del llamado efecto directo de la decisión que, en cuanto ceñido a tal vertiente ejecutiva, logra enraizar sin estridencias con el carácter administrativo de este acto comunitario.

La extensión *ope iudicis* del efecto directo a la decisión, por tanto, encuentra su contexto lógico en una conocida afirmación, según la cual, es la falta de coerción de las distintas instancias comunitarias la causante, en buena medida, de la debilidad de la ejecución administrativa directa del Derecho comunitario³⁰. Despojado de toda connotación normativa,

³⁰ Cfr. SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. A., GONZÁLEZ VEGA, J. A. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Eurolex, Madrid, 1996, p. 348; PLAZA VENTURA, P., *Las sanciones comunitarias europeas...*, *op. cit.*, pp. 222 y ss.

es el problema de la ejecución de un acto administrativo —el de la decisión— el que es afrontado con el reconocimiento de la tutela judicial en estos casos. Un sistema legal de ejecución administrativa parcial y descentralizado hace necesaria esta intervención de las autoridades judiciales con el fin de garantizar la efectiva realización de los derechos y deberes presentes en la decisión. La colaboración judicial en la ejecución de los actos administrativos, por lo demás, se ha revelado, como una constante en los distintos sistemas internos de los Estados miembros, en manifiesta tensión con el privilegio administrativo de decisión ejecutoria, dependiendo, en concreto, su mayor o menor presencia de los diferentes ordenamientos o etapas históricas de referencia³¹. Por lo que se refiere al caso español, el art. 95 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, deja abierta tal posibilidad, al consagrar que «las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales». El art. 29.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dispone, por su parte, que «cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, *podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo*, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78».

³¹ Véase, al respecto, PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo. Parte general*, tomo I, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 153 y ss.