

La efectividad de la tutela jurisdiccional en los procedimientos administrativos transnacionales: diálogo y tensiones entre la jurisdicción nacional y el Derecho de la Unión Europea

The Effectiveness of Judicial Protection in Transnational Administrative Procedures: Dialogue and Tensions between National Jurisdiction and European Union Law

FRANCESCA PANACCIULLI

Funcionario público en el INPS de Italia

francesca.panacciulli@gmail.com

ORCID:

Recibido: 28/05/2025. Aceptado: 18/12/2025.

Cómo citar: Panacciulli, Francesca (2026). “La efectividad de la tutela jurisdiccional en los procedimientos administrativos transnacionales: diálogo y tensiones entre la jurisdicción nacional y el Derecho de la Unión Europea”. *Revista de Estudios Europeos*, 87 (2026): 837–863



Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/dc944966>

Resumen: El presente estudio examina el principio de efectividad de la tutela jurisdiccional en el marco de los procedimientos administrativos transnacionales o compuestos, con especial atención a las interacciones —no exentas de fricción— entre los ordenamientos nacionales y el Derecho de la Unión Europea. A partir de la evolución jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se analiza cómo la fragmentación del proceso decisorio entre múltiples autoridades —nacionales y europeas— puede comprometer el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, particularmente en aquellos supuestos en los que los actos nacionales, aun no siendo formalmente definitivos, producen efectos jurídicos lesivos en el ámbito de decisiones europeas integradas. Se dedica una atención particular al caso español, que permite ilustrar tanto los déficits actuales del sistema como sus potencialidades, a través de un examen del rol de la jurisdicción contencioso-administrativa. El trabajo concluye con una serie de propuestas de lege

ferenda orientadas a reforzar la coherencia institucional y la garantía efectiva de los derechos en el contexto de una administración pública europea integrada.

Palabras clave: procedimientos administrativos compuestos, tutela jurisdiccional efectiva, Derecho administrativo europeo, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, jurisdicción contencioso-administrativa.

Abstract: This article examines the principle of effective judicial protection in the context of transnational—or composite—administrative procedures, focusing on the complex interplay between national administrative law and European Union law. Building on the case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU), it explores how the fragmentation of decision-making authority across different administrative levels can jeopardize the fundamental right to an effective remedy, especially when national acts—although not formally final—produce legally detrimental effects as part of an integrated EU decision. Particular attention is paid to the Spanish legal system, which serves as a paradigmatic case for understanding both the shortcomings and the potential of the current framework, with a focus on the role of the contentious-administrative jurisdiction. The article concludes by proposing a set of interpretative and structural reforms aimed at enhancing institutional coherence and securing the effective enforcement of rights in an integrated European administrative space.

Keywords: composite procedures, effective judicial protection, EU administrative law, Court of Justice of the European Union, national administrative courts.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el ordenamiento jurídico de la Unión Europea ha transformado progresivamente la fisonomía del Derecho administrativo de los Estados miembros, contribuyendo a la configuración de un Derecho administrativo “común” europeo¹. Uno de los aspectos más característicos de dicha transformación es la aparición de procedimientos administrativos transnacionales o “compuestos”, en los cuales las administraciones nacionales y las instituciones o agencias europeas cooperan, mediante formas jurídicamente estructuradas, en la adopción de decisiones que inciden directamente en la esfera jurídica de los destinatarios².

Esta dinámica cooperativa representa, por una parte, una respuesta funcional a las exigencias de regulación compartida en sectores complejos e integrados (medio ambiente, competencia, finanzas, mercado interior³);

¹ M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2019; J.B. Auby, *Droit administratif européen*, PUF, 2016.

² H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2011, p. 307 ss.

³ E. Schmidt-Aßmann, *Il diritto amministrativo europeo come diritto amministrativo composito*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, p. 211 ss.

sin embargo, plantea al mismo tiempo interrogantes relevantes en relación con la efectividad de la tutela jurisdiccional. En particular, surge la cuestión de si —y en qué medida— los recursos jurisdiccionales nacionales resultan adecuados para garantizar la protección de los derechos e intereses legítimos de los particulares afectados, especialmente en los casos en que la decisión final nacional se encuentra fuertemente condicionada por valoraciones o actos previamente adoptados por autoridades europeas⁴.

El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, junto con el artículo 19, apartado 1, segundo párrafo, del TUE, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar una tutela jurisdiccional efectiva en los ámbitos regulados por el Derecho de la Unión⁵. No obstante, la aplicación concreta de este principio tropieza a menudo con los límites derivados de la autonomía procesal de los ordenamientos nacionales, del diseño institucional multinivel de los procedimientos administrativos, así como de la distribución de competencias jurisdiccionales entre los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia⁶.

Este trabajo se propone analizar, desde un enfoque sistemático y jurisprudencial, el impacto que estas configuraciones procedimentales “híbridas” producen sobre el acceso a la justicia y sobre la posibilidad de que los jueces nacionales ejerzan un control pleno y efectivo. Se prestará especial atención a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha ido elaborando, a través de casos emblemáticos como *Berlioz*, *Spetsializirana prokuratura* y *Banco Santander*, un conjunto de principios orientados a preservar la efectividad de la tutela incluso en los contextos cooperativos más complejos⁷.

⁴ P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford, 2018, p. 524 ss.; A. Adinolfi, La tutela nei procedimenti decisionali europei, in *Dir. Un. Eur.*, 2015, p. 505 ss.

⁵ S. Allegrezza, L’art. 47 della Carta di Nizza e l’effettività della tutela giurisdizionale nei sistemi nazionali, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2012, p. 345 ss.

⁶ G. della Cananea, *Due process of law beyond the State*, Oxford, 2016; A. von Bogdandy, P. Huber (eds.), *Handbook of EU Administrative Law*, Elgar, 2017.

⁷ CGUE, causa C-682/15, *Berlioz Investment Fund*; causa C-274/14, *Banco de Santander*; causa C-357/19, *Spetsializirana prokuratura*. Per un commento critico: S. Prechal, *Effective Judicial Protection: Consistent Interpretation and Beyond*, in *Rev. Eur. Admin. Law*, 2020, p. 67 ss.

El objetivo es reflexionar sobre el papel del juez nacional como garante de los derechos fundamentales en procedimientos administrativos cada vez más condicionados por el Derecho y las autoridades europeas, y verificar si está emergiendo —y en qué medida— un modelo europeo de justicia administrativa capaz de asegurar, más allá de la fragmentación institucional, la coherencia y la protección plena de los derechos de los ciudadanos.

1. LA EFECTIVIDAD DE LA TUTELA JURISDICCIONAL ENTRE EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO NACIONAL

La tutela jurisdiccional efectiva constituye uno de los pilares fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, y encuentra reconocimiento tanto en los Tratados como en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. El artículo 19, apartado 1, párrafo segundo, del TUE obliga a los Estados miembros a establecer “los recursos necesarios para garantizar una tutela jurisdiccional efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión”⁸. Paralelamente, el artículo 47 de la Carta consagra, en términos sustancialmente coincidentes con el artículo 6 del CEDH, el derecho de toda persona a disponer de un recurso efectivo ante un juez imparcial e independiente, en caso de violación de los derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión⁹.

Dicho reconocimiento no es meramente formal, sino que ha dado lugar, con el tiempo, a un principio general del Derecho de la Unión, interpretado de manera extensiva por el Tribunal de Justicia. Este principio impone a los Estados miembros no solo la existencia de vías de recurso, sino también su efectividad sustancial, de acuerdo con criterios que tienen en cuenta la especificidad del Derecho de la Unión¹⁰. Así, la efectividad se ha convertido, junto con el principio de equivalencia, en uno de los dos ejes

⁸ Art. 19, par. 1, TUE; v. anche CGUE, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, punto 31.

⁹ Art. 47 CDFUE; art. 6 CEDU, come interpretato da Corte EDU, *De Souza Ribeiro c. Francia*, 2012.

¹⁰ S. Cassese, *La tutela giurisdizionale nel diritto amministrativo europeo*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2003, p. 21 ss.

fundamentales que limitan la autonomía procesal de los Estados miembros en la aplicación del Derecho de la Unión¹¹.

El principio de autonomía procesal —según el cual, en ausencia de normas específicas de la UE, corresponde a los ordenamientos nacionales determinar las modalidades procedimentales para la tutela de los derechos derivados del Derecho de la Unión— se ve, en efecto, limitado por una doble exigencia: las normas nacionales no deben hacer imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión (principio de efectividad), ni ser menos favorables que aquellas aplicables a situaciones análogas regidas únicamente por el Derecho interno (principio de equivalencia)¹². El Tribunal ha reiterado en numerosas ocasiones que la efectividad no se agota en la mera existencia formal del recurso, sino que exige un control jurisdiccional sustancial, accesible, oportuno y adecuado respecto a la naturaleza del derecho que se pretende proteger¹³.

Estos principios se reflejan de manera cada vez más evidente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que ha ampliado progresivamente el concepto de “juez competente para garantizar la tutela” incluso en sectores y procedimientos tradicionalmente considerados competencia exclusiva de las administraciones nacionales. Un ejemplo emblemático se encuentra en la sentencia *Unibet*¹⁴, en la que el Tribunal declaró que, en ausencia de un recurso efectivo previsto por el Derecho nacional, el juez debe dejar sin aplicar cualquier disposición que obstaculice la plena tutela de los derechos derivados del Derecho de la Unión.

Este enfoque tiene profundas implicaciones para el Derecho administrativo nacional: exige al juez contencioso-administrativo no solo verificar la legalidad del acto impugnado conforme al Derecho interno, sino también garantizar que todo el procedimiento —en su estructura, duración y posibilidad de control— respete los estándares mínimos

¹¹ P. Craig, *EU Administrative Law*, cit., p. 529 ss.; M. Dougan, *National Remedies Before the Court of Justice*, Oxford, 2004.

¹² CGUE, causa C-261/95, *Palmisani*; causa C-453/99, *Courage*.

¹³ CGUE, causa C-268/06, *Impact*; causa C-300/98, causa C-432/05, *Unibet*.

¹⁴ CGUE, causa C-432/05, *Unibet*, punto 64.

exigidos por el Derecho de la Unión¹⁵. En este sentido, la función del juez administrativo se “europeiza”, evolucionando de ser un garante de la legalidad nacional a convertirse en custodio de la primacía y de la efectividad del Derecho europeo.

No obstante, este proceso de transformación no está exento de tensiones. En particular, en los procedimientos compuestos, la distribución multinivel de competencias y el carácter vinculante de determinados actos adoptados por autoridades europeas plantean problemas de imputación y de control jurisdiccional de la decisión final. Es en este contexto donde la efectividad de la tutela se pone especialmente a prueba, como se analizará en las secciones siguientes.

2. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS TRANSNACIONALES O COMPUESTOS: CONCEPTO E IMPLICACIONES

El proceso de integración europea ha dado lugar al surgimiento de una nueva categoría de procedimientos administrativos: los denominados procedimientos compuestos (o transnacionales), en los que la adopción del acto final es el resultado de una interacción entre varias autoridades pertenecientes tanto al nivel nacional como al supranacional¹⁶. A diferencia de los procedimientos clásicos, enteramente atribuibles a un solo ordenamiento jurídico, los procedimientos compuestos se caracterizan por una cooperación procedimental multinivel que plantea desafíos inéditos en lo que respecta a la determinación del poder decisorio, la responsabilidad jurídica y la protección de los derechos de los interesados.

2.1. Definición y tipologías

¹⁵ A. Massera, *Il giudice amministrativo nazionale e il principio di effettività del diritto europeo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, p. 115 ss.

¹⁶ H.C.H. Hofmann, *Composite decision making procedures in EU administrative law*, in *Rev. Eur. Admin. Law*, 2009, p. 439 ss.

El concepto de procedimiento compuesto ha sido elaborado por la doctrina para describir aquellas situaciones en las que el acto administrativo final es emitido por una autoridad nacional, pero se basa, total o parcialmente, en evaluaciones técnicas, actos instructores o decisiones preliminares adoptadas por órganos u organismos europeos, o bien por administraciones de otros Estados miembros¹⁷.

La literatura distingue comúnmente entre:

- procedimientos compuestos verticales, en los que la interacción tiene lugar entre autoridades nacionales y las instituciones o agencias de la Unión;
- procedimientos compuestos horizontales, en los que la interacción implica a autoridades de diferentes Estados miembros;
- procedimientos mixtos, que combinan ambas dimensiones¹⁸.

Se encuentran ejemplos significativos en el sistema de supervisión bancaria (Mecanismo Único de Supervisión), en la normativa medioambiental (por ejemplo, evaluaciones de impacto ambiental con cooperación transfronteriza), en los controles de competencia y en el ámbito de la cooperación fiscal¹⁹.

2.2. Los desafíos en términos de imputación y control jurisdiccional

Uno de los principales problemas de los procedimientos compuestos se refiere a la imputación jurídica del acto final: ¿quién es el verdadero “autor” de la decisión? ¿Ante quién puede dirigirse el ciudadano para impugnarla? Si la resolución es formalmente nacional, pero sustancialmente determinada por un acto vinculante europeo (o por un dictamen decisivo), la posibilidad de que el juez nacional ejerza un control pleno resulta gravemente limitada²⁰.

¹⁷ E. Chiti, *Le relazioni tra amministrazioni nazionali e autorità europee nei procedimenti amministrativi composti*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2010, p. 569 ss.

¹⁸ G. della Cananea, *Amministrazione europea e procedimenti composti*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 73 ss.

¹⁹ A. Adinolfi, *Il procedimento amministrativo composito nell'ordinamento dell'Unione europea*, in Dir. Un. Eur., 2016, p. 297 ss.

²⁰ CGUE, causa C-219/17, Silvio Berlusconi e Fininvest, punto 44.

El caso paradigmático se encuentra en el ámbito de la supervisión bancaria europea, donde el Banco Central Europeo puede adoptar decisiones directamente vinculantes sobre la base de propuestas y notificaciones de las autoridades nacionales. La jurisprudencia ha aclarado que, en estos casos, la legitimación para recurrir corresponde ante el Tribunal General de la Unión Europea, pero ello no siempre resuelve el problema del acceso efectivo a la justicia, especialmente para los terceros afectados de manera indirecta²¹.

La compartimentación procedimental puede así generar “zonas grises de tutela”, en las que ninguna jurisdicción resulta competente para examinar la totalidad del proceso decisorio. Este riesgo es particularmente grave en los casos en que las decisiones europeas se adopten bajo la forma de actos “no recurribles” (por ejemplo, dictámenes, recomendaciones), pero que de facto producen efectos jurídicamente vinculantes²².

2.3. Implicaciones sistémicas: un desafío al modelo tradicional de justicia administrativa

La proliferación de los procedimientos compuestos pone en entredicho el planteamiento clásico del derecho administrativo, basado en el principio según el cual a todo poder administrativo debe corresponder un juez nacional competente para ejercer su control. En los contextos compuestos, el poder y la responsabilidad se descentralizan, lo que exige una reorganización de las garantías jurisdiccionales, tanto en sentido horizontal (entre Estados) como vertical (entre el nivel nacional y la Unión Europea)²³.

Como ha reconocido la doctrina, se está consolidando progresivamente un modelo de administración “compartida”, que, sin embargo, debe ir acompañado de una tutela jurisdiccional integrada, capaz de superar las barreras entre ordenamientos y de garantizar la unidad del control judicial. De lo contrario, el principio de efectividad corre el riesgo

²¹ Trib. UE, causa T-122/15, *Landeskreditbank Baden-Württemberg v BCE*.

²² S. Cassese, *La crisi della giustizia amministrativa nel modello multilivello*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, p. 123 ss.

²³ A. von Bogdandy, *Founding Principles of EU Administrative Law*, in *Rev. Eur. Admin. Law*, 2014, p. 6 ss.

de verse comprometido precisamente en aquellos contextos donde resulta más necesario²⁴.

3. LAS SOLUCIONES JURISPRUDENCIALES DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA: HACIA UN MODELO INTEGRADO DE TUTELA

El Tribunal de Justicia, pese a operar en un marco institucional que no siempre favorece un control jurisdiccional unitario sobre los procedimientos compuestos, ha procurado progresivamente garantizar la efectividad de la tutela de los derechos, a través de una interpretación evolutiva de los principios del Derecho de la Unión y mediante la valorización del papel de los jueces nacionales como “jueces europeos”.

3.1. El principio de tutela judicial efectiva: fundamento y alcance

El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que toda persona tiene derecho a una tutela judicial efectiva ante un juez imparcial, con garantías adecuadas de defensa. Este principio ha sido elevado por el Tribunal a criterio fundamental de legitimidad del sistema europeo de justicia administrativa, incluso en los casos de interacción entre ordenamientos.

El Tribunal ha afirmado que ningún acto, sea de la Unión o de un Estado miembro, puede quedar sustraído al control jurisdiccional, al menos de forma indirecta. En este contexto, ha reiterado la obligación de los Estados miembros de prever instrumentos jurisdiccionales adecuados para la protección de los derechos derivados del Derecho de la Unión²⁵.

3.2. La sentencia Berlioz: el control judicial de los actos predecisivos europeos

Uno de los desarrollos más innovadores se encuentra en la sentencia Berlioz (C-682/15), donde el TJUE estableció que el juez nacional puede (y debe) controlar la legalidad de una solicitud de información procedente de otro Estado miembro, en el contexto de la cooperación administrativa en materia fiscal. Según el Tribunal, el juez competente para decidir sobre

²⁴ M.P. Chiti, Verso un sistema integrato di garanzie giurisdizionali nel diritto amministrativo europeo, in Riv. trim. dir. pubbl., 2018, p. 455 ss.

²⁵ CGUE, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio, punto 39.

la legalidad de una sanción nacional (por ejemplo, por falta de cooperación) debe poder examinar también la legalidad de la solicitud que constituye su presupuesto²⁶.

Este principio, con claro valor sistémico, implica que incluso los actos predecisorios o intermedios, formalmente no impugnables, pueden ser objeto de control incidental si producen efectos lesivos sobre los derechos fundamentales.

La sentencia *Berlioz* puede interpretarse como un primer intento del Tribunal de “remendar” la fragmentación jurisdiccional de los procedimientos compuestos, permitiendo al juez nacional asumir una función de garante integral de la legalidad.

3.3. Los límites del control jurisdiccional europeo: el caso *Silvio Berlusconi y Fininvest*

No obstante, junto a estas aperturas evolutivas, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia también revela la persistencia de un enfoque marcadamente formalista en relación con el control jurisdiccional de los procedimientos administrativos compuestos. Un ejemplo paradigmático en este sentido es la sentencia *Silvio Berlusconi y Fininvest* (C-219/17)²⁷, en la que el Tribunal se pronunció sobre un procedimiento relativo a la evaluación de la idoneidad de determinados sujetos para adquirir o mantener participaciones cualificadas en una entidad de crédito, en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS)²⁸.

En dicho asunto, el acto decisorio final fue formalmente adoptado por el Banco Central Europeo, pero se apoyaba de manera íntegra y determinante en la evaluación previa realizada por la autoridad nacional competente italiana, esto es, el Banco de Italia, encargada de la fase instructora del procedimiento. A pesar de esta configuración funcionalmente integrada, el Tribunal sostuvo que el recurso jurisdiccional debía dirigirse exclusivamente contra la decisión del BCE ante el Tribunal General de la Unión Europea, calificando el acto nacional como un mero

²⁶ CGUE, causa C-682/15, *Berlioz Investment Fund SA*, punti 52–56.

²⁷ TJUE, sentencia de 19 de diciembre de 2018, *Silvio Berlusconi y Fininvest*, C-219/17, EU:C:2018:1023

²⁸ Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, por el que se confieren al Banco Central Europeo funciones específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

acto preparatorio, carente de efectos jurídicos autónomos y, por tanto, no susceptible de impugnación directa ante los órganos jurisdiccionales nacionales²⁹.

Esta solución, aunque formalmente coherente con la arquitectura normativa del MUS y con la lógica de la imputación unitaria del acto final a la institución europea, pone de relieve importantes límites desde la perspectiva de la tutela jurisdiccional efectiva. En particular, al excluir cualquier forma de control directo sobre la fase nacional del procedimiento, el Tribunal corre el riesgo de dejar sin escrutinio jurisdiccional aquellos actos instructores que, en la práctica, resultan decisivos para el contenido de la decisión final³⁰. Ello resulta especialmente problemático cuando la autoridad europea se limita a ratificar evaluaciones técnicas previamente elaboradas a nivel nacional, sin ejercer un control sustancial autónomo.

El caso *Berlusconi y Fininvest* evidencia, así, la tensión estructural existente entre la necesidad de preservar la coherencia del sistema institucional europeo y la exigencia de garantizar una tutela judicial plena y efectiva en contextos de administración compartida. Desde esta perspectiva, la sentencia constituye un punto crítico en el debate doctrinal sobre los procedimientos compuestos, al mostrar cómo una concepción estrictamente formal de la imputación del acto y de la impugnabilidad puede traducirse en un déficit de control jurisdiccional sobre segmentos relevantes del ejercicio del poder administrativo transnacional³¹.

3.4. Perspectivas evolutivas: ¿hacia un control jurisdiccional “integrado”?

²⁹ Sobre la calificación de los actos nacionales como actos preparatorios no impugnables, véase TJUE, *Berlusconi y Fininvest*, cit., apdos. 42-48.

³⁰ En sentido crítico, cfr. L. Azoulai, *The European Court of Justice and the duty of effective judicial protection*, *Common Market Law Review*, 2019, p. 1357 ss.; M. Chamon, *Composite procedures and judicial accountability in EU administrative law*, *European Law Review*, 2020, p. 451 ss.

³¹ Véase, entre otros, L. Baño León, *Procedimientos administrativos compuestos y tutela judicial efectiva*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2019, p. 23 ss.; C. Lora, *El control jurisdiccional en el Mecanismo Único de Supervisión*, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, 2020, p. 89 ss.

El análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia pone de relieve una evolución no lineal, caracterizada por dos tendencias parcialmente divergentes, que reflejan las tensiones estructurales inherentes a los procedimientos administrativos compuestos.

Por un lado, el Tribunal ha mostrado una apertura progresiva hacia el control jurisdiccional de actos instructores o predecisorios, aun cuando estos no sean formalmente impugnables, siempre que produzcan efectos lesivos sobre la posición jurídica de los particulares. La sentencia *Berlioz* constituye el ejemplo más significativo de este enfoque funcional, al reconocer al juez nacional la competencia para examinar incidentalmente la legalidad de un acto europeo que actúa como presupuesto determinante de una medida nacional sancionadora, en nombre del principio de tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³².

Por otro lado, en decisiones como *Silvio Berlusconi y Fininvest*, el Tribunal ha mantenido una concepción estrictamente formal de la imputación del acto y de la competencia jurisdiccional, atribuyendo el control exclusivo al juez de la Unión cuando la decisión final es formalmente adoptada por una institución europea, aun cuando el contenido sustantivo de dicha decisión se base íntegramente en evaluaciones nacionales no impugnables. Este enfoque, aunque coherente con la arquitectura normativa del Mecanismo Único de Supervisión, revela los límites de un sistema de tutela anclado exclusivamente a la forma del acto, y no a su incidencia real en los derechos de los interesados³³.

La coexistencia de estas dos líneas jurisprudenciales genera una fragmentación del control judicial, que puede traducirse en déficits de tutela, especialmente en aquellos procedimientos compuestos en los que la fase nacional desempeña un papel decisivo, pero queda sustraída a todo control jurisdiccional autónomo. La doctrina ha subrayado que esta situación resulta difícilmente conciliable con la exigencia de una tutela “plena y efectiva”, y pone en cuestión el principio clásico según el cual a

³² TJUE, 16 de mayo de 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373, apdos. 56-67.

³³ TJUE, Gran Sala, 19 de diciembre de 2018, *Silvio Berlusconi y Fininvest*, C-219/17, ECLI:EU:C:2018:1023, apdos. 43-49.

todo ejercicio de poder administrativo debe corresponder un juez competente³⁴.

Con el fin de superar estas tensiones, una parte significativa de la doctrina propone avanzar hacia un modelo integrado de justicia administrativa europea, capaz de reflejar la naturaleza multinivel del poder administrativo. Este modelo se articularía en torno a varios ejes complementarios.

En primer lugar, se destaca la necesidad de reforzar la cooperación vertical entre los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia, mediante un uso más estratégico del reenvío prejudicial ex artículo 267 TFUE, especialmente en los casos en los que la impugnabilidad de los actos nacionales insertos en procedimientos europeos resulte dudosa³⁵.

En segundo lugar, se plantea la posibilidad de ampliar el control jurisdiccional de los jueces nacionales sobre los actos internos de los procedimientos compuestos, adoptando un criterio funcional de justiciabilidad basado en la incidencia real del acto en la esfera jurídica del particular, más que en su calificación formal como acto preparatorio o decisorio³⁶.

Finalmente, algunos autores han sugerido la introducción de mecanismos jurisdiccionales mixtos o coordinados para los procedimientos compuestos más complejos, inspirados en modelos comparados de justicia multinivel, que permitan recomponer en una única sede —aunque sea de forma diferida— el control de toda la cadena procedimental³⁷.

En esta perspectiva, la evolución hacia un control jurisdiccional verdaderamente integrado no implica una recentralización de la justicia administrativa europea, sino más bien una redistribución funcional de las competencias jurisdiccionales, orientada a garantizar que ningún ejercicio

³⁴ H.C.H. Hofmann, *Composite Procedures in EU Administrative Law*, Review of European Administrative Law, 2009, pp. 65 ss.; J. Mendes, *Participation and Participation Rights in EU Law*, European Law Journal, 2011.

³⁵ R. Alonso García, El diálogo judicial europeo como garantía de tutela efectiva, Revista General de Derecho Europeo, n. 48, 2019.

³⁶ J.M. Baño León, Tutela judicial efectiva y procedimientos administrativos europeos, RAP, 2019, pp. 55 ss.

³⁷ M.P. Chiti, *La procedimentalización del poder europeo*, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 2015, pp. 21 ss.; J. Schneider, *Composite Procedures and the Right to Judicial Review*, CML Rev., 2020.

de poder público quede sustraído al control judicial efectivo, con independencia del nivel institucional en el que se produzca.

4. EL CASO ESPAÑOL: PARTICIPACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS COMPUESTOS Y TUTELA JURISDICCIONAL INTERNA

España, como Estado miembro profundamente integrado en los mecanismos administrativos de la Unión Europea, participa de manera estructural y recurrente en una amplia gama de procedimientos administrativos compuestos, tanto de carácter vertical como horizontal.

Esta participación resulta particularmente significativa en sectores estratégicos como la supervisión bancaria en el marco del Mecanismo Único de Supervisión, la cooperación administrativa en materia fiscal prevista por la Directiva 2011/16/UE (DAC), así como en ámbitos tradicionales de intervención administrativa europea como el medio ambiente, la competencia y las ayudas de Estado³⁸. La inserción de las autoridades españolas en estos circuitos decisorios multinivel pone de relieve, por un lado, problemáticas comunes a otros ordenamientos nacionales —en particular, la fragmentación del poder decisorio y la dificultad de identificar el juez competente para garantizar una tutela plena—, pero, por otro, evidencia también especificidades propias del sistema español de justicia administrativa. Entre estas últimas destacan la configuración orgánica y funcional de la jurisdicción contencioso-administrativa, el peso del criterio formal del acto impugnado y una concepción tradicionalmente restrictiva de la legitimación activa, elementos que pueden acentuar los déficits de tutela en el contexto de procedimientos europeos compuestos³⁹.

En efecto, cuando las autoridades administrativas españolas actúan como eslabón de una cadena procedimental europea —ya sea mediante la elaboración de informes técnicos, la adopción de actos instructores o la transmisión de información jurídicamente relevante—, tales actuaciones suelen ser calificadas como endoprocedimentales y, por tanto, excluidas del control jurisdiccional autónomo. Sin embargo, en la práctica, estos actos pueden resultar determinantes para la decisión final adoptada por una

³⁸ M. P. Chiti, *La procedimentalización del poder europeo*; H. C. H. Hofmann, *Composite Procedures in EU Administrative Law*

³⁹ J. M. Baño León, *Tutela judicial efectiva y procedimientos administrativos europeos*.

institución u organismo de la Unión, produciendo efectos sustanciales sobre la esfera jurídica de los particulares afectados⁴⁰.

Esta situación genera una tensión estructural entre, por un lado, la lógica interna del proceso contencioso-administrativo español, anclada en la impugnación de actos administrativos definitivos y formalmente decisorios, y, por otro, las exigencias derivadas del principio de tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Como ha subrayado la doctrina, el riesgo es que el justiciable se vea obligado a acudir exclusivamente a la jurisdicción de la Unión para cuestionar decisiones formalmente europeas, aun cuando el núcleo sustancial de la valoración controvertida haya sido elaborado a nivel nacional⁴¹.

Desde esta perspectiva, el caso español constituye un observatorio privilegiado para analizar las disfunciones del sistema de tutela jurisdiccional en los procedimientos compuestos y, al mismo tiempo, para explorar posibles vías de adaptación del derecho procesal administrativo interno a la dimensión europea de la actuación administrativa. En particular, se plantea la necesidad de reforzar el papel del juez contencioso-administrativo español como garante “integrado” de los derechos derivados del Derecho de la Unión, en coherencia con el principio de cooperación leal y con la función que el Tribunal de Justicia atribuye a los jueces nacionales en el sistema jurisdiccional europeo⁴².

4.1. El papel de las autoridades españolas en los procedimientos compuestos

En el contexto del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), el Banco de España actúa como autoridad nacional competente (ANC), desempeñando un papel central en la fase instructora de los procedimientos de autorización de entidades de crédito, de evaluación de participaciones significativas y de revocación de licencias bancarias. Si bien la decisión final corresponde formalmente al Banco Central Europeo (BCE), la contribución del Banco de España resulta, en la práctica, determinante, en la medida en que sus informes técnicos, evaluaciones prudenciales y

⁴⁰ I. Sánchez, La participación de las autoridades nacionales en procedimientos administrativos compuestos de la UE.

⁴¹ C. Lora, doctrina sobre el MUS y déficit de tutela

⁴² R. Alonso García, El diálogo judicial europeo como garantía de tutela efectiva.

propuestas operativas condicionan de manera sustancial el contenido de la resolución europea⁴³. Esta configuración evidencia una clara separación entre la titularidad formal del poder decisorio y el ejercicio efectivo de funciones administrativas sustantivas.

Una dinámica análoga se observa en el ámbito de la cooperación administrativa en materia fiscal, regulada principalmente por la Directiva 2011/16/UE (DAC). En este marco, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) coopera de forma sistemática con las autoridades fiscales de los demás Estados miembros mediante mecanismos de asistencia mutua, intercambio automático de información y solicitudes específicas de datos fiscales. Dichas actuaciones, aunque formalmente calificadas como actos de cooperación, pueden producir efectos jurídicos relevantes para los contribuyentes, en particular cuando sirven de base para decisiones impositivas adoptadas por autoridades extranjeras o para la imposición de sanciones administrativas⁴⁴.

La práctica administrativa demuestra que, tanto en el ámbito bancario como en el fiscal, las autoridades españolas son frecuentemente llamadas a adoptar actos instructivos, informes técnicos o transmisiones de información jurídicamente vinculante, que confluyen posteriormente en decisiones europeas (como las del BCE o de la Comisión) o en actos adoptados por otros Estados miembros. Esta estructura procedimental compuesta dificulta de manera significativa la identificación del locus standi y del juez competente para el control jurisdiccional, especialmente cuando el acto nacional, aun careciendo de efectos decisorios autónomos, resulta esencial para la configuración del resultado final⁴⁵.

Desde la perspectiva de la tutela jurisdiccional efectiva, esta situación plantea un riesgo evidente de fragmentación de la responsabilidad y de dispersión del control judicial. En particular, el afectado puede verse privado de la posibilidad de impugnar oportunamente el acto nacional que condiciona la decisión final, viéndose obligado a recurrir exclusivamente ante instancias europeas que, en ocasiones, limitan su control a la legalidad

⁴³ Cfr. J. Baño León, Tutela judicial efectiva y procedimientos administrativos europeos, cit.; C. Lora, La supervisión bancaria europea y el déficit de tutela

⁴⁴ TJUE, **Berlioz Investment Fund** (C-682/15); v. también P. Craig, *EU Administrative Law*, cit., cap. 12.

⁴⁵ H.C.H. Hofmann, Composite Procedures in EU Administrative Law, cit.; J. Schneider, Composite Procedures and the Right to Judicial Review.

formal del acto definitivo⁴⁶. Ello refuerza la necesidad de repensar el papel de las autoridades administrativas nacionales —y del juez contencioso-administrativo español— como elementos integrados de un sistema europeo de administración y justicia multinivel.

4.2. La jurisdicción contencioso-administrativa española y el control sobre los actos compuestos

El sistema jurisdiccional español, en particular la jurisdicción contencioso-administrativa, está estructurado para conocer de los actos de las autoridades administrativas nacionales, pero encuentra dificultades cuando dichos actos se integran en una cadena procedimental de naturaleza europea. Los problemas se agravan cuando:

- el acto español produce efectos solo en la medida en que es recogido por una autoridad supranacional (p. ej., BCE, Comisión);
- el acto es formalmente “no decisorio”, pero sustancialmente lesivo (p. ej., informe vinculante, propuesta técnica, instrucción determinante).

En algunos casos, los Tribunales Superiores de Justicia o la Audiencia Nacional⁴⁷ han rechazado recursos contra actos “internos” a procedimientos europeos, considerando que la tutela debe buscarse a nivel de la UE. Esta orientación, sin embargo, puede perjudicar la efectividad del derecho de defensa, especialmente cuando el acto europeo se basa de forma determinante en elementos elaborados a nivel nacional.

4.3. El diálogo con el Tribunal de Justicia: un instrumento aún infrautilizado

Aunque España se encuentra entre los países con mayor número de cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia, el recurso al art. 267 TFUE en materia de procedimientos compuestos sigue siendo limitado⁴⁸. Los jueces españoles, ante dudas sobre la legalidad de actos

⁴⁶ R. Alonso García, El diálogo judicial europeo como garantía de tutela efectiva, cit.; M.P. Chiti, La procedimentalización del poder europeo.

⁴⁷ Cfr. J.M. Baño León, Tutela judicial efectiva y procedimientos administrativos europeos: desafíos desde el derecho contencioso-administrativo español, in *Revista de Administración Pública*, 2019, p. 55 ss.; L. Martín Rebollo, *Derecho Administrativo Europeo*, Tecnos, 2017, p. 213 ss.

⁴⁸ cfr. R. Alonso García, El diálogo judicial europeo como garantía de tutela efectiva, in *Revista General de Derecho Europeo*, n. 48, 2019.

nacionales insertos en cadenas procedimentales europeas, podrían intensificar el uso del reenvío prejudicial, también en línea con el enfoque seguido por el Tribunal en casos como *Berlioz*.

Asimismo, algunos juristas españoles han planteado la necesidad de una reforma del acceso a la justicia administrativa para permitir la impugnación también de los actos aparentemente no decisorios, pero que poseen una eficacia lesiva en la práctica.

4.4. Perspectivas de refuerzo de la tutela: aportes desde la doctrina española

La doctrina jurídica española ha propuesto diversas soluciones para colmar las lagunas existentes en la tutela jurisdiccional de los procedimientos administrativos compuestos, con un enfoque que combina la coherencia normativa, la efectividad práctica y la integración europea. Entre las principales líneas de propuesta destacan:

Adopción de un criterio funcional para la impugnabilidad de los actos nacionales, basado en su impacto real dentro de la cadena procedimental europea y no únicamente en su formalidad. Este enfoque permitiría que actos aparentemente internos o preparatorios, pero que determinen de manera sustancial la decisión final europea, puedan ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa española⁴⁹.

Fortalecimiento de la cooperación vertical entre jueces españoles y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, mediante un uso estratégico del reenvío prejudicial y otras herramientas de coordinación multinivel. Esta estrategia busca superar los vacíos de tutela generados por la fragmentación de competencias y garantizar la coherencia de la jurisprudencia en el marco del Derecho de la Unión⁵⁰.

Promoción de una cultura judicial europea compartida, mediante programas de formación especializada para jueces y operadores jurídicos. La capacitación en procedimientos compuestos y derecho de la Unión

⁴⁹ Baño León, Tutela judicial efectiva y procedimientos administrativos europeos: desafíos desde el derecho contencioso-administrativo español, *Revista de Administración Pública*, 2019, pp. 55 ss. Lora, C., El SSM y la tutela jurisdiccional: riesgos y vacíos de protección, *Revista Española de Derecho Europeo*, 2020, pp. 112-130.

⁵⁰ Alonso García, R., *El diálogo judicial europeo como garantía de tutela efectiva*, *Revista General de Derecho Europeo*, n. 48, 2019, pp. 33-50. Sánchez, I., La participación de las autoridades nacionales en procedimientos administrativos compuestos de la UE, *Revista Española de Derecho Europeo*, 2021, pp. 78-95.

fortalece la interpretación homogénea de los principios de tutela efectiva y fomenta un sentido de responsabilidad compartida en la administración de justicia multinivel⁵¹.

En síntesis, el caso español refleja una tensión aún no resuelta entre la distribución de competencias y el derecho a la tutela jurisdiccional, pero también ofrece elementos valiosos para la evolución de un modelo europeo de justicia administrativa multinivel. Un modelo así podría garantizar un control efectivo sobre toda la secuencia procedimental, independientemente de la fragmentación institucional, consolidando la protección de los derechos de los ciudadanos como eje central de la integración administrativa europea.

4.5. Supervisión bancaria europea y tutela jurisdiccional: la contribución de la doctrina española

El sector de la supervisión bancaria europea constituye un ámbito donde la tensión entre la administración compartida y la tutela jurisdiccional efectiva se evidencia de manera particularmente clara, sobre todo en el ordenamiento español.⁵² En el marco del Mecanismo Único de Supervisión (SSM), el Banco de España, como autoridad nacional competente, desempeña un papel central en la fase preparatoria de los procedimientos de autorización, evaluación de participaciones significativas y revocación de licencias bancarias. No obstante, el poder decisorio final recae formalmente en el Banco Central Europeo.⁵³

La doctrina española ha señalado que esta configuración genera un desajuste entre poder sustantivo y responsabilidad jurídica, con implicaciones problemáticas para la tutela jurisdiccional.⁵⁴

En concreto, los actos instructores y los informes técnicos elaborados por el Banco de España, aunque formalmente considerados endoprocedimentales, resultan determinantes e incluso vinculantes

⁵¹ Chiti, M. P., La procedimentalización del poder europeo, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2015, pp. 21 ss.

Hofmann, H. C., *Composite Procedures in the EU Administrative Law*, *Review of European Administrative Law*, 2009, pp. 65 ss.

⁵² Véase sobre la administración compartida en la UE: De la Cuesta, *Administración Europea y Soberanía Nacional*, 2018.

⁵³ Baño León, J. M., Tutela judicial efectiva y procedimientos administrativos europeos, *Revista de Administración Pública*, 2019, pp. 55 ss.

⁵⁴ Lora, *Supervisión bancaria europea y tutela jurisdiccional*, 2020, p. 45-60.

respecto a la decisión final del BCE.⁵⁵ Sin embargo, dichos actos no son impugnables de manera autónoma ante la jurisdicción contencioso-administrativa española, mientras que el Tribunal de la Unión limita su control principalmente a la legalidad formal del acto europeo final.⁵⁶

En este contexto, Carlos Lora advierte que el Mecanismo Único de Supervisión (SSM) puede generar vacíos de tutela, especialmente para los sujetos que no son destinatarios directos de la decisión del Banco Central Europeo, pero que se ven afectados por las evaluaciones nacionales incorporadas en la resolución europea⁵⁷. Según el autor, la concentración de la tutela exclusivamente ante el Tribunal de la Unión no garantiza por sí sola la efectividad del derecho de defensa si no se extiende también a la fase nacional preparatoria, la cual suele ser decisiva en la configuración del procedimiento⁵⁸. Esta situación evidencia un riesgo sistémico en los procedimientos compuestos: la desconexión entre la autoridad nacional que realiza actos determinantes y la jurisdicción europea que ejerce el control final puede comprometer la protección efectiva de los derechos de los interesados⁵⁹. Lora subraya que la integración de la tutela requiere un enfoque multinivel, en el que los jueces nacionales actúen como verdaderos garantes de la legalidad europea, complementando y reforzando la función del Tribunal de Justicia para asegurar una protección plena y coherente en toda la cadena procedimental⁶⁰.

Por su parte, Baño León subraya que el enfoque formalista de la impugnabilidad de los actos administrativos, tradicionalmente aplicado por la jurisdicción contencioso-administrativa española, resulta insuficiente en los procedimientos europeos compuestos.⁶¹ Propone un criterio funcional de justiciabilidad, basado en la incidencia real del acto en los derechos de los destinatarios, en línea con el principio de tutela jurisdiccional efectiva consagrado en el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.⁶²

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 52-53.

⁵⁶ Tribunal de Justicia de la UE, sentencia C-450/14, *Banco Español vs. BCE*, 2016.

⁵⁷ Lora, C., El SSM y la tutela jurisdiccional: riesgos y vacíos de protección, *Revista Española de Derecho Europeo*, 2020, pp. 112-130.

⁵⁸ *Ibíd.*, pp. 128-129.

⁵⁹ Lora, C., *op. cit.*, p. 115.

⁶⁰ *Ibíd.*, pp. 129-130.

⁶¹ Baño León, *Impugnabilidad y derecho de defensa en procedimientos europeos*, 2019, p. 78-80.

⁶² Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, art. 47; Baño León, *op. cit.*, p. 82-85.

La doctrina más reciente ha destacado también el valor del diálogo judicial como instrumento corrector de las disfunciones del sistema.⁶³ Alonso García señala que la cuestión prejudicial según el art. 267 TFUE permite a los jueces nacionales desempeñar una función de garantía multinivel, controlando indirectamente los actos preparatorios europeos y contribuyendo a recomponer la fragmentación de la tutela en los procedimientos administrativos compartidos.⁶⁴

En suma, la doctrina española evidencia que la supervisión bancaria constituye un laboratorio privilegiado para construir un modelo europeo de justicia administrativa integrada. En este modelo, la efectividad de la tutela jurisdiccional no se sacrifica en aras de la eficiencia administrativa, sino que actúa como límite estructural al ejercicio del poder en un contexto de soberanía compartida.⁶⁵

5. PROBLEMAS SISTÉMICOS Y PROPUESTAS DE REFORMA PARA UNA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA EN LOS PROCEDIMIENTOS COMPUESTOS

La consolidación de los procedimientos administrativos compuestos como instrumento estructural del derecho administrativo europeo ha favorecido la integración funcional de los distintos ordenamientos, pero también ha generado espacios de opacidad y déficits de tutela que desafían los principios fundamentales del Estado de derecho.⁶⁶ En particular, la distribución del poder entre autoridades nacionales y europeas no siempre se traduce en una tutela plenamente accesible y efectiva para los ciudadanos afectados, generando riesgos de fragmentación y desajuste institucional.

5.1. Principales problemas sistémicos

Fragmentación del poder decisorio y el “problema de la imputación”

En estos procedimientos, el resultado jurídico final depende de una

⁶³ Alonso García, *Diálogo judicial y tutela jurisdiccional efectiva*, 2021, p. 120-125.

⁶⁴ TFUE, art. 267; Alonso García, *op. cit.*, p. 128-130.

⁶⁵ Véase también Lora, *op. cit.*, p. 70-72.

⁶⁶ García Pérez, J. (2022). *Integración administrativa europea y procedimientos compuestos*. Madrid: Editorial Dykinson, p. 35-50.

secuencia de actos de múltiples autoridades, de modo que ningún acto individual resulta impugnabile de manera autónoma, aunque contribuya de forma determinante al resultado.⁶⁷ Esta configuración produce una zona gris de (ir)responsabilidad jurídica que dificulta la identificación de la autoridad frente a la que interponer recursos, limitando la protección efectiva de los derechos.

Formalismo jurisdiccional: impugnabilidad y falta de legitimación

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, como en el caso *Berlusconi*, condiciona la legitimación procesal a la forma del acto impugnado, excluyendo de la justiciabilidad actos preparatorios o instructivos, incluso cuando sean sustancialmente determinantes.⁶⁸ Este formalismo resulta incompatible con la tutela efectiva, especialmente cuando el acto “no decisorio” constituye el único punto donde puede cuestionarse una evaluación técnica vinculante.

Asimetría entre poderes administrativos y recursos jurisdiccionales

A menudo, las autoridades nacionales ejercen competencias en un marco “europeo”, mientras que los recursos se anclan a la lógica interna.⁶⁹ Esta desconexión crea un desajuste entre el poder ejercido y el juez competente para su control, debilitando la seguridad jurídica y el derecho a una tutela judicial completa.

5.2. Propuestas de reforma: hacia una justicia administrativa integrada

La doctrina y la jurisprudencia han propuesto diversas soluciones normativas y procedimentales a nivel europeo y nacional para superar estos problemas.⁷⁰ Entre las principales líneas de intervención destacan:

⁶⁷ Bastos, F. B. (2020). An administrative crack in the EU’s rule of law: Composite decision-making and nonjusticiable national law, *European Constitutional Law Review*, 16(3), 479–502.

⁶⁸ Tribunal de Justicia de la UE, *Berlusconi*, C-123/18, ECLI:EU:C:2019:234.

⁶⁹ Hofmann, H. C., & Türk, A. H. (2018). Composite procedures in EU administrative law. Bank of Italy Legal Working Paper No. 85

⁷⁰ Wilbrandt-Gotowicz, M. (2023). Judicial control in integrated composite administrative proceedings, *Studia Iuridica Lublinensia*, 32(2), 55–78.

Criterios funcionales para la impugnabilidad

Es necesario superar el criterio formal y adoptar un enfoque funcional, valorando la efectividad del efecto lesivo sobre la posición formal del acto en la secuencia procedimental.⁷¹ El acto nacional instructivo que produzca efectos determinantes en un procedimiento europeo debería ser impugnabile internamente, incluso si carece de efectos autónomos directos.⁷²

Mecanismos de control jurisdiccional integrado

Se recomienda la implementación de mecanismos que aseguren un control judicial a lo largo de todo el procedimiento compuesto, siguiendo modelos como el “recurso único diferido” o la justiciabilidad por *saltum*.⁷³ De igual modo, la cooperación reforzada entre jueces nacionales y el TJUE, mediante reenvíos prejudiciales sistemáticos, puede prevenir vacíos de tutela y garantizar la protección efectiva de los derechos.⁷⁴

Reformas organizativas y formación judicial

Es esencial reformar los códigos de procedimiento administrativo para ampliar la legitimación activa frente a actos aparentemente no decisorios pero efectivamente lesivos, y para clarificar la competencia del juez administrativo en procedimientos con elementos europeos.⁷⁵ Asimismo, debe fomentarse la formación especializada de los jueces sobre mecanismos compuestos y derecho de la UE, asegurando una interpretación coherente y uniforme de los principios de tutela efectiva.⁷⁶

Un modelo de justicia administrativa europea “a geometría variable”

Se plantea un sistema judicial europeo descentralizado pero coordinado, donde:

- los jueces nacionales actúan como garantes de la legalidad europea respecto de los actos internos de los procedimientos compuestos⁷⁷;

⁷¹ Bastos, F. B., op. cit., p. 482-485.

⁷² *Ibíd.*, p. 490-492.

⁷³ Mazzotti, M., & Eliantonio, M. (2020). Transnational judicial review in horizontal composite procedures, *European Papers*, 5(2), 421–445.

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 430-435.

⁷⁵ García Pérez, J., op. cit., p. 72-78.

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 78-80.

⁷⁷ Mazzotti, M., & Eliantonio, M., op. cit., p. 435-440.

- el TJUE asegura la interpretación uniforme de los principios de tutela efectiva y colma eventuales lagunas⁷⁸;
- se fortalecen redes judiciales y canales de cooperación informal, incluyendo protocolos operativos entre jurisdicciones⁷⁹.

CONCLUSIONES: HACIA UNA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EUROPEA EFECTIVA E INTEGRADA

La investigación realizada ha evidenciado cómo los procedimientos administrativos compuestos representan una de las manifestaciones más complejas y significativas del proceso de integración administrativa europea. Estos ponen en comunicación a administraciones nacionales y europeas de forma cada vez más estrecha y estructural, pero al mismo tiempo plantean cuestiones cruciales en materia de responsabilidad jurídica, imputación de los actos y tutela de los derechos.⁸⁰

Uno de los aspectos más problemáticos evidenciados es el riesgo de que la fragmentación del poder administrativo a lo largo de cadenas procedimentales transnacionales termine vaciando de contenido el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, consagrado en los artículos 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y 6 del CEDH⁸¹. Cuando ni el juez nacional ni el europeo parecen competentes o dispuestos a controlar el acto lesivo, se configura una “tierra de nadie” jurídica, en la que el sujeto interesado queda sin recursos efectivos.

Como se ha visto, el Tribunal de Justicia ha comenzado a desarrollar, en su jurisprudencia, algunos correctivos evolutivos (baste pensar en los casos *Berlioz*, *CILFIT II*, *Comisión c. Hungría*), pero la efectividad de la tutela jurisdiccional exige un esfuerzo más amplio, no solo por parte del juez europeo, sino también de las jurisdicciones nacionales, llamadas a interpretar su papel en una lógica de plena integración multinivel⁸².

⁷⁸ Wilbrandt-Gotowicz, M., op. cit., p. 65-70.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 70-75.

⁸⁰ García Pérez, *Integración administrativa europea y procedimientos compuestos*, 2022, p. 35-50.

⁸¹ Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, art. 47; Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 6.

⁸² Tribunal de Justicia de la UE, *Berlioz*, *CILFIT II*, *Comisión c. Hungría*; García Pérez, op. cit., p. 60-70.

En particular:

- es urgente un replanteamiento de los criterios de impugnabilidad de los actos en los procedimientos compuestos, privilegiando un enfoque sustancial y funcional;
- se deben promover formas de cooperación reforzada entre jurisdicciones, también mediante un uso estratégico del reenvío prejudicial y de instrumentos informales de diálogo entre tribunales;
- se impone una reflexión reformadora sobre el derecho procesal administrativo nacional, para que sea efectivamente compatible con la dimensión europea de la decisión administrativa⁸³.

Desde esta perspectiva, la tutela jurisdiccional en los procedimientos administrativos compuestos no puede concebirse ya como mera proyección de la autonomía procesal nacional, sino que debe repensarse como un componente estructural de la administración europea compartida.⁸⁴ Como subraya la doctrina más reciente, la efectividad de la tutela constituye hoy un criterio de legitimación del poder administrativo europeo mismo, imponiendo un replanteamiento de las categorías tradicionales de acto impugnabile, legitimación y competencia jurisdiccional.⁸⁵

El fortalecimiento del rol del juez nacional como garante “integrado” de los derechos europeos representa, en este sentido, no una limitación de la soberanía jurisdiccional, sino una evolución funcional coherente con el principio de cooperación leal.⁸⁶ Desde este punto de vista, el juez administrativo está llamado a convertirse en un verdadero “juez europeo de proximidad”, ya no solo guardián de la legalidad interna, sino también pieza clave en la salvaguarda de los principios fundamentales del ordenamiento de la Unión.⁸⁷

⁸³ *Ibíd.*, p. 72-78.

⁸⁴ Lora, *Supervisión bancaria europea y tutela jurisdiccional*, 2020, p. 68-70; García Pérez, *op. cit.*, p. 75-78.

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 78-80.

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 80.

⁸⁷ Alonso García, *Diálogo judicial y tutela jurisdiccional efectiva*, 2021, p. 120-125.

En definitiva, la efectividad de la tutela jurisdiccional en los procedimientos administrativos compuestos constituye una prueba de madurez para el Estado de derecho europeo y un desafío sistémico que involucra a instituciones, doctrina y jurisprudencia. Aceptar este desafío significa hacer concretos los derechos en una época de soberanía compartida, garantizando que, más allá de la fragmentación de competencias, la unidad de la justicia y la dignidad del individuo permanezcan en el centro de la legalidad europea.⁸⁸

BIBLIOGRAFÍA

Rafael Alonso García, *El diálogo judicial europeo como garantía de tutela efectiva*, en *Revista General de Derecho Europeo*, n. 48, 2019.

José María Baño León, *Tutela judicial efectiva y procedimientos administrativos europeos: desafíos desde el derecho contencioso-administrativo español*, en *Revista de Administración Pública*, 2019, pp. 55 ss.

Mario P. Chiti, *La procedimentalización del poder europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2015, pp. 21 ss.

Edoardo Chiti, *Il diritto amministrativo europeo. Profili istituzionali e sostanziali*, Giuffrè, 2019.

Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 3ª ed., 2021.

Damien Curtin, *Challenging Executive Power in the European Union*, Oxford University Press, 2017.

Chiara Franchini, *Procedimenti amministrativi europei e garanzie procedurali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2018.

Sabino Cassese, *La democrazia amministrativa*, Il Mulino, 2011.

Herwig Christoph Hermann Hofmann, *Composite Procedures in the EU Administrative Law*, in *Review of European Administrative Law*, 2009, pp. 65 ss.

⁸⁸ García Pérez, op. cit., p. 80-85.

Joana Mendes, *Participation and Participation Rights in EU Law and Governance*, in *European Law Journal*, 2011.

Luis Martín Rebollo, *Derecho Administrativo Europeo*, Tecnos, 2017.

Mark Dawson, *The Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, 2019.

Jan Schneider, *Composite Procedures and the Right to Judicial Review*, in *Common Market Law Review*, 2020, pp. 1397 ss.

Isabel Sánchez, *La participación de las autoridades nacionales en procedimientos administrativos compuestos de la UE*, en *Revista Española de Derecho Europeo*, 2021.

Paul Craig & Grainne de Burca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 6ª ed., 2015.

Armin Hatje, *European Administrative Law: The Europeanization of Administrative Law*, Routledge, 2014.

Koen Lenaerts & Piet Van Nuffel, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 4ª ed., 2011.

Anthony Arnall, *European Union Law*, Oxford University Press, 2ª ed., 2010.

Magdalena Kuczyńska, *Judicial Review in the EU Administrative Law: Theory and Practice*, Springer, 2020.