

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRANSNACIONALES

RAÚL BOCANEGRA SIERRA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

JAVIER GARCÍA LUENGO
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONCEPTO DE ACTO TRANSNACIONAL Y SU JUSTIFICACIÓN.—III. MÁS PRECISIONES SOBRE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRANSNACIONALES. —IV. EL CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRANSFRONTERIZOS. LOS RIESGOS DE LA AUSENCIA DE ARMONIZACIÓN NORMATIVA.—V. LA EFICACIA SUPRATERRITORIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LOS ESTADOS COMPUESTOS.

RESUMEN

Se aborda aquí la institución del acto administrativo transnacional, entendido como aquel acto administrativo que tiene eficacia plena en Estados diferentes de aquel que lo dicta. La existencia y extensión de la figura, absolutamente novedosa entre nosotros, plantea importantes problemas, entre otros, de tutela judicial, poniendo de manifiesto (y siendo consecuencia de) la necesidad de una armonización juiciosa de los procedimientos y requisitos materiales de los actos en los diversos Estados. Problemas similares se suscitan también en el interior de los Estados complejos, aunque la existencia de sistemas de tutela judicial compartidos hace menos problemática esta figura.

Palabras clave: Acto administrativo; reconocimiento mutuo; armonización de legislaciones; tutela judicial; ejecución del derecho en Estados complejos.

ABSTRACT

Here we discuss the institution of the transnational unilateral and binding decision, understood as any unilateral and binding decision that has full effect in countries different from that in which it is issued. The existence and extension of the figure, which is completely new in Spanish doctrine, creates important problems, among which is that of judicial control, which demonstrates (and is the consequence of) the need for a reasonable harmonization of the procedures and material requirements of the decisions in the different countries. Similar problems arise also in complex countries, although the existence of shared systems of judicial control renders this figure less problematic.

Key words: Unilateral and binding decision; mutual recognition; harmonization of legislations; judicial control; application of law in complex countries.

I. INTRODUCCIÓN¹

La eficacia interna —o ejecutividad— de los actos administrativos se expresa esencialmente y de manera primordial en la obligatoriedad para sus destinatarios de la regulación que incorporan, es decir, en la vigencia, en la imposición, de la definición de lo que en cada caso sea el Derecho para aquellos a quienes los actos se dirigen, como ya hemos tenido ocasión de subrayar en más de una ocasión². Esta fuerza obligatoria característica del acto administrativo, que en buena medida constituye su esencia misma en cuanto define una figura jurídica que concreta un mandato normativo, ejecutándolo³, se produce por razón de una regulación autónoma que media entre la norma y el destinatario del propio acto administrativo y requiere, de hecho, como recientemente hemos puesto de manifiesto en esta misma Revista⁴, de una habilitación específica. Debe decirse, además, que la eficacia propia del acto administrativo es independiente de la eficacia que despliega la norma que el acto aplica en cada caso, de tal modo que no coincide —o, en todo caso, puede no coincidir—, su respectivo ámbito de eficacia. Es una constatación irrefutable, en efecto, que, con cierta frecuencia, los actos administrativos son eficaces en espacios territoriales más amplios o más reducidos que los

¹ El presente trabajo forma parte de una investigación más ambiciosa sobre la eficacia de los actos administrativos, en la que los autores estamos inmersos desde hace ya mucho tiempo, y que esperamos poder rematar pronto. Aquí se trata de una aproximación a la dogmática de una novedosa y compleja institución, surgida fundamentalmente en los intersticios de la práctica del Derecho comunitario y huérfana de tratamiento entre nosotros.

² Así, nos remitimos a las exposiciones que ambos hemos realizado en trabajos previos, como, por ejemplo, BOCANEGRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, 3ª edic., Civitas, Madrid, 2006, págs. 119 y sigs., o *La teoría del acto administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, págs. 41 y sigs., entre otros, y GARCÍA LUENGO, J., *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 2002, págs. 249 y sigs.

³ Esta es básicamente la concepción clásica del acto administrativo en la dogmática europea del Derecho público, alumbrada por Otto MAYER (*Deutsches Verwaltungsrecht*, erster Band, 3. Aufl., Duncker und Humblot, Leipzig-München, 1924, pág. 93). De la versión francesa de este libro, que hizo el propio autor a partir de la segunda edición alemana, hay traducción al castellano (por HEREDIA, H. H. y KROTOSCHIN, E., *Derecho Administrativo Alemán*, I, Depalma, Buenos Aires, 1949), en la que esta ideas aparecen recogidas en la pág. 126. Guste o disguste a los numerosos seguidores de G. ZANOBINI que hay aún entre nosotros, la forma de entender el acto administrativo a que nos referimos en el texto es hoy abrumadoramente mayoritaria no sólo en el Derecho alemán o en el francés, como es notorio, sino también en el propio Derecho italiano. Baste citar, de momento, la contribución de Riccardo VILLATA («*L'atto amministrativo*») al Manual hoy más prestigioso y de moderna concepción en el ambiente jurídico-administrativo italiano (la obra colectiva dirigida por MAZZAROLI, I./PERICU, G./ROMANO, A./ROVERSI-MONACO, F. A. y SCOCA, F. G., *Diritto Amministrativo*, II, 3ª ed., Monduzzi, Bologna, 2001, págs. 1426 y sigs., págs. 1448 y sigs.; hay una edición posterior, naturalmente en los mismos términos), de obligada lectura, en donde se contiene, con todo acierto, una crítica implacable y demoledora de la concepción tradicional de G. ZANOBINI, que tanto predicamento tiene en nuestra doctrina.

⁴ R. BOCANEGRA y J. GARCÍA LUENGO, «La potestad de dictar actos administrativos como intromisión en la libertad», en el número 172 (2007) de esta Revista, págs. 103 y sigs.

propios del ámbito de vigencia de las normas materiales que aplican, pudiendo la eficacia de un acto administrativo dictado en un país traspasar incluso las fronteras estatales en aplicación de una norma extranjera. Ello conduce al aislamiento —o al nacimiento— de una categoría jurídica de nuevo cuño, a la que, que nosotros sepamos, no se ha dedicado ni una sola línea en nuestra doctrina.

Una consecuencia inmediata de esta ausencia de sincronía entre la eficacia territorial de la norma que el acto se dirige a aplicar y la que es propia del acto dictado es que la afirmación, común en la doctrina española cuando se alude a la eficacia territorial de los actos administrativos, de que los efectos de los actos administrativos se extienden, en principio, al territorio en el que ejercen su competencia los órganos que los dictan⁵ debe ser tomada con mucha cautela⁶, sencillamente porque no es cierta si se formula con ese alcance general, sin más precisiones o matices. Semejante enunciado, plagado de excepciones como consecuencia de la complejidad del Ordenamiento, no es esencialmente otra cosa, por el contrario, que un criterio residual, que sólo podrá, pues, ser aplicado precisamente de esa manera residual, teniendo en cuenta la existencia de múltiples singularidades en su aplicación, entre las cuales se incluyen, desde luego, los actos administrativos transnacionales y los que podríamos llamar transterritoriales, en el Ordenamiento interno de los Estados complejos, como luego veremos. Únicamente coincidirá en el espacio el territorio de aplicación de un acto administrativo y el de la norma que éste aplica cuando no existan previsiones respecto a la extensión territorial de sus efectos por parte de las normas sectoriales, entendiendo por tales no sólo la norma que atribuyó la potestad ejercitada para dictar el acto —con cuyo ámbito de vigencia, insistimos, no tiene por qué coincidir el campo objetivo de eficacia del acto administrativo dictado en su ejercicio— sino también, complementando a aquélla, cuando, como sucede en muchos casos, la normativa que específicamente regula la extensión de los efectos de las resoluciones dictadas en esa materia concreta la eficacia del acto más allá o más acá del territorio competencia del titular de la potestad.

⁵ *Vid.*, por ejemplo, con más referencias en el mismo sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, I, 4ª edic., Civitas, Madrid, 2007, pág. 1646.

⁶ A las que no son ajenos ni los propios autores que sustentan esta afirmación. Así, GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *op. cit.*, loc. cit.

II. EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO TRANSNACIONAL Y SU JUSTIFICACIÓN

Es en el marco del complejo proceso de integración de los sistemas jurídicos europeos y, muy especialmente, en la progresiva creación de una suerte de *ius commune* propio de la Unión Europea, y en sus necesidades prácticas, en donde ha tenido lugar el nacimiento de esta nueva figura jurídica, como un reflejo en el ámbito de la eficacia del acto administrativo de los efectos transnacionales del Ordenamiento comunitario. Y así, como ocurre con el propio Ordenamiento europeo, la eficacia de los actos administrativos, actos de los poderes públicos, tradicionalmente limitada al ámbito territorial propio de la competencia del órgano que lo dicta, ha pasado a poder extenderse, sin necesidad de un reconocimiento expreso en cada caso, a otros Ordenamientos jurídicos diferentes de aquél en el que se origina, y en los que el despliegue de su eficacia puede llegar, en último término, a producir exactamente los mismos efectos que se predicen de los actos administrativos de producción nacional, incluida, por supuesto, la obligación de obediencia y la activación de los correspondientes medios de ejecución forzosa. Este acto administrativo con eficacia plena en Estados (y Ordenamientos) diferentes de aquel que lo dicta constituye el acto administrativo transnacional⁷, en expresión de un concepto que sintetiza una institución cuya aceptación es inevitable, como lo es la realidad misma a la que sirve. A pesar de que la referencia a los actos administrativos no siempre será enteramente precisa —porque es difícil encontrar un concepto uniforme de acto administrativo, aun limitando la búsqueda a los países integrados en la Unión Europea⁸— y aunque los mismos efectos transnacionales puedan predicarse de otras instituciones que pueden

⁷ La denominación de acto administrativo transnacional se debe probablemente a E. SCHMIDT-ASSMANN (al menos, así lo afirma RUFFERT, M., «Der transnationale Verwaltungsakt», *Die Verwaltung*, 2001, págs. 453 a 485, pág. 454, por nota), quien ya en 1993 publicó un trabajo en el que se aíslan los principales problemas que la figura así denominada plantea a la hora de construir la parte general del Derecho Administrativo (SCHMIDT-ASSMANN, E., «Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht. Wechselseitige Einwirkungen», *DVBl*, 1993, págs. 924 a 936, págs. 935 y 936), aunque haya que decir que con anterioridad no faltaron autores que, enfrentados con los problemas de la institución, hicieron aportaciones o aproximaciones importantes, aun no utilizando esta terminología. Así, ENGEL, C., «Die Einwirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht», *Die Verwaltung*, 1992, págs. 437 a 476, págs. 451 y sigs., o BLECKMANN, A., «Zur Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte im Europäischen Gemeinschaftsrecht», *JZ*, 1985, págs. 1072 a 1077. En España, hasta donde nuestro conocimiento alcanza, no se ha propuesto todavía una terminología determinada, aunque el fenómeno ya se haya descrito por uno de nosotros (BOCANEGRA, R., *Lecciones ...*, cit., pág. 109) o por S. GALERA RODRIGO (*La aplicación administrativa del Derecho Comunitario. Administración mixta: tercera vía de aplicación*, Civitas, Madrid, 1998, págs. 127 y sigs.).

⁸ En el mismo sentido, RUFFERT, M., op. cit., pág. 456 o STELKENS, P. y STELKENS, U., «§ 35. Begriff des Verwaltungsaktes», en la obra colectiva dirigida por STELKENS, P./ BONK, H. J. y SACHS, M., *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, 6ª Aufl., C.H Beck, München, 2001, págs. 839 a 1049, pág. 1037 (§ 35. 255).

ser utilizadas como alternativas al acto administrativo⁹ (por ejemplo, un contrato sobre potestades administrativas¹⁰), no parece dudosa, en efecto, la necesidad ineludible, impuesta por la realidad misma, de la existencia de esta figura jurídica y de su delimitación y construcción jurídica. Por lo demás, es obvio que la dogmática del acto administrativo es, en lo esencial (especialmente por lo que se refiere a su carácter regulador), la misma en la mayor parte de Europa (y lo irá siendo cada vez más, como es natural y el propio alumbramiento de la institución que nos ocupa prueba incontestablemente), común a la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, como lo es también que la existencia de alternativas no elimina, en absoluto, la importancia de los actos administrativos transnacionales como la institución más común desde la perspectiva de la transposición de las exigencias internacionales de armonización mediante la concreción de mandatos normativos por parte de las Administraciones Públicas, ni exime de la necesidad de construir la figura.

Desde el punto de vista del objeto de este trabajo, la nota característica de este tipo de actos administrativos que ahora importa subrayar viene constituida, como parece evidente, por el hecho de que los actos administrativos transnacionales producen efectos jurídicos más allá del ámbito territorial del órgano estatal que dicta el correspondiente acto. Su eficacia se extiende también, con frecuencia, fuera del propio ámbito de vigencia de la norma material aplicada, aunque hay que decir que esta segunda característica no siempre está presente en los actos administrativos transnacionales, de modo que el dato identificativo de todas las manifestaciones de esta clase de actos transfronterizos se encuentra en que en todos ellos la regulación en que el acto administrativo consiste despliega la obligatoriedad que la identifica más allá del ámbito de la competencia estatal del órgano que dicta el acto. Esta eficacia internacional es, por tanto, un requisito común a todas las representaciones del acto administrativo transnacional en sentido estricto cuya justificación (la de su eficacia internacional) se encuentra en la norma de cobertura internacional o interna que impone la aceptación del acto dictado por un órgano administrativo ajeno al sistema jurídico en el que produce sus efectos¹¹, con lo que, en

⁹ Así, especialmente, STELKENS, P. y STELKENS, U., *últ. op. cit.*, loc. cit.

¹⁰ Sobre el particular, es imprescindible la consulta de A. HUERGO, *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Civitas, Madrid, 1998.

¹¹ Así, BECKER, J., «Der transnational Verwaltungsakt. Übergreifendes europäisches Rechtsinstitut oder Anstoss zur Entwicklung mitgliedstaatlicher Verwaltungskooperationsgesetze?», *DVBl*, 2001, págs. 855 a 866, especialmente págs. 860 y sigs. En el mismo sentido, en el ámbito comunitario, entiende que el reconocimiento no es más que un reflejo de la aplicación de una norma común en su propio ámbito de vigencia, ENGEL, C., «Die Einwirkungen ...», *cit.*, pág. 453. A pesar de la opinión de BECKER —*op. cit.*, pág. 860—, entendemos que la posición de NESSLER no es sustancialmente distinta, en cuanto este autor también entiende que la eficacia transnacional proviene de una norma interna, que generalmente transpone

consecuencia, la vinculación de los órganos del Estado receptor del acto al acto mismo no se explica aquí, a diferencia de lo que ocurre normalmente cuando se trata de imponer la eficacia de un acto dictado por un órgano a otros órganos administrativos no jerarquizados, en aplicación de las reglas de la competencia¹², sino de manera muy diferente. En puridad, el acto administrativo transnacional, como cualquier otro acto administrativo, tiene fuerza vinculante porque constituye el resultado del ejercicio de una potestad administrativa de aplicación *ad casum* de una norma jurídica que es eficaz, en principio, con independencia del mandato jurídico que el acto administrativo incorpora¹³ y cuya eficacia continúa produciendo sus consecuencias al margen de éste. De hecho, una vez que la resolución se ha dictado en el marco de otro sistema jurídico, las normas comunes de Derecho internacional o comunitario que reconocen la figura del acto administrativo transnacional en sentido estricto imponen el reconocimiento automático de sus efectos, sin permitir que la Administración «receptora» examine el ajuste efectivo de la resolución al Derecho común que la justifica. Es cierto que ésta es sólo una de las opciones, posiblemente la más extrema, de las que existen para alcanzar el objetivo de la cooperación administrativa transnacional, pero también es verdad que son muchos los ejemplos concretos en los que dicho reconocimiento automático se produce con unos mismos efectos y consecuencias jurídicas, lo que explica sobradamente la identificación en el acto administrativo transnacional de una nueva institución de la parte general del Derecho administrativo¹⁴.

Debe señalarse, por lo demás, que los ordenamientos en los que la resolución tendrá eficacia partirán generalmente de unos mismos o muy semejantes presupuestos jurídicos materiales, lo que hace posible el re-

una Directiva, o de la propia norma comunitaria. Cfr. NESSLER, V., *Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht*, Köster, Berlin, 1994, especialmente págs. 78 y sigs., y 121 y sigs.

¹² En este sentido se pronuncia NESSLER, V., *Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht*, cit., especialmente págs. 120 y sigs. Ello no quiere decir, desde luego, que la figura, al depender del tenor de la norma de cobertura, no tenga interés como categoría dogmática, como quiere BECKER, J., op. cit., pág. 861, y su conclusión en la pág. 866, cuando dice que la figura no resulta de interés para la parte general del Derecho Administrativo. Por encima del casuismo que pueda efectivamente existir, es posible detectar la existencia de un suficiente número de supuestos de lo que hemos denominado actos transnacionales en sentido estricto que comparten una misma problemática jurídica esencial, sin perjuicio de que el Ordenamiento pueda contemplar especialidades y figuras intermedias como sucede en cualquier otra institución jurídica.

¹³ Salvando, por supuesto, como se razonará más abajo, los supuestos de nulidad de pleno derecho en los que el acto se presenta afectado por una infracción tan grosera del Ordenamiento que no puede pretenderse su eficacia.

¹⁴ Así, aparte de E. SCHMIDT-ASSMANN, «Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht. Wechselseitige Einwirkungen», loc. cit., puede citarse a NESSLER, W., «Der Transnationale Verwaltungsakt. Zur Dogmatik eines neues Rechtsinstituts», *NVwZ*, 1995, págs. 863 a 866 o a RUFFERT, M., «Der Transnationale ...», cit., pág. 434. En contra, como acabamos de ver, BECKER, J., «Der transnationale ...», cit., últ. loc. cit.

conocimiento internacional de la aplicación a cada caso de un Derecho material que viene a resultar común o por lo menos muy parecido entre sí. La justificación de la existencia de actos con eficacia transnacional habría que encontrarla, pues, en la propia armonización¹⁵, o cuando menos en la proximidad, del Derecho material aplicable a la hora de adoptar el acto administrativo de eficacia transnacional. Una vez que la armonización se ha producido, bien mediante un Tratado internacional o por la vía de la existencia de una norma común adoptada por la Unión Europea, el reconocimiento de los actos administrativos dictados de conformidad con ese cuerpo normativo constituye, por su parte, una regla directamente dirigida a la agilización del tráfico jurídico y a la simplificación de trámites. Así, si el Derecho aplicable a la autorización de nuevos alimentos o de nuevos ingredientes alimentarios es el mismo para los veintisiete Estados miembros de la Comunidad Europea resultaría una traba administrativa difícilmente compatible con el mercado común que una empresa que quiera poner en circulación ese tipo de producto tuviese que solicitar la correspondiente autorización en todos y cada uno de los Estados miembros. No parece dudoso, en fin, que en el seno de la Unión Europea la armonización de legislaciones y el reconocimiento de los actos administrativos dictados en otros Estados miembros puede resultar indispensable a la hora de cumplir los principios fundamentales de libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios. De hecho, el gran impulso armonizador en el seno de la Comunidad Europea, a cuya estela se explica la expansión de los actos administrativos transnacionales, trae causa de la llamada jurisprudencia Cassis de Dijon del TJCE¹⁶, cuya Sentencia, que reconoció el derecho a comercializar una mercancía (una bebida alcohólica) producida legalmente en un Estado en los demás Estados miembros¹⁷, constituye el *leading case* en materia de obligatoriedad de reconocimiento mutuo impuesta por la libre circulación de mercancías.

¹⁵ Especialmente significativas son las reflexiones de RUFFERT, M., últ. op. cit., págs. 464 y 477-78, que señala como el reconocimiento del efecto transnacional de los actos administrativos supone que cada Estado implicado confía en las normas materiales de los otros, confianza que generalmente vendrá impuesta por una armonización de sus legislaciones en ese aspecto concreto, o, en casos más particulares, por una colaboración en el procedimiento de emisión del acto en cuestión. Por otra parte, cuanto mayor es el grado de certeza en su alcance concreto y de ajuste a la realidad del sector de la armonización, menor será el riesgo de que el Estado «receptor» albergue dudas sobre la legalidad de los actos administrativos transnacionales adoptados en ese concreto contexto normativo.

¹⁶ El *leading case* en la materia a que se alude en el texto es la STJCE de 20 de febrero de 1979, asunto 120/78, *Rewe-Zentral AG Vs. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Rec., 1979, págs. 649 y sigs., en la que el Tribunal de Justicia entiende contraria al mercado común la regulación alemana que impedía la comercialización de un licor francés por entender que no cumplía el mínimo de alcohol exigible (*vid.*, fundamentalmente, el § 14 de la sentencia).

¹⁷ Puede verse, sobre ello, NESSLER, W., «Der Transnationale Verwaltungsakt. Zur Dogmatik eines neues Rechtsinstituts», *NVwZ*, 1995, págs. 863 a 866, pág. 864.

III. MÁS PRECISIONES SOBRE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRANSNACIONALES

La figura del acto administrativo transnacional presenta una rica tipología que merece ser observada con alguna atención. Es necesario destacar, en primer lugar, que la eficacia transfronteriza de los actos administrativos puede venir impuesta por una norma interna¹⁸, que habrá sido adoptada generalmente como consecuencia de la transposición de una norma comunitaria (Directiva) o de un Tratado internacional. En estos casos, el legislador interno puede admitir directamente los efectos del acto dictado por los órganos de otro Estado, al considerar, por ejemplo, como causa de no sometimiento de una actividad a licencia el haber obtenido la autorización correspondiente en otro Estado¹⁹, en cuyo caso estaremos ante los actos transnacionales en sentido estricto, o bien puede optar por exigir un acto interno de reconocimiento de la equivalencia del acto extranjero con un determinado tipo de resolución interna, en cuyo caso no estamos ante actos transnacionales en sentido estricto. Este suele ser el supuesto de los títulos académicos extranjeros, cuya validez en el territorio del Estado se hace depender de una homologación en la que se examina

¹⁸ STELKENS, P. y STELKENS, U., op. cit., pág. 1037 (§ 35. 255a).

¹⁹ Es el caso, por ejemplo, en nuestro sistema, del permiso de conducción. El RD 772/1997, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores (que ha tenido una importante modificación por el RD 1598/2004, de 2 de julio) contempla, en efecto, varios supuestos en los que la tenencia de un permiso de conducción expedido por un Estado extranjero exime de la necesidad de obtener permiso para conducir en España. Así, el artículo 21 regula, en cumplimiento de las exigencias impuestas hoy por el artículo 2.1 de la Directiva comunitaria 2006/126 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006 (que tiene su antecedente inmediato en la Directiva 91/439 del Consejo de 29 de julio de 1991), la validez en España de los permisos expedidos en otros Estados miembros de la Unión Europea, siempre y cuando el conductor tenga la edad necesaria para obtener el permiso español equivalente y que, en caso de que el titular establezca su residencia normal en España, inste en el plazo de seis meses la introducción de sus datos en el Registro de Conductores e Infractores (lo que permitirá la revisión periódica de sus aptitudes psicofísicas). El artículo 30 admite la validez para conducir en España de los siguientes permisos: «a) los nacionales de los otros países que estén expedidos de conformidad con el anexo 9 de la Convención de Ginebra, de 19 de septiembre de 1949, o con el anexo 6 de la Convención de Viena, de 8 de noviembre de 1968, o que difieran de dichos modelos únicamente en la adopción o supresión de rúbricas no esenciales. b) los nacionales de otros países que estén redactados en castellano o vayan acompañados de una traducción oficial. Se entenderá por traducción oficial la realizada por los intérpretes jurados, por los cónsules de España en el extranjero, por los cónsules en España del país que haya expedido el permiso, o por un organismo o entidad autorizados a tal efecto. c) Los internacionales expedidos en el extranjero de conformidad con el modelo del anexo 10 de la Convención de Ginebra, de 19 de septiembre de 1949, o de acuerdo con el modelo del anexo E de la Convención Internacional de París, de 24 de abril de 1926, si se trata de naciones adheridas a este Convenio que no hayan suscrito o prestado adhesión al de Ginebra.» La validez de estos permisos se supedita, no obstante, a tres condiciones: que se hallen dentro del período de vigencia señalado en los mismos, que su titular tenga la edad requerida en España para la obtención del permiso equivalente y que no haya transcurrido el plazo de seis meses desde que sus titulares adquieran la residencia normal en España. En general, sobre los permisos de conducción y, en particular, sobre su eficacia transfronteriza, *vid.*, CANO CAMPOS, T., *El permiso de conducción en España: significado y régimen jurídico*, Civitas, Madrid, 2002, págs. 97 y sigs.

la equivalencia de los estudios cursados con los requeridos para el mismo título en el Estado en cuestión²⁰, aunque cuando se trata de títulos expedidos a nacionales de otro Estado miembro de la Unión Europea —y del Espacio Económico Europeo— y que habiliten al ejercicio de una determinada profesión en cualquier Estado miembro, no es necesaria, con carácter general²¹, la homologación (si lo que se quiere es simplemente

²⁰ En España la homologación de títulos está regulada, a nivel universitario, por el RD 285/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan las condiciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación superior, modificado, a su vez, por el RD 309/2005, de 18 de marzo. La homologación se produce tras seguirse un complejo procedimiento tendente a determinar la equivalencia del título extranjero con un título español, y sólo tras la resolución positiva de homologación el título extranjero tendrá los mismos efectos del título o grado español con el cual se homologa (artículo 4 del RD 285/2004).

²¹ La regla general al respecto es el artículo 13.1 de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, que establece que «en caso de que, en un Estado miembro de acogida, el acceso a una profesión regulada o su ejercicio estén supeditados a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales, la autoridad competente de dicho Estado miembro concederá el acceso a esa profesión y su ejercicio en las mismas condiciones que los nacionales a los solicitantes que posean el certificado de competencias o el título de formación exigidos por otro Estado miembro para acceder a esa misma profesión en su territorio o ejercerla en el mismo.

Los certificados de competencias o los títulos de formación deberán cumplir las condiciones siguientes:

a) haber sido expedidos por una autoridad competente en un Estado miembro, designada con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado miembro;

b) acreditar un nivel de cualificación profesional como mínimo equivalente al nivel inmediatamente anterior al exigido en el Estado miembro de acogida, tal como se describe en el artículo 11.» La norma que transpone esta normativa comunitaria —concretamente la norma española transcribe el mandato, similar al actual, que contenía 3 de la Directiva 89/48, del Consejo, de 21 de diciembre de 1988— al Ordenamiento español es el R.D. 1665/1991 de 25 de octubre (con diversas modificaciones posteriores) cuyo artículo 4.1 establece en cumplimiento del mandato comunitario el siguiente principio general: «Se reconocen en España, para el acceso a las actividades de una profesión regulada, con los mismos efectos que el correspondiente título español, los títulos obtenidos en los Estados miembros que faculten para ejercer en ellos esa misma profesión.» Esta regla general conoce diversas matizaciones, debiendo tenerse en cuenta el propio artículo 14 de la citada Directiva 2005/36/CE que establece medidas compensatorias y señala en su apartado 1 que: «no obstante lo dispuesto en el artículo 13, el Estado miembro de acogida podrá exigir al solicitante que realice un período de prácticas durante tres años como máximo o que se someta a una prueba de aptitud en cualquiera de los casos siguientes:

a) en caso de que la formación que alega con arreglo al artículo 13, apartados 1 o 2, sea inferior en un año como mínimo a la que se exige en el Estado miembro de acogida;

b) en caso de que la formación recibida corresponda a materias sustancialmente distintas de las que cubre el título de formación exigido en el Estado miembro de acogida;

c) en caso de que la profesión regulada en el Estado miembro de acogida abarque una o varias actividades profesionales reguladas que no existan en la profesión correspondiente en el Estado miembro de origen del solicitante, de acuerdo con el artículo 4, apartado 2, y tal diferencia esté caracterizada por una formación específica exigida en el Estado miembro de acogida y relativa a materias sustancialmente distintas de las cubiertas por el certificado de competencia o el título de formación que el solicitante alega.» En principio, la opción entre la prueba de aptitud o el período de prácticas la debe hacer el propio solicitante pero, en ocasiones, como para las profesiones que impliquen el conocimiento del Derecho nacional, el Estado miembro de acogida puede imponer una u otra opción (al respecto, *vid.*, la Directiva 98/5, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar

ejercer la profesión). Es, no obstante, más que dudoso que esos títulos constituyan actos transnacionales en sentido estricto, habida cuenta de la necesidad, con carácter general, de someter el título en cuestión a un procedimiento de «reconocimiento»²² como requisito previo para poder ejercer esa profesión²³.

En segundo lugar, la norma comunitaria o de Derecho internacional puede imponer directamente la eficacia de la resolución de un determinado Estado en el territorio de otros²⁴, siendo los actos dictados con este soporte jurídico los que son calificados por un sector de la doctrina como actos transnacionales en sentido estricto²⁵, sobre el argumento de que su eficacia en otros Estados distintos del que dictó el acto administrativo es perfectamente independiente del ordenamiento de producción interna del Estado en cuyo territorio el acto despliega su eficacia. A nuestro juicio, esta opinión no puede ser aceptada. Los actos administrativos transnacionales incluyen también los supuestos en los que el acto extranjero tiene efecto automático en el Estado «receptor», aunque tales efectos surjan únicamente en virtud de lo dispuesto en la normativa del mismo, porque los problemas jurídicos de fondo que se plantean son exactamente los mismos, idénticos, en uno y en otro caso, en cuanto realmente dependen de los términos normativos del reconocimiento y no del origen, nacional o transnacional, de la norma que lo haya impuesto en cada caso. Otra cosa

el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título). La propia Directiva 2005/36/CE establece —refundiendo el contenido de diversas Directivas anteriores— para algunas profesiones un reconocimiento mutuo automático basado en la coordinación de las condiciones mínimas de formación. Dicho reconocimiento mutuo automático afecta a los títulos de formación de médico, enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona, farmacéutico y arquitecto, y se regula en el capítulo III, artículos 21 y siguientes de la Directiva.

²² GALERA RODRIGO (op. cit., pág. 136) insiste, no sin razón, en que la necesidad de un acto de verificación de la equivalencia del título acerca estos supuestos a los de simple homologación, aunque, eso sí, aquí la tramitación es mucho más sencilla y el margen de discrecionalidad mucho más reducido.

²³ Aunque en la doctrina alemana, aun partiendo de la regla general de la Directiva 2005/36/CE o de su predecesora la Directiva 89/48, no se duda en incluir estos casos entre los supuestos de acto administrativo transnacional. Así, por ejemplo, FASTENRATH, U., «Die Veränderte Stellung der Verwaltung und ihr Verhältnis zum Bürger unter dem Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts», *Die Verwaltung*, 1998, págs. 277 a 306, pág. 301 o RUFFERT, M., op. cit., págs. 459 y 460. Con la fórmula por la que se opta en España, estas afirmaciones resultan difícilmente sostenibles en la medida en que existe un procedimiento intermedio de «reconocimiento» entre la obtención del título en el extranjero y, por ejemplo, la inscripción, en el Colegio correspondiente, para el ejercicio de la profesión.

²⁴ Es el caso, por ejemplo, de la autorización para la comercialización de un nuevo alimento o ingrediente alimentario prevista en el párrafo segundo del artículo 4. 2 del Reglamento 258/97, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, que, si los demás Estados o la Comisión no presentan objeciones y no se requiere una evaluación complementaria del producto en cuestión, será dictada por el Estado miembro en el que se presentó la solicitud y surte efectos en todo el ámbito comunitario, sin necesidad de ulteriores autorizaciones expedidas por el resto de los Estados miembros.

²⁵ En este sentido, STELKENS, P. y STELKENS, U., op. cit., pág. 1037 (§ 35. 255a).

es que la transnacionalidad del acto quede o no al arbitrio del legislador nacional pero esa no es una cuestión de *lege lata*.

Al lado de esta distinción, muy clara por cierto, algún autor²⁶ ha propuesto una descripción más compleja de los actos administrativos transnacionales, recogiendo tres categorías, que vale la pena examinar.

En primer lugar, los llamados actos administrativos transnacionales por sus efectos jurídicos, que se definirían porque su carácter transnacional vendría dado exclusivamente por la extensión de la eficacia del acto más allá de las fronteras del Estado donde radica el órgano que lo dictó y en el que se comunicó el acto al destinatario del mismo²⁷. Es este el tipo de acto transnacional que con mayor frecuencia ha sido objeto de estudio por los autores y del que podemos afirmar que es el más frecuente en la práctica. Se pueden comprender en esta categoría actos administrativos como los permisos de conducción, que disponen de eficacia en países distintos de aquellos que los emitieron en virtud de normas internacionales o de la Unión Europea²⁸; el visado uniforme válido para todos los Estados contratantes del Acuerdo de Schengen²⁹; la autorización de una emisión de radiodifusión televisiva, de conformidad con la Directiva 89/552, de Consejo, de 3 de octubre de 1989 (ampliamente modificada por la Directiva 97/37 del Parlamento y del Consejo, de 30 de junio de 1997 y por la Directiva 2007/67 del Parlamento y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007)³⁰, las decisiones de las autoridades aduaneras de un Estado miembro según el artículo 17 del nuevo Código Aduanero Comunitario Reglamento 450/2008, del Parla-

²⁶ RUFFERT, M., «Der transnationale Verwaltungsakt», cit., pág. 457 y sigs..

²⁷ Cfr. RUFFERT, M., «Der transnationale Verwaltungsakt», cit., pág. 457.

²⁸ *Vid., supra*, nota 19.

²⁹ El artículo 10. 1 del Convenio de 19 de junio de 1990, de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes dice así: «Se creará un visado uniforme válido para el territorio de todas las Partes contratantes. Dicho visado, cuyo período de validez se contempla en el artículo 11, podrá ser expedido para una estancia de tres meses como máximo.» El artículo 12. 2 del mismo Convenio añade lo siguiente: «La parte contratante competente para expedir dicho visado será, en principio, la del destino principal y, si este no puede determinarse, la expedición del visado incumbirá en principio al puesto diplomático o consular de la parte contratante de primera entrada.»

³⁰ Este supuesto requiere una precisión importante. Basta que la emisión esté autorizada en un Estado miembro para que los demás queden en principio obligados a garantizar la recepción de dicha emisión en su territorio, de forma que no podrán someter dicha transmisión a ningún tipo de autorización suplementaria, pero la autorización puede darse por medio de un acto administrativo, aunque también por cualquier otro medio de actuación administrativa que utilice la Administración del Estado miembro de que se trate. Por supuesto, el hecho de que materialmente la emisión se haga en otro Estado no afecta al carácter transfronterizo, que viene dado por la prohibición de obstaculizar la expedición de las emisiones en los otros Estados miembros. En concreto, el artículo 2 bis (tras la modificación operada por la Directiva 2007/67/CE, de 11 de diciembre de 2007) de la citada Directiva 89/552, establece en su apartado primero que: «Los Estados miembros garantizarán la libertad de recepción y no obstaculizarán las retransmisiones en su territorio de los servicios de comunicación audiovisual procedentes de otros Estados miembros por motivos inherentes a los ámbitos coordinados por la presente Directiva.»

mento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008³¹ (siguiendo la estela del artículo 250 del anterior Código Aduanero Comunitario Reglamento 2913/92, del Consejo de 12 de octubre de 1992³²); las autorizaciones de entidades de crédito o financieras que, dictadas por el Estado de origen, amparan su actuación en otros Estados miembros según la Directiva 2006/48, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006³³ o la autorización por un Estado miembro de la Unión de un alimento nuevo o un ingrediente alimentario según el Reglamento 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de enero de 1997³⁴.

Otro tipo de acto administrativo transnacional³⁵ vendría dado por aquellos actos cuya transnacionalidad derivaría no sólo de la producción de efectos más allá de las fronteras del Estado que dicta el acto, sino también del hecho de que el destinatario resida en otro Estado³⁶. Evidente-

³¹ El artículo 17 del nuevo Código Aduanero Comunitario, todavía no vigente, establece, bajo el título «Validez comunitaria de las decisiones» que «a menos que se requiera o especifique lo contrario, las decisiones adoptadas por las autoridades aduaneras basadas en la aplicación de la legislación aduanera o relacionadas con ella serán válidas en todo el territorio aduanero de la Comunidad.»

³² El artículo 250 del anterior Código Aduanero Comunitario establecía que «cuando se utilice un régimen aduanero en varios Estados miembros: - Las decisiones, las medidas de identificación adoptadas o aceptadas y los documentos expedidos por las autoridades aduaneras de un Estado miembro tendrán, en los demás Estados miembros, efectos jurídicos idénticos a los que resulten de dichas decisiones, medidas y documentos expedidos por las autoridades aduaneras de cada uno de dichos Estados miembros; ...» Hay que tener en cuenta que el apartado 5 del artículo 4 del citado Código definía la decisión como «todo acto administrativo efectuado en virtud de la normativa aduanera que, al pronunciarse sobre un caso individual, surta efectos jurídicos sobre una o más personas determinadas o que puedan determinarse; este término incluirá, entre otros aspectos, una información vinculante a efectos del artículo 12.»

³³ *Vid.*, al respecto, el régimen establecido en los artículos 23 (para las entidades de crédito) y 24 (para las entidades financieras) y concordantes —especialmente los artículos 25 y 28— de la citada Directiva 2006/48, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio (que sustituye a la anterior Directiva 2000/12 de 20 de marzo). También existe un régimen similar, aunque con modulaciones importantes, en las materias de seguros y valores. Sobre ello, por ejemplo, RUFFERT, M., «Der Transnationale ...», cit., págs. 460 y 461.

³⁴ Como hemos visto en la nota 30, y como es la regla general, aquí tampoco hay una necesidad de que el Estado miembro actúe a través de la técnica concreta del acto administrativo aunque éste será el modo normal de actuación. En este sentido, el Estado que reciba una solicitud para la comercialización de un nuevo alimento o un nuevo ingrediente alimentario debe iniciar un procedimiento de evaluación, que el Reglamento citado califica de inicial, en el que debe remitir la información (incluyendo un informe preceptivo del organismo competente en materia de evaluación de los productos alimenticios) a la Comisión, que lo remitirá, a su vez, a todos los demás Estados miembros. Si ninguno de ellos presenta en plazo una objeción fundamentada a la solicitud, ni es necesaria una evaluación complementaria del alimento o ingrediente, el Estado miembro ante el que se presentó la solicitud puede autorizar al solicitante para que comercialice el producto en cuestión en todo el ámbito territorial de la Unión (*vid.* el artículo 4. 2 del Reglamento 258/97, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997 sobre nuevos alimentos y nuevos productos alimentarios, en concordancia con los artículos 6 y 7. 1 de la misma norma).

³⁵ RUFFERT, M., «Der Transnationale ...», cit., págs. 464 y sigs.

³⁶ Es la acumulación de estos dos elementos la que permite hablar aquí de un tipo específico de acto administrativo transnacional, ya que no son infrecuentes los actos administrativos dirigidos a nacionales de otros Estados y en su territorio, sin que se pueda hablar

mente este tipo de actos afectan de una forma más intensa a la soberanía del país que «recibe» el acto, por lo que no es fácil encontrar ejemplos de este tipo de supuestos. Cabría comprender aquí, sin embargo, la autorización de transporte de residuos que establecía el derogado Reglamento 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993³⁷, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior; a la entrada y la salida de la Comunidad Europea, que se dictaba por el Estado destinatario de los residuos pero que servía de autorización para el traslado, tanto por el territorio del Estado miembro del que partían los residuos como por otros Estados miembros intermedios³⁸, aunque, justamente por la especial intensidad de la intromisión en la soberanía que ello representa, los Estados afectados tendrían normalmente algún tipo de participación en la emisión del acto,³⁹ que equivaldría, al menos desde una perspectiva material, a un consentimiento de la actuación⁴⁰.

Un tercer modelo de acto administrativo transnacional⁴¹ vendría constituido por aquellos supuestos en los que la resolución produce efectos en un Estado distinto de aquél al que pertenece el órgano que la dictó pero, además, este último órgano se ha trasladado al territorio del otro Estado y ha adoptado en él la resolución de que se trata. Aquí, en este tipo de actuaciones, sí que resulta ya ciertamente difícil identificar supuestos de actos transnacionales en sentido estricto, porque la actividad transfronteriza de la Administración suele tener un carácter fundamentalmente material (por ejemplo, la persecución «en caliente» de un presunto delincuente por parte de la policía de un Estado dentro del territorio de un Estado vecino) o concretarse en actividades procedimentales que sirven, en su caso, a la

de ellos como actos transnacionales porque tales actos sólo producen efectos en el Estado emisor (por ejemplo, la emisión de un visado para la entrada en el territorio nacional o de un permiso para importar una determinada mercancía). En el mismo sentido, RUFFERT, M., «Der Transnationale ...», cit., en concreto, pág. 466.

³⁷ El Reglamento actualmente vigente exige la autorización tanto del Estado de destino como del de origen y, en su caso, del Estado o Estados de tránsito, aunque flexibiliza el sistema estableciendo reglas de otorgamiento tácito de la autorización en este último caso. *Vid.*, especialmente, el artículo 9 del Reglamento 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio, relativo a los traslados de residuos.

³⁸ La autorización para el traslado de residuos la emitía, en principio, según el artículo 4 del derogado Reglamento 259/1993, la autoridad competente del Estado de destino, pero las autoridades de expedición o de tránsito podían formular objeciones motivadas, en el plazo de 20 días desde que se les notificase la solicitud de transporte que recibía la autoridad de destino, en cuyo caso la autoridad de destino no podía resolver unilateralmente con lo que se salvaban las exigencias del principio de soberanía territorial sin menoscabar, por otra parte, la unidad procedimental y la aplicación uniforme del Derecho comunitario (prohibiendo el Reglamento cualquier condicionamiento o negativa que discriminase este tipo de transportes respecto a aquellos que se realizasen íntegramente en el territorio nacional).

³⁹ RUFFERT, M., *op. cit.*, pág. 466.

⁴⁰ En este sentido, baste recordar la posibilidad de objeción por parte de las autoridades nacionales que preveía el artículo 4 del Reglamento 259/1993 y a la que se ha hecho mención en la nota 38.

⁴¹ RUFFERT, M., «Der transnationale Verwaltungsakt», cit., págs. 466 y sigs.

adopción de un acto administrativo en el interior del propio Estado (por ejemplo, actividades de información o de prueba que se realizan en el extranjero para completar un expediente administrativo)⁴².

IV. EL CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRANSFRONTERIZOS. LOS RIESGOS DE LA AUSENCIA DE ARMONIZACIÓN NORMATIVA

El reconocimiento de la figura del acto administrativo transnacional y la creciente expansión de su ámbito de aplicación plantean, por otra parte, importantes interrogantes en la construcción dogmática de la figura del acto administrativo. Como ya indicamos, la eficacia del acto administrativo transnacional en el Estado que no lo ha emitido es enteramente equiparable a la eficacia de cualquier acto de producción nacional, pero el enjuiciamiento acerca de la conformidad a Derecho de un acto transnacional le corresponde, en principio⁴³, únicamente al ordenamiento vigente

⁴² RUFFERT, M., op. cit., págs. 467 y 468, cree, sin embargo, poder identificar verdaderos actos administrativos transnacionales en los dictados por la Administración de un país en el territorio de otro, a la vista de determinadas medidas preventivas que la policía alemana o la suiza pueden adoptar en el Estado vecino según un tratado de cooperación transfronteriza en materia policial y judicial, de 27 de abril de 1999, que vincula a Suiza y Alemania.

⁴³ Aunque, en algunas ocasiones, la norma que impone el efecto transfronterizo obliga a tener en cuenta ciertos aspectos del Derecho del país en el que el acto produce efectos, como sucede, por ejemplo, cuando se plantea una revocación total o parcial del mismo. Así, el artículo 30 de la ya citada Directiva 2006/48 establece lo siguiente: «1. Cuando las autoridades competentes del Estado miembro de acogida comprueben que una entidad de crédito que tenga una sucursal u opere en prestación de servicios en su territorio no respeta las disposiciones legales dictadas por dicho Estado miembro en aplicación de las disposiciones de la presente Directiva que impliquen una competencia de las autoridades de acogida, exigirán a dicha entidad de crédito que ponga fin a tal situación irregular.

2. Si la entidad de crédito en cuestión no realizare lo necesario a tal fin, las autoridades competentes del Estado miembro de acogida informarán de ello a las autoridades competentes del Estado miembro de origen.

Éstas tomarán, en el más breve plazo, todas las medidas apropiadas para que la entidad de crédito de que se trate ponga fin a tal situación irregular. La naturaleza de estas medidas será comunicada a las autoridades competentes del Estado miembro de acogida.

3. Si, a pesar de las medidas tomadas por el Estado miembro de origen o debido a que estas medidas resulten inadecuadas o no estén previstas en dicho Estado, la entidad de crédito siguiera infringiendo las disposiciones legales contempladas en el apartado 1 vigentes en el Estado miembro de acogida, este último podrá, tras informar de ello a las autoridades competentes del Estado miembro de origen, tomar las medidas apropiadas para evitar y reprimir nuevas irregularidades y, en la medida en que sea necesario, impedir que la entidad de crédito inicie nuevas operaciones en su territorio. Los Estados miembros velarán por que los documentos necesarios para la adopción de tales medidas puedan ser notificados en su territorio a las entidades de crédito.» Sobre este extremo, EHLERS, D., *Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts*, Heymanns, Köln - Berlin - Bonn - München, 1999, pág. 11. Debe destacarse, en todo caso, que estos supuestos afectan al desarrollo de la situación jurídica establecida por el acto transnacional, pero no al reconocimiento inicial de dicha situación, que dependerá sólo del Derecho común.

en el Estado que dictó el acto⁴⁴ y a los órganos jurisdiccionales de éste, con lo que tanto la impugnación administrativa (en caso de ser necesaria o que se estime pertinente) como la contenciosa habrán de hacerse conforme a las reglas vigentes en el Estado de origen y ante las autoridades administrativas o judiciales competentes según su propio Derecho⁴⁵. El mismo criterio general rige en el caso de la activación de las potestades de revisión de oficio o de revocación⁴⁶ de este tipo de resoluciones, que sólo pueden ser emprendidas por las autoridades competentes en el Estado que dictó el acto⁴⁷. Ello es así porque si el acto se pudiese enjuiciar desde cada ordenamiento nacional y por los órganos de cada Estado, el sentido mismo de la eficacia transnacional (evitar la multiplicación de procedimientos y las resoluciones contradictorias) podría quedar completamente diluido con la afirmación de la eficacia del acto en unos sistemas jurídicos y su ineficacia en otros⁴⁸.

⁴⁴ En este sentido, entre otros, RUFFERT, M., «Der Transnationale ...», cit., especialmente pág. 474; NESSLER, V., «Der Transnationale ...», cit., pág. 865; STELKENS, P. y STELKENS, U., op. cit., pág. 1038 (§ 35. 256) o PÜNDE, H., «Verwaltungsverfahren», en la obra colectiva dirigida por ERICHSEN, H.-U. y EHLERS, D., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 13. A., Walter de Gruyter, Berlín, 2005, págs. 365 a 518, pág. 501 (§ 14. 51). Hay que decir, además, que en el ámbito comunitario, y precisamente ante el problema suscitado por la legislación belga que supeditaba a un reconocimiento estatal previo la posibilidad de retransmitir emisiones televisivas desde otros Estados miembros, en contra de la Directiva 85/552, el Tribunal de Justicia ha afirmado que «un Estado miembro no puede sentirse autorizado para adoptar unilateralmente medidas correctoras o de defensa para prevenirse contra un posible incumplimiento, por parte de otro Estado miembro, de las normas del Derecho comunitario ...» (STJCE de 10 de septiembre de 1996, asunto 11/95, Comisión de las Comunidades Europeas Vs. Reino de Bélgica, Rec., págs. I- 4115 y sigs., § 37, con cita de más jurisprudencia del TJCE en el mismo sentido).

⁴⁵ Así, entre otros, FASTENRATH, U., «Die veränderte Stellung ...», cit., pág. 302; NESSLER, V., «Der Transnationale ...», cit., pág. 865; STELKENS, P. y STELKENS, U., op. cit., pág. 1038 (§ 35. 256); RUFFERT, M., «Der Transnationale ...», cit., pág. 476; EHLERS, D., *Die Europäisierung ...*, cit., págs. 11 y sigs.

⁴⁶ Sin embargo, en alguna de las normas sectoriales se admite excepcionalmente que el Estado receptor, como salvaguarda debida al incumplimiento de las obligaciones por parte del beneficiario del acto transnacional, pueda incluso proceder a ordenar el cese de la actividad en su territorio, lo que podría equipararse a una revocación parcial. Véase, por ejemplo, el artículo 30.3 de la ya citada Directiva 2006/48 relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, que permite al Estado de acogida — subsidiariamente y tras dar oportunidad de corregir la situación al Estado de origen— adoptar medidas para prevenir o reprimir conductas antijurídicas de entidades autorizadas por otros Estados miembros que incumplan las normas que haya dictado para proteger su interés general, indicándose entre dichas medidas expresamente la posibilidad de impedir nuevas actividades en su territorio.

⁴⁷ En el mismo sentido, NESSLER, V., *Europäisches Richtlinienrecht ...*, cit., págs. 77 y 78; del mismo autor, «Der Transnationale ...», cit., pág. 865; RUFFERT, M., «Der Transnationale ...», cit., pág. 477.

⁴⁸ Así, entre muchos, RUFFERT, M., últ. op. cit., págs. 474 y 475 o NESSLER, V., «Der transnationale ...», cit., pág. 865. Esta argumentación es más convincente que la que trata de fundamentar la incompetencia de los tribunales del Estado «receptor» del acto administrativo en la inmunidad de los órganos administrativos del Estado que dictó el acto (así lo entiende, sin embargo, EHLERS, D., *Die Europäisierung ...*, cit., pág. 12), ya que tal inmunidad difícilmente podría hacerse extensiva a los efectos de un acto administrativo en el territorio

Es claro, de otro lado, que la Administración o, en su caso, los Tribunales de justicia del Estado que «recibe» el acto transnacional pueden ignorarlo en el caso de que el mismo sea nulo de pleno derecho por contravenir grave y manifiestamente el Derecho aplicable a ese tipo de resoluciones⁴⁹, en cuanto la nulidad de pleno derecho constituye un límite mínimo a la eficacia impuesto por el propio principio del Estado de Derecho⁵⁰, sostenido con firmeza en una serie de principios comunes a los Estados democráticos y, muy especialmente, a los Estados miembros de la Unión Europea.

Por último, debe advertirse que, estando condicionada la impugnación de los actos transnacionales al acceso a los órganos administrativos y a las jurisdicciones contenciosas de otros países, se plantean importantes interrogantes acerca de la garantía en cada caso de la tutela judicial, que en nuestro Derecho nos llevaría a plantearnos si la indemnidad de la tutela judicial efectiva que contiene el artículo 24 CE puede llegar a ser cubierta mediante la intervención de Tribunales extranjeros. Es, desde luego, un asunto complejo, que no puede ser resuelto con soluciones simples o maximalistas, pero en el que debe subrayarse que, habida cuenta de que la figura del acto administrativo transnacional viene a satisfacer las exigencias de varias libertades fundamentales, es razonable permitir una cierta modulación de la tutela judicial, aunque, en todo caso, debe ser respetado el contenido esencial del derecho de que se trate, de tal modo que su satisfacción quede enteramente asegurada en los países cuyas resoluciones susceptibles de afectar a terceros hayan de tener eficacia inmediata en España. Valorando el marco europeo en el que se presentan las principales manifestaciones del acto administrativo transnacional, esta exigencia podrá venir satisfecha, en principio, mediante las garantías derivadas del artículo 6 del CEDH y, sobre todo, por los crecientes requisitos de tutela judicial que en la aplicación del Derecho comunitario exige el TJCE y se concretan en las propias Directivas comunitarias⁵¹. Las consideraciones de tutela judicial y, en general, las derivadas del Estado de Derecho en su vertiente material, deben ser tenidas especialmente en cuenta, como es natural, en la determinación de la extensión de la figura del acto administrativo transnacional.

soberano de otro Estado; no se trata de cuestionar la eficacia de un acto en el país de emisión sino de la extensión de sus efectos a otro Estado (Cfr., RUFFERT, M., últ. op. cit., pág. 474).

⁴⁹ SACHS, M., «§ 44 Nichtigkeit des Verwaltungsaktes», en la obra colectiva dirigida por STELKENS, P., BONK, H. J. y SACHS, M., *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, 6. Aufl., C.H Beck, München, 2001, págs.1492 a 1549, pág. 1498 (§ 44. 10); NESSLER, V., *Europäisches ...*, cit., pág. 31 en nota; del mismo autor, «Der transnationale ...», cit., pág. 865, por nota. En contra, insistiendo en el carácter automático del reconocimiento del acto extranjero, que sólo permitiría acoger excepcionalmente supuestos de nulidad por motivos de hecho (por imposibilidad material de ejecución o por contravenir las buenas costumbres), RUFFERT, M., «Der Transnationale ...», cit., en concreto, págs. 475 y 476.

⁵⁰ *Vid.*, *supra*, págs. 6 y sigs.

⁵¹ En este sentido, por ejemplo, NESSLER, V., *Europäisches Richtlinienrecht ...*, cit., págs. 88 y sigs., o FASTENRATH, U., «Die veränderte Stellung ...», cit., pág. 303.

En este sentido, conviene afirmar que los supuestos de actos administrativos transnacionales que podríamos calificar de tradicionales, como puede ser el reconocimiento del permiso de conducción emitido en otro país con el que se tiene un convenio internacional, o el caso de los actos por los que se adquiere una nacionalidad determinada (que tantas consecuencias puede tener como dato a tomar en cuenta en la aplicación del Derecho Administrativo), no plantearán generalmente problemas de tutela judicial por no afectar sustancialmente a los derechos subjetivos en sentido amplio (incluidos los derechos subjetivos de carácter meramente reaccional) de terceros. Es precisamente en el terreno de la convergencia europea, en el campo de la creación de un mercado común, en donde los principales problemas de tutela de los derechos de terceros derivados de la eficacia transnacional del acto administrativo deben ser abordados, como ejemplifica perfectamente el hecho de que el reconocimiento de un nuevo producto es susceptible de lesionar los intereses de las personas que se dediquen a la comercialización de los productos alternativos o sustituidos por el recién reconocido. Estos intereses no siempre vendrán a coincidir con los intereses nacionales de algún Estado miembro o con los de la Comisión (que, como se puede apreciar en el caso del Reglamento 258/97⁵² sobre nuevos alimentos e ingredientes alimentarios, tienen en sus manos la posibilidad de evitar que una mera resolución de otro Estado miembro se les imponga en contra de su interpretación del ordenamiento común⁵³), con lo que la defensa de sus derechos e intereses dependerá de una reacción impugnatoria por parte de sus titulares frente al acto transnacional que los afecta, impugnación que deberá seguir los cauces y condiciones que imponga cada sistema jurídico-administrativo nacional en el Estado que dictó el acto y no en el que lo ha «recibido», como ya hemos notado. En este sentido — y aún teniendo en cuenta la eliminación de obstáculos a la tutela judicial que el TEDH ha realizado especialmente en las últimas dos décadas⁵⁴ definiendo un mínimo común denominador en materia de

⁵² *Vid., supra*, nota 24.

⁵³ En cuanto la presentación de objeciones fundamentadas por la Comisión o un Estado miembro sobre la solicitud de comercialización del nuevo producto produce inmediatamente la alteración de la competencia para decidir sobre la autorización, que pasa a estar en manos de la Comisión (artículo 7 en relación con el artículo 13 del Reglamento 258/97 del Parlamento y del Consejo de 27 de enero de 1997, teniendo en cuenta la redacción dada a este último artículo por el Reglamento 1882/2003, de 29 de diciembre).

⁵⁴ Sobre la extensión de la jurisprudencia del TEDH sobre tutela judicial en el ámbito administrativo puede consultarse, por ejemplo, SCHMIDT-ASSMANN, E., «Einleitung», en la obra colectiva dirigida por SCHOCH, F., SCHMIDT-ASSMANN, E. y PIETZNER, R., *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar I*, C.H. Beck, München, actualización núm. 7, 2002, pág. 79 (Einleitung § 135; la paginación es independiente en cada comentario). Entre nosotros, PADRÓS REIG, C. y ROCA SAGARRA, J., «La armonización Europea en el control judicial de la Administración: El papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *RAP*, 1995, 136, págs. 233 y sigs., págs. 238 y sigs.; HUERGO LORA, A., *Las pretensiones de condena en el contencioso-administrativo*, Aranzadi, Elcano, 2000, págs. 111 y sigs.; MARTÍN-RETORTILLO, L., «La jurisprudencia de Es-

tutela frente a las Administraciones y, sobre todo, las crecientes exigencias que el TJCE impone en orden a asegurar la tutela judicial en la aplicación del Derecho comunitario por las Administraciones nacionales—, es evidente que no pueden negarse las dificultades prácticas que la existencia de actos administrativos transnacionales plantea hoy por hoy en Europa desde la perspectiva del ejercicio de la tutela judicial, ante la presencia de muy diversos sistemas de impugnación contenciosa con plazos de impugnación a su vez distintos, con existencia o no de una vía administrativa de recurso previo y preceptivo o con los diversos grados de control material que admiten los distintos ordenamientos nacionales europeos. No parece dudoso que los actos administrativos transnacionales juegan, en el complejo contexto en que se sitúan, un importante papel de refuerzo de las necesidades de armonización⁵⁵ de los distintos sistemas jurídicos y, muy particularmente, de la obligación que pesa sobre los legisladores y Tribunales nacionales de asegurar la plena tutela judicial en la aplicación del Derecho comunitario⁵⁶. Paradójicamente, el desarrollo de una figura como el acto administrativo transnacional, que tiene mucho que ver con el principio de subsidiariedad y con la reducida capacidad de actuación de la Administración directa comunitaria, se sitúa en una lógica diferente, en realidad, contraria, a aquella en la que surge, poniendo en primer plano la evidencia de la necesidad de un reforzamiento de la armonización entre legislaciones europeas y de la consiguiente europeización del Derecho administrativo nacional de los Estados miembros.

Este impulso armonizador, tanto en el plano material como en el propio del procedimiento administrativo, que aplican las autoridades nacionales para dictar este tipo de resoluciones transfronterizas, necesita movilizarse con urgencia, por lo menos, para evitar en el corto plazo situaciones que se vienen produciendo en la práctica, realidades que podrían calificarse como de «*dumping* regulatorio y procedimental». En efecto, si un Estado cuyos actos disfrutan de eficacia transfronteriza ofrece un procedimiento más ágil o requisitos de fondo menos estrictos que otros Estados es evidente que ese Estado generará un poder de atracción adicional sobre todos aquellos agentes que tengan la capacidad y la información suficientes

trasburgo y el control de quien controla a la Administración», en la obra colectiva coordinada por Montoro Chiner, M. J., *La Justicia Administrativa. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta*, Atelier, Barcelona, 2003, págs. 23 a 46, págs. 28 y sigs.; GARCÍA LUENGO, J., *El recurso comunitario de anulación*, Civitas, Madrid, 2004, págs. 29 y sigs.

⁵⁵ En este sentido, afirmaba SCHMIDT-ASSMANN, en 1993, que «[s]in una armonización de los principios generales que afecte a todos los Estados miembros, el deber de reconocimiento y los efectos transnacionales de las resoluciones administrativas extranjeras que dicho deber comporta no serían tolerables de forma duradera» (SCHMIDT-ASSMANN, E., «Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht ...», cit., pág. 936).

⁵⁶ Sobre el alcance de dicho deber, debe consultarse GARCÍA LUENGO, J., *El recurso comunitario de anulación: objeto y admisibilidad*, cit., págs. 71 y sigs.

para aprovechar esas ventajas competitivas, con lo que, cada vez que eso sucede, se violentan claramente las exigencias del principio de igualdad y se desfiguran los intereses públicos en juego, con el resultado *de facto* de la imposición de una armonización a la baja, al utilizarse la tramitación y la regulación del Estado menos exigente en la tutela de los intereses públicos. En ausencia de una armonización juiciosa, el reconocimiento de la eficacia transnacional de los actos administrativos provocará de forma automática e inevitable esa suerte de *dumping* regulatorio y procedimental y los remedios de Derecho nacional que pretendan arbitrarse chocarán inexorablemente con la eficacia directa y preferente de la norma comunitaria o de Derecho internacional que impone el reconocimiento de los efectos del acto extranjero, salvo en los casos, más hipotéticos que reales, en los que pudiese ser de aplicación una doctrina similar a la conocida jurisprudencia «*Solange*» del Tribunal Constitucional alemán⁵⁷.

La exigencia de armonización normativa que este tipo de resoluciones demandan puede verse favorecida, al menos en los casos de las decisiones más delicadas, mediante el uso de mecanismos comunes de cooperación reforzada que podrían implicar, por ejemplo, la intervención de otros Estados en el procedimiento de adopción del acto que va a tener efectos en sus respectivos territorios o, incluso, la eventualidad de que estos otros Estados formulen objeciones fundamentadas en el transcurso de dicho procedimiento, objeciones que puedan suponer incluso la pérdida de la competencia del Estado que inició las actuaciones en favor de la organi-

⁵⁷ Hipotéticamente, el reconocimiento de la eficacia del acto administrativo extranjero podría suponer una vulneración de derechos fundamentales que implicaría eventualmente la inconstitucionalidad en el Derecho interno de la norma supranacional que dota de cobertura al acto. No obstante, la propia evolución del Derecho Europeo y la prudencia con la que los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros han tratado estos supuestos justifican que esta hipótesis pueda calificarse fundadamente como poco realista. Baste recordar la evolución que ha tenido la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, que habiendo afirmado inicialmente (Sentencia de 29 de mayo de 1974, BVerfGE 38, 271 y sigs., especialmente págs. 280 y sigs., conocida como sentencia *Solange I*) la necesidad de que los Tribunales internos planteasen la cuestión de inconstitucionalidad si estimaban que la interpretación dada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a una norma comunitaria era contraria a los derechos fundamentales tal y como se recogen en la Ley Fundamental de Bonn, ha matizado con el tiempo su posición y hoy se sitúa en el papel de un «reservista» que renuncia a su potestad de control del Derecho comunitario derivado, en tanto en cuanto el TJCE garantiza un nivel de protección de los derechos fundamentales frente a los actos y normas comunitarios que es esencialmente igual al establecido en la Ley Fundamental de Bonn y que asegura de forma general el contenido esencial de dichos derechos fundamentales (Sentencia de 22 de octubre de 1986, BVerfGE 73, 339, especialmente págs. 378 a 381, conocida como *Solange II*). Sobre esta jurisprudencia y sus antecedentes puede consultarse S. MUÑOZ MACHADO, *Constitución*, Iustel, Madrid, 2004, págs. 271 y sigs.; también, J. M. BAÑO, «Los derechos fundamentales en la Unión Europea y la competencia del juez nacional», *REDA*, 1987, 54, págs. 277 a 285. Finalmente, debe decirse que el hecho de que todos los sistemas jurídicos de la Unión estén «estructurados» de conformidad con el principio del Estado de Derecho hace que la posibilidad de una vulneración de las exigencias de ese principio a nivel nacional no resulte realista, como asegura también NESSLER, V., *Euro-päisches ...*, cit., especialmente págs. 94 y 95.

zación internacional común. Este es el resultado, por ejemplo, de la objeción fundamentada prevista en el artículo 6.3 del Reglamento 258/97, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, sobre nuevos alimentos y nuevos productos alimentarios⁵⁸, que supone, en caso de ejercicio de la misma, la necesidad de que la autorización del nuevo alimento o producto sea otorgada por la Comisión⁵⁹.

V. LA EFICACIA SUPRATERRITORIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LOS ESTADOS COMPUESTOS

Un conjunto de problemas semejante al que acabamos de ver en relación con los actos administrativos transnacionales se suscita en los Estados complejos cuando, como consecuencia de un fundamento jurídico común (generalmente una norma de la Federación o de carácter internacional o supraestatal), el acto dictado por uno de los Estados federados o de los entes infraestatales dotados de autonomía despliega su eficacia más allá de los límites territoriales del ámbito de competencia del ente territorial⁶⁰.

La tipología de estos actos administrativos transterritoriales es ciertamente muy amplia, habida cuenta de la extensión de las competencias de ejecución autonómica o federal del Derecho estatal —del Estado central— o federal de que disponen los entes de carácter territorial en el Estado compuesto, aunque también deba destacarse que los problemas que plantean son de mucha menor envergadura que la que es propia de los actos administrativos transnacionales. La existencia, generalizada en este tipo de Estados, de un mismo sistema jurisdiccional y de normas procedimentales administrativas muy semejantes cuando no idénticas en todos los Estados complejos, reducen considerablemente la densidad de los problemas de tutela judicial y administrativa de los intereses de los afectados por esta clase de actos transterritoriales.

La eficacia general de los actos administrativos del ente infraestatal que se producen en el proceso de aplicación del Derecho de la Federación —o del Estado central en los Estados complejos no federales como Es-

⁵⁸ *Vid.*, al respecto, *supra*, nota 24.

⁵⁹ Más ejemplos, en un sentido similar, aporta RÖHL, H. Chr., «Verfahren im Europäischen Verwaltungsverbund», en la obra colectiva coordinada por J. BARNÉS y E. SCHMIDT-ASSMANN, *El procedimiento administrativo/Das Verwaltungsverfahren*, Mazagón, 2007, manuscrito inédito, pág. 10.

⁶⁰ La cuestión, de gran importancia en los Estados complejos, como fácilmente se comprende, no ha sido, sin embargo, objeto de estudio entre nosotros. La doctrina alemana, por el contrario, sí se ha ocupado del asunto. Así, por ejemplo, SEIBERT, M.-J., *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, Nomos, Baden-Baden, 1989, cit., págs. 271 y sigs. o RUFFERT, M., «Der transnationale...», cit., págs. 470 y sigs.

paña— no es particularmente discutida por la doctrina⁶¹ y se deriva con naturalidad de la habilitación que para dictar ese tipo de actos contiene la norma estatal que implícita o explícitamente afirma su vigencia en todo el ámbito territorial de aplicación de la misma. Ello es así porque, en otro caso, quedarían comprometidas tanto la competencia del ente territorial para aplicar el Derecho estatal como la propia competencia del legislador estatal o federal, cuyas normas podrían no ser objeto de una ejecución uniforme en todo el territorio en que resultan de aplicación⁶².

No obstante, algún sector minoritario de la doctrina se ha planteado si son posibles los actos administrativos transterritoriales más allá de la explícita existencia de una normativa común aplicable a ese tipo de actos que les reconoce tal carácter transterritorial; es decir, si cabe que un acto administrativo pueda adquirir dicho carácter aun dictado con fundamento en la normativa autonómica o regional, bien sea en virtud de la estructura propia del Estado complejo, que implica que los territorios tengan también la consideración de órganos del Estado global cuyas resoluciones serán, por principio, reconocidas por los demás órganos públicos⁶³; o bien, incluso, como consecuencia de la necesidad de cumplir con los requisitos de algún derecho fundamental (como, por ejemplo, la libertad de empresa o la de ejercicio de profesión u oficio), que impondría la necesidad de reconocimiento de la habilitación obtenida en otro territorio⁶⁴ y, en todo caso, más allá de la mera literalidad de la normativa aplicable.

Tanto la doctrina alemana mayoritaria⁶⁵ como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de ese país⁶⁶ rechaza desde hace tiempo la eficacia transterritorial de los actos administrativos por estos motivos, limitando la figura a los supuestos en los que efectivamente una norma supraterritorial reconoce eficacia al acto dictado por la instancia autonómica o regional.

⁶¹ SEIBERT, M.-J., op. cit., págs. 274 y 275, con numerosas referencias doctrinales y jurisprudenciales en el mismo sentido, aunque entre los distintos autores se presenten diferencias en la motivación de esta eficacia.

⁶² Así, SEIBERT, M.-J., op. cit., pág. 275.

⁶³ HEMPEL, W., *Der demokratische Bundesstaat*, Duncker und Humblot, Berlin, 1969, especialmente, págs. 227 y 228. En una posición interesante desde un punto de vista práctico, pero cuya fundamentación jurídica implica una interpretación demasiado extensiva del principio de unidad del Estado en un sistema complejo, SEIBERT propone, matizando la posición maximalista de HEMPEL, que el reconocimiento obligatorio de los actos dictados por un ente regional con fundamento exclusivo en su propia normativa se pueda afirmar sólo cuando los requisitos para dictar ese tipo de acto en el ente a cuyo ámbito de competencia se quiere hacer extensiva la eficacia del acto original, sean equiparables a los que se tuvieron que cumplir para obtener el acto cuya eficacia se reclama.

⁶⁴ BLECKMANN, A., «Die Annerkenung der Hoheitsakte eines anderen Landes im Bundesstaat», *NVwZ*, 1986, págs. 1 y sigs., págs. 4 y 5.

⁶⁵ El propio SEIBERT, M.-J., op. cit., pág. 276, parte de que esta posición es la mayoritaria en la doctrina.

⁶⁶ *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 15 de marzo de 1960, recogida en BVerfGE 11, 6, pág. 19.