InDret
2.2026

El procedimiento administrativo de la Unión Europea: lecciones y carencias

Oriol Mir Puigpelat
Universidad Pompeu Fabra

Sumario

El presente trabajo pretende explicar y valorar críticamente los aspectos más relevantes de la regulación y la jurisprudencia del TJUE relativos al procedimiento que debe observar la Administración de la UE (principalmente, la Comisión y las agencias europeas) cuando ejecuta el Derecho de la Unión de forma directa o conjunta con las Administraciones de los Estados miembros. Pone un especial énfasis en aquellos elementos que resultan de particular interés desde la perspectiva del Derecho administrativo español, y que son muchos. Concluye que, aunque la regulación vigente presente numerosos aspectos innovadores y el TJUE confiera una tutela judicial del máximo nivel, sería conveniente aprobar la codificación general que vienen reclamando con insistencia la doctrina y el Parlamento Europeo desde hace unos años.

Abstract

This paper aims to explain and critically assess the most relevant aspects of EU law and of CJEU case law concerning the procedure that the EU administration (mainly the Commission and European agencies) must follow when implementing EU law directly or jointly with the administrations of Member States. It places particular emphasis on the many elements that are of particular interest from the perspective of Spanish administrative law. It concludes that, although the current regulation contains numerous innovative aspects and the CJEU provides the highest level of judicial protection, it would be advisable to pass the general codification that legal scholars and the European Parliament have been insistently calling for in recent years.

Title: *The European Union's administrative procedure: lessons and shortcomings*

Palabras clave: Procedimiento administrativo, Unión Europea, Comisión Europea, TJUE, Art. 41 CDFUE, derecho a una buena administración, codificación

***Keywords*:** *Administrative procedure, European Union, European Commission, CJEU, Art. 41 CFREU, right to good administration, codification*

DOI: 10.31009/InDret.2026.i2.12

InDret

2.2026

Recepción
06/02/2026
-
Aceptación
09/03/2026
-

Índice

-

1. Introducción
2. Las fuentes del procedimiento administrativo de la UE en su evolución histórica
2.1. Las escasas previsiones procedimentales de los Tratados fundacionales y las primeras normas relevantes de Derecho derivado
2.2. El papel central del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia
2.3. La proliferación de codificaciones generales (parciales) y sectoriales en el Derecho derivado a partir de los años noventa
2.4. El reconocimiento constitucional del derecho fundamental a una buena administración en el art. 41 CDFUE
2.5. Los códigos no vinculantes de buena conducta administrativa
2.6. La escasa densidad de la regulación del procedimiento de elaboración de normas administrativas
3. Los principios generales del procedimiento administrativo de la UE como derechos de defensa
3.1. El sentido general del art. 41 CDFUE según el TJUE
3.2. Aspectos destacados de la jurisprudencia del TJUE sobre las distintas garantías procedimentales desde la perspectiva española
a. El deber de diligencia, la seña de identidad del TJUE
b. El elevado estándar de imparcialidad fijado por el TJUE
c. El plazo razonable en clave de proceso judicial
d. El derecho de audiencia como clave de bóveda del derecho de defensa
e. El derecho de acceso al expediente entre el derecho de defensa y la intensa protección de la confidencialidad
f. La motivación como garantía del derecho de defensa y llave del control judicial
4. La importancia de los vicios de procedimiento a nivel de la UE
5. Balance. La conveniencia de un Reglamento de procedimiento administrativo de la Unión
6. Bibliografía

-

Este trabajo se publica con una licencia Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 4.0 Internacional

1. Introducción*

El presente trabajo pretende explicar y valorar críticamente los aspectos más relevantes del procedimiento administrativo de la Unión Europea (UE), esto es, el procedimiento que debe observar la *Administración de la UE* –integrada principalmente por la Comisión y las agencias de la Unión– cuando ejecuta el Derecho europeo. Se trata de un tema central del Derecho administrativo europeo, el que más atención ha recibido de entre todos los que integran la parte general de dicha disciplina, y que tiene una gran importancia práctica para los sujetos públicos y privados que se relacionan con la Administración de la UE en ámbitos capitales como la defensa de la competencia, el control de las ayudas de Estado, el régimen aduanero, los fondos estructurales, la agricultura, la seguridad alimentaria y de los productos, la supervisión financiera, la energía, los productos químicos y farmacéuticos, las marcas, el fomento de la investigación científica, los servicios y mercados digitales o el desarrollo de sistemas y modelos de inteligencia artificial. Su relevancia se acrecienta, además, por la circunstancia de que sus principios inspiradores, recogidos en el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE), sobre el *derecho fundamental a una buena administración*, son también aplicables, como se verá, a las Administraciones nacionales cuando ejecutan el Derecho europeo, lo que ocurre con mucha frecuencia.

Pese a ello, existe un amplio desconocimiento, en la comunidad jurídica española, sobre el alcance concreto que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE[1]) ha dado a los principios generales del procedimiento administrativo de la UE y al referido art. 41 CDFUE, incluso entre los tribunales de nuestro país que invocan dicho precepto –cada vez con mayor frecuencia– en sus sentencias. En las páginas que siguen se expondrán los aspectos básicos de la jurisprudencia del TJUE y de las demás fuentes normativas del procedimiento administrativo de la UE, y se destacarán aquellos que, a mi juicio, tienen un mayor interés desde la perspectiva del Derecho español de procedimiento administrativo[2]. Son muchos, como podrá apreciarse. A menudo

---

* Autor/a de contacto: Oriol Mir Puigpelat (oriol.mir@upf.edu). Este trabajo constituye la versión íntegra del texto elaborado para la ponencia que me correspondió impartir, bajo el título «Procedimiento administrativo de la UE», en el XX Congreso de la Asociación Española de Profesores/as de Derecho Administrativo (AEPDA) «Derecho Administrativo y Unión Europea: de la europeización del Derecho español al espacio administrativo europeo» celebrado en Toledo del 29 al 31 de enero de 2026. Ha sido finalizado el 6 de febrero de 2026, fecha en que se han consultado por última vez las páginas web a las que se remite. Agradezco a la versión de pago de Gemini su manifiesta incapacidad para sustituir, al menos en la actualidad, el trabajo lento y artesanal que desarrollamos los investigadores humanos. No solo no ha podido efectuar un barrido sistemático de las garantías procedimentales contenidas en el Derecho derivado de la Unión (pese a los *prompts* precisos formulados), sino que ni siquiera conoce las sentencias que afectan directamente a su empleador: plantea como un caso clave en la materia la STJ (Sentencia del Tribunal de Justicia) de 10 de septiembre de 2024, *Google y Alphabet/Comisión (Google Shopping)*, C-48/22 P, ECLI:EU:C:2024:726 (en la que el TJ confirmó la multa de 2.400 millones de euros impuesta a Google por la Comisión en 2017 por abuso de posición dominante con su motor de búsqueda), cuando no hay en ella una sola alusión a los principios del procedimiento ni a los derechos de defensa, respecto de los que la compañía no efectuó alegación alguna. Los y las administrativistas somos, todavía, irremplazables.

[1] Integrado, como dispone el art. 19 del Tratado de la UE (TUE), por el Tribunal de Justicia (TJ) y el Tribunal General (TG). Como es sabido, este último recibía la denominación de Tribunal de Primera Instancia (TPI) hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 2007 y hace las veces de tribunal contencioso-administrativo de la UE.

[2] Para el Derecho español de procedimiento administrativo remito a MIR PUIGPELAT, «Procedimientos administrativos», en VELASCO CABALLERO/DARNACULLETA GARDELLA (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*, 3ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2025; EL MISMO, «Teoría general del procedimiento administrativo», en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO/DOMÉNECH PASCUAL/ARROYO JIMÉNEZ (coords.), *Tratado de Derecho administrativo*, v. II, Marcial Pons, Madrid, 2025; y ARZOZ SANTISTEBAN, «El procedimiento administrativo común», en RODRÍGUEZ DE

constituyen *lecciones* que bien podrían importarse por nuestros legisladores, tribunales y Administraciones.

Por otro lado, el trabajo pondrá también de relieve algunas *carencias* importantes derivadas, sobre todo, de la gran fragmentación normativa existente y de la ausencia de un código general de procedimiento administrativo como el que tenemos en España y en una mayoría de Estados miembros.

Debido a la gran amplitud del tema y al espacio limitado de que se dispone, no se va a acometer un estudio exhaustivo del mismo[3] ni se va a poder profundizar en muchas de las cuestiones que se irán suscitando. Lo que se pretende es, más bien, ofrecer una panorámica general, con lentes españolas, de la situación actual del procedimiento administrativo de la UE. Se trazarán también paralelismos con otros ordenamientos como, en especial, el alemán, por su alto grado de desarrollo e influencia a escala europea.

El trabajo comenzará enumerando las principales fuentes del procedimiento administrativo de la UE en su evolución histórica (apartado 2). Esta perspectiva histórica es clave para entender e interpretar adecuadamente el art. 41 CDFUE y el Derecho procedimental europeo, ya que cabe identificar importantes elementos de continuidad desde los mismos inicios del proyecto de integración comunitaria. Después se examinarán los aspectos más relevantes de la apuntada jurisprudencia del TJUE, que sigue siendo fundamental en esta materia, tanto en lo relativo a los principios generales y derechos del procedimiento (apartado 3), como al efecto anulatorio de los vicios procedimentales (apartado 4). El trabajo concluirá con un balance final que incluirá la indicada reflexión acerca de la conveniencia de aprobar una codificación general vinculante para la Administración de la UE, pese a las reticencias manifestadas por la Comisión ante las reiteradas peticiones formales del Parlamento Europeo (apartado 5).

Antes, sin embargo, resulta conveniente acabar de delimitar el objeto de estudio, tanto en un sentido negativo como positivo, y efectuar algunas precisiones conceptuales.

Aunque se hará referencia a la cuestión mencionada relativa al ámbito subjetivo de aplicación del art. 41 CDFUE, el trabajo no se ocupará del procedimiento administrativo aplicable a las *Administraciones nacionales* cuando ejecutan el Derecho de la UE, ni de los problemas que ello suscita (condicionamiento por parte de las normas de procedimiento administrativo provenientes del propio Derecho de la UE, limitaciones derivadas de los principios de atribución de competencias, subsidiariedad, proporcionalidad, equivalencia y efectividad, existencia o inexistencia de un verdadero principio de autonomía procedimental de los Estados miembros, influencia del Derecho de procedimiento de la UE en los ámbitos puramente internos de los Estados miembros –efecto *spill-over*–, etc.).

Al centrarse en la UE, tampoco se examinarán las normas, recomendaciones y principios jurisprudenciales sobre procedimiento administrativo procedentes del *Consejo de Europa* y el

SANTIAGO/DOMÉNECH PASCUAL/ARROYO JIMÉNEZ (coords.), *Tratado de Derecho administrativo*, v. II, Marcial Pons, Madrid, 2025, con muchas otras referencias.

[3] Tampoco en la relación bibliográfica, que, tratándose de un tema de alcance europeo, bastaría para agotar los caracteres disponibles.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), pese a su interés y a que puedan integrarse en una noción amplia de Derecho administrativo europeo[4].

Se abordará el procedimiento administrativo de la UE en toda su extensión. Ello implica, en primer lugar, aludir tanto a los procedimientos previstos para la *ejecución directa* del Derecho de la UE, como a la participación de la Administración de la UE en los procedimientos propios de la *ejecución conjunta* del Derecho de la UE. Como es sabido, este tipo de ejecución administrativa, que el Derecho derivado ha impulsado con fuerza en los últimos años como alternativa a la ejecución directa e indirecta tradicionales, corresponde conjuntamente a la Administración de la UE y de los Estados miembros –y no ya de forma separada a la primera o a las segundas–, y se traduce en una variada panoplia de mecanismos de interacción informativa, organizativa y procedimental entre unas y otras[5]. La interacción procedimental (vertical), que es la que aquí más nos interesa, se produce tanto mediante la participación puntual de la Administración de la UE o de los Estados miembros en procedimientos monofásicos desarrollados a nivel nacional o europeo, como a través de los emblemáticos *procedimientos compuestos*, integrados por fases diferenciadas, tramitadas bajo la responsabilidad de Administraciones distintas, y que pueden iniciarse a nivel nacional y concluir a nivel europeo (procedimientos *bottom-up*), o viceversa (procedimientos *top-down*)[6]. En las páginas que siguen se contemplará la participación de la Administración de la UE en tales procedimientos, aludiendo solo incidentalmente a la intervención que corresponde en los mismos a las Administraciones nacionales, y sin considerar, como se ha señalado, los procedimientos de ejecución indirecta ni aquellos otros en que la interacción procedimental es horizontal e implica solo a distintas Administraciones nacionales.

En segundo lugar, se hará referencia tanto al procedimiento previsto para la adopción de *actos administrativos*, como para la aprobación de *normas administrativa*s. Aunque la distinción entre unos y otras, y entre los variados tipos de normas de la UE, es más difusa que en Derecho español[7], cabe también diferenciar, en Derecho de la UE, los actos administrativos de las normas jurídicas[8] y, dentro de estas, los actos legislativos (art. 289.3 del Tratado de Funcionamiento de la UE –TFUE–) de los *actos no legislativos de alcance general*. Estos últimos, a los que el art. 263.4 TFUE alude, a efectos puramente procesales, como «actos reglamentarios»[9], pueden equipararse en muchas ocasiones (sobre todo en el caso de los actos delegados y los actos ejecutivos de carácter

[4] SCHMIDT-AßMANN, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, 2ª ed., 2004, p. 377; STELKENS/ANDRIJAUSKAITĖ (eds.), *Good Administration and the Council of Europe. Law, Principles, and Effectiveness*, 2020, *passim*.

[5] MIR PUIGPELAT, «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», en VELASCO CABALLERO/SCHNEIDER, (coords.), *La unión administrativa europea*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 60-64.

[6] De forma detenida, con numerosos ejemplos y dando cuenta de los distintos conceptos de procedimiento compuesto y expresiones análogas manejados por la doctrina, ALONSO DE LEÓN, *Composite Administrative Procedures in the European Union*, 2017, pp. 149-214. De modo pionero GALERA RODRIGO, *La aplicación administrativa del Derecho comunitario. Administración Mixta: tercera vía de aplicación*, 1998.

[7] ARROYO JIMÉNEZ, «El Derecho administrativo europeo como sistema», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, v. 1, 2020, pp. 201-204; ARZOZ SANTISTEBAN, «La europeización del acto administrativo», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, v. 11, 2025, pp. 261-266; FUENTETAJA PASTOR, «La búsqueda de la ley en el ordenamiento jurídico de la Unión: las limitaciones del acto legislativo europeo», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, v. 13, 2026, *passim*.

[8] Véase, p. ej., STJ de 17 de marzo de 2011, *AJD Tuna*, C-221/09, ECLI:EU:C:2011:153, apdo. 51, con cita de otras precedentes y sobre la base de los criterios habituales de la generalidad y la abstracción.

[9] STJ de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo*, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, apdos. 51-61.

normativo de los arts. 290 y 291 TFUE), materialmente, a los reglamentos del Derecho interno español, recibiendo la expresiva calificación doctrinal de «Derecho terciario»[10]. Aquí me referiré a ellos simplemente como «normas administrativas», contraponiéndolas a las «decisiones» individuales, que es la denominación que reciben en Derecho de la UE los actos administrativos vinculantes (art. 288.4 TFUE, en el caso de las decisiones que designan destinatarios y carecen de carácter normativo). Se hará también alguna alusión puntual a las recomendaciones, dictámenes (art. 288.5 TFUE) y otros instrumentos no vinculantes de especial importancia en la actuación de la Administración de la UE, como las directrices y las comunicaciones de la Comisión y las agencias.

Efectuadas estas precisiones, podemos comenzar.

2. Las fuentes del procedimiento administrativo de la UE en su evolución histórica

2.1. Las escasas previsiones procedimentales de los Tratados fundacionales y las primeras normas relevantes de Derecho derivado

Al igual que ha sucedido en la mayoría de los ordenamientos nacionales, de los que se ha nutrido el propio Derecho de la UE, las exigencias procedimentales a la Administración de la UE surgieron históricamente y se han desarrollado principalmente en relación con los actos administrativos jurídicamente vinculantes, las decisiones individuales. Ello no deja de resultar paradójico, teniendo en cuenta que la primera gran regla procedimental contenida en los Tratados, la obligación de *motivación*, se extendió por igual –en términos que aún hoy resultan innovadores– a decisiones individuales y actos normativos. Así lo estableció ya el art. 190 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957 (TCEE), recogido en el actual art. 296.2 TFUE.

El TCEE también contempló la obligación de *notificación* de las decisiones a sus destinatarios, como requisito de eficacia, frente al deber de *publicación* de las normas (art. 191 TCEE, actual art. 297 TFUE), y el trámite de *audiencia* en el ámbito sectorial del control de las ayudas de Estado por la Comisión (art. 93.2 TCEE, actual art. 108.2 TFUE).

A las escasas previsiones procedimentales de los Tratados fundacionales se sumaron pronto algunas normas relevantes de Derecho derivado. La primera fue el Reglamento sobre el *régimen lingüístico* de la UE de 1958 (R1/58)[11], cuya importancia en el seno de una comunidad multilingüe evidencia el hecho de que fuera el reglamento núm. 1 de la CEE. Dicho reglamento instauró ya la plena cooficialidad de las cuatro lenguas de los seis Estados fundadores[12] y el derecho a dirigirse por escrito y a recibir una respuesta escrita en cualquiera de ellas, cuando ello no se encontraba garantizado todavía por los Tratados. El art. 217 TCEE se limitaba a establecer, en los mismos

[10] GARCÍA LUENGO, «Normativa delegada, normativa de ejecución y el poder de libre configuración del legislador de la Unión Europea. A propósito de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión de 18 de marzo de 2014 en el asunto 427/12», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 52, 2014, p. 143; SIEGEL, *Europeización del Derecho público*, 2016, p. 35, con cita de otros autores alemanes que manejan dicha expresión.

[11] Reglamento nº 1 [de 15 de abril de 1958] por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea.

[12] En la versión actualmente vigente de su art. 1 son ya veinticuatro lenguas, de veintisiete Estados miembros.

términos que el vigente art. 342 TFUE, que el régimen lingüístico de la Comunidad sería fijado por el Consejo mediante reglamentos, por unanimidad[13], sin que contuviera un precepto similar a los vigentes arts. 20.2.*d)*, 24.4 TFUE y 41.4 CDFUE.

Este derecho a emplear cualquiera de las lenguas oficiales tiene una obvia dimensión procedimental[14], aunque no se circunscriba, por supuesto, a ello. Es importante señalar que tanto el R1/58, como los apuntados preceptos de los Tratados, se refieren solo a las «instituciones» de la UE[15], que son las delimitadas en el art. 13 TUE. Esto significa, aunque pueda resultar llamativo, que no resultan directamente aplicables a las agencias[16], y que deben ser los reglamentos que las crean los que remitan al R1/58[17] o efectúen una regulación diferenciada[18], lo que no siempre hacen[19].

[13] Este es el procedimiento que debe seguirse aún hoy para añadir (o suprimir) lenguas oficiales a la UE (como el catalán, el euskera o el gallego), y en el que no tiene participación alguna el Parlamento Europeo, por lo que no constituye un procedimiento «legislativo» ni el reglamento correspondiente del Consejo tiene la condición de «acto legislativo« con arreglo al art. 289 TFUE. Se aprecia aquí un reducto de la intergubernamentalidad fundacional de la CEE, puesto que la determinación de las lenguas oficiales constituye normalmente, a nivel estatal, una decisión que corresponde al legislador democrático.

[14] Como reflejan los arts. 13.*c)* y 15 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

[15] Los arts. 20.2.*d)* y 24.4 TFUE también aluden al Defensor del Pueblo Europeo y los órganos consultivos de la UE (el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones).

[16] FEHLING, «Europäisches Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht», en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2022, nm. 31.

[17] Como hacen, p. ej., los reglamentos reguladores de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA), Europol y la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex): respectivamente, art. 104.1 del Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas; art. 73.1 del Reglamento (UE) nº 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados) (R1095/10); art. 64.1 del Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) (R794/16); y art. 113.1 del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (R1896/19).

[18] Como en el caso emblemático de la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO), sujeta a una regulación específica que limita a solo cinco (alemán, español, francés, inglés e italiano, las más habladas en la UE) las lenguas de los procedimientos de oposición, caducidad y nulidad, a fin de resolver de manera proporcionada el problema lingüístico derivado de la circunstancia habitual de que participen en tales procedimientos interesados de distintos países de la UE. Dicho régimen específico de la EUIPO fue validado y sujeto a una interpretación restrictiva por la muy interesante STJ de 9 de septiembre de 2003, *Kik/OAMI*, C-361/01 P, ECLI:EU:C:2003:434. La regulación vigente, igual a la validada por el TJ, se contiene en el art. 146 del Reglamento (UE) 2017/1001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre la marca de la Unión Europea (versión codificada) (R1001/17). En el caso de la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (EASA), el reglamento que la regula se limita a reconocer el derecho de toda persona física o jurídica a dirigirse a la Agencia por escrito en cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión y a recibir una respuesta en la misma lengua, y a disponer que será su consejo de administración el que «decidirá sobre el régimen lingüístico de la Agencia» (arts. 98.2.*k)* y 119.5 del Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2018 sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (R1139/18)).

[19] No hace ninguna referencia al régimen lingüístico, p. ej., el reglamento de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA): Reglamento (CE) nº 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se establecen procedimientos de la Unión para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos (R726/04).

Poco tiempo después se aprobarían otros dos reglamentos emblemáticos y de referencia para el tema que nos ocupa y el Derecho administrativo europeo en general: el *Estatuto de los funcionarios* de la CEE de 18 de diciembre de 1961 (Estatuto de los funcionarios)[20] y el *primer reglamento de defensa de la competencia*, de 6 de febrero de 1962 (R17/62)[21]. El Estatuto de los funcionarios ordenó los aspectos básicos del personal y la adopción masiva de actos jurídicos que su gestión comporta, estableciendo procedimientos administrativos específicos como el de selección (Anexo III, muy ligero) y el disciplinario (Anexo IX), y contemplando expresamente garantías como el trámite de audiencia, el derecho de acceso al expediente o a asistencia letrada en el caso de las decisiones más gravosas (arts. 26, 34.2, 38.*a)*, 49, 51.2, 87 y el referido Anexo IX, plenamente garantista).

A su vez, el *R17/62* reguló el supuesto más importante de ejecución directa del Derecho comunitario, otorgando intensos poderes sancionadores[22] y de investigación a la Comisión, y garantizando –solo– el derecho de audiencia de las empresas afectadas en su art. 19[23]. Dicho reglamento se ocupó ya con detenimiento de los amplios requerimientos de información (arts. 11 y 12) y de las inspecciones conjuntas con las autoridades nacionales (arts. 13 y 14) que caracterizan a muchos procedimientos decisorios de la Administración de la UE. También subrayó, como ya entonces imponía al máximo nivel normativo el propio art. 214 TCEE (actual art. 339 TFUE), y a modo de compensación de esos amplios poderes de investigación[24], la necesidad de protección de los secretos comerciales de las empresas y del resto de su información confidencial, a través de una exigente obligación de secreto profesional de los funcionarios y otros agentes de la Comisión y de las autoridades competentes de los Estados miembros (arts. 19.3, 20 y 21.2).

Del Derecho derivado de los primeros años debe destacarse también el Reglamento general sobre *plazos* de 1971 (R1182/71)[25]. Este breve reglamento, que no ha sido objeto de modificaciones y sigue aún en vigor, tiene un ámbito de aplicación objetivo muy amplio, al aplicarse (supletoriamente) a todo «acto» de la Comisión o el Consejo adoptado en virtud de los Tratados

[20] Reglamento n° 31 (CEE), n° 11 (CEEA), por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Este reglamento sigue todavía vigente, aunque ha sido objeto de muchas modificaciones.

[21] Reglamento n° 17: Primer reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado. Tras sufrir algunas modificaciones, estuvo en vigor hasta su derogación por el vigente reglamento de 2003, al que se hará referencia a menudo en las páginas sucesivas.

[22] A través de las multas y multas coercitivas que siguen hoy en día caracterizando al Derecho administrativo sancionador de la UE, y que ya en dicho reglamento podían elevarse hasta el diez por ciento del volumen de negocios alcanzado durante el ejercicio económico precedente por la empresa sancionada (arts. 15 y 16). El reglamento también estableció ya entonces, en desarrollo de la habilitación concedida por el art. 172 TCEE (actual art. 261 TFUE), que el Tribunal de Justicia, al controlar la legalidad de tales sanciones, disponía de competencia jurisdiccional plena y podía, por tanto, suprimir, reducir o aumentar la multa o la multa coercitiva impuesta por la Comisión (art. 17).

[23] Este art. 19 fue desarrollado por la Comisión, en virtud de la habilitación concedida por el art. 24 R17/62, mediante el Reglamento nº 99/63/CEE de la Comisión, de 25 de julio de 1963, relativo a las audiencias previstas en los aparatados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento nº 17 del Consejo (R99/63). Este desarrollo reglamentario contemplaba ya las vistas orales actualmente vigentes y el derecho de asistencia letrada, pero seguía sin hacer referencia expresa al derecho de acceso al expediente.

[24] Que venían reconocidos también a la Comisión, de forma general, al máximo nivel normativo, por el artículo precedente del Tratado, el art. 213 TCEE (actual art. 337 TFUE).

[25] Reglamento (CEE, Euratom) nº 1182/71 del Consejo, de 3 de junio de 1971, por el que se determinan las normas aplicables a los plazos, fechas y términos.

(art. 1), lo que significa que rige tanto en materia de procedimiento administrativo como fuera de él, incluyendo los actos normativos emanados por ambas instituciones. Menos claro es su ámbito de aplicación subjetivo y, en particular, si resulta aplicable a las agencias. La vocación general del R1182/71, el hecho de que las agencias no existieran todavía cuando este se aprobó, que al actuar estas apliquen actos normativos que sí están indudablemente sujetos al mismo, y que los reglamentos que las han creado no suelan remitir al R1182/71 ni llevar a cabo una regulación específica de los plazos y términos[26] son argumentos que apoyan una respuesta afirmativa[27], aunque no definitiva. El R1182/71 efectúa una regulación completa de la definición y cómputo de los plazos, fechas y términos, que presenta muchas similitudes con la contenida en el art. 30 LPAC[28], y que ya en 1971 aludió a los plazos fijados en horas y excluyó los sábados de los días hábiles. El R1182/71 se limita a ello y no contiene norma alguna sobre los plazos de resolución de los procedimientos administrativos de la UE ni sobre las consecuencias de su incumplimiento.

2.2. El papel central del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia

El *Tribunal de Justicia* asumiría pronto un papel determinante en la concreción y generalización de las garantías procedimentales del Derecho derivado, formando progresivamente el cuerpo estable de principios generales de procedimiento administrativo que se examinará con mayor detenimiento en el apartado 3. Entre sus primeros pronunciamientos destacan también asuntos relativos a funcionarios y al Derecho de la competencia como, entre otros, la STJ *Alvis* de 1963[29], la STJ *Raponi* de 1964[30] y la STJ *Consten* de 1966[31], en las que apuntó ya el importante *deber de*

[26] Es el caso, p. ej., de los reglamentos de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (CPVO) (Reglamento (CE) nº 2100/94 del Consejo de 27 de julio de 1994 relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales (R2100/94)), la EASA (R1139/18), la ECHA (REACH), la EMA (R726/04), la ESMA (R1095/10), Europol (R794/16) o Frontex (R1896/19). En cambio, sí contiene una regulación propia del cómputo (y la duración) de los plazos el reglamento de la EUIPO, habilitando expresamente a la Comisión para adoptar actos delegados que precisen los pormenores de la materia (art. 101 R1001/17).

[27] Aunque no se ocupe específicamente de la cuestión, FUENTETAJA PASTOR, *Derecho Administrativo Europeo*, 5ª ed., 2025, cap. X, apdo. III.1.2, señala que el R1182/71 resulta aplicable, de forma general, «a los procedimientos y actos de la Administración europea».

[28] También diferencias, como p. ej. que, por defecto, los plazos fijados en días se consideren naturales y no hábiles (art. 3.3 R1182/71).

[29] STJ de 4 de julio de 1963, *Alvis/Consejo de la CEE*, C-32/62, ECLI:EU:C:1963:15, en la que afirmó que la obligación de permitir que los empleados públicos se defiendan antes de ser objeto de una decisión disciplinaria era un principio generalmente admitido por los Derechos administrativos de los Estados miembros de la CEE, que «responde a las exigencias de una justicia sana y una *buena administración*», y que debía ser observado por las instituciones comunitarias (p. 114 de la versión francesa de la Recopilación de la Jurisprudencia –traducción propia y cursiva añadida–). El TJ no anuló el despido, al considerar inaceptable el comportamiento del empleado en cuestión, que tenía problemas con la bebida, pero obligó a la CEE a asumir cuatro quintas partes de las costas como consecuencia de dicho vicio procedimental.

[30] STJ de 19 de marzo de 1964, *Raponi/Comisión de la CEE*, C-27/63, ECLI:EU:C:1964:17, en la que anuló una decisión de promoción de un funcionario porque la Comisión no completó la información incompleta en la que se basó mediante la consulta de los expedientes personales de los candidatos, señalando que el amplio margen de apreciación de que dispone al acordar tal promoción con arreglo al art. 45 del Estatuto «supone simultáneamente una gran libertad de decisión y el *examen minucioso* de expedientes comparables» (pp. 266-269 de la versión francesa de la Recopilación de la Jurisprudencia –traducción propia y cursiva añadida–).

[31] STJ de 13 de julio de 1966, *Consten y Grundig/Comisión de la CEE*, C-56/64, ECLI:EU:C:1966:41, donde señaló que «*las empresas tienen derecho a que la Comisión examine debidamente sus solicitudes* de aplicación del apartado 3 del artículo 85; que para ello, la Comisión no puede limitarse a exigir de las empresas que prueben que concurren los requisitos para conceder la exención, sino que, *en aras de una buena administración*, *debe intervenir activamente*

diligencia en la investigación de los asuntos que singularizará a su jurisprudencia posterior, o la STJ *Transocean Marine Paint Association* de 1974.

En esta última, tras el minucioso examen de Derecho comparado previamente efectuado por el Abogado General Walter en sus conclusiones[32], el TJ elevó el *derecho de audiencia* a la categoría de principio general al afirmar la existencia de una «norma general según la cual los destinatarios de decisiones de las autoridades públicas que afecten de manera considerable a sus intereses deben tener la oportunidad de dar a conocer eficazmente sus puntos de vista al respecto», precisando, en relación con el caso concreto, que «esta norma exige que se informe a las empresas claramente y con tiempo suficiente del contenido esencial de las condiciones a las que la Comisión se propone supeditar la exención, y que aquéllas tengan la oportunidad de presentarle sus observaciones; [y] que esto se aplica especialmente cuando se trata de condiciones que, como en el presente caso, imponen cargas considerables y de gran alcance»[33].

Estas primeras sentencias evidencian ya la influencia del Derecho de los *Estados miembros* en la formulación de los principios generales del procedimiento por parte del TJUE y la función que este otorga a tales principios de *compensación* de los amplios márgenes de apreciación reconocidos a la Comisión por los Tratados, el Derecho derivado y la propia jurisprudencia.

La creación del TPI en 1988 contribuiría de forma importante al desarrollo de las garantías procedimentales inicialmente reconocidas por el TJ. El TPI fue también el que generalizó el recurso al *principio de buena administración* como principio paraguas[34] aglutinador de los distintos principios procedimentales, después de que el Tratado de Maastricht de 1992 creara la figura del Defensor del Pueblo Europeo y le atribuyera el control no judicial de la «mala administración» (actual art. 228 TFUE). Hasta entonces, el TJ solo había aludido a la «buena administración» en ocasiones muy puntuales, de pasada, vinculándola de forma vaga al derecho

con sus propios medios para determinar los hechos y circunstancias pertinentes» (p. 433 de la Recopilación de la Jurisprudencia, cursivas añadidas).

[32] AG Warner, *Transocean Marine Paint Association/Comisión*, C-17/74, ECLI:EU:C:1974:91, pp. 444-446, concluyendo, tras examinar los Derechos inglés, escocés, danés, alemán, irlandés, francés, belga, luxemburgués, italiano y neerlandés (y constatar que se encontraba a la sazón recogido en todos ellos, salvo en el italiano y el neerlandés, y tener un recorrido aún reciente en el francés), que «el derecho a ser oído forma parte de los derechos protegidos por 'el Derecho' a que se refiere el artículo 164 del Tratado [TCEE], y cuya observancia, por tanto, debe garantizar este Tribunal de Justicia».

[33] STJ de 23 de octubre de 1974, *Transocean Marine Paint Association/Comisión*, C-17/74, ECLI:EU:C:1974:106, apdo. 15. El TJ anula parcialmente la decisión de la Comisión en la medida en que impone a las empresas integrantes de dicha asociación, a fin de renovar su exención del art. 85 TCEE (actual art. 101 TFUE), obligaciones muy gravosas de información periódica sobre las que no tuvieron la ocasión de pronunciarse cuando se practicó el trámite de audiencia previsto en el R99/63. En el apdo. 16, como en la STJ *Raponi*, también alude al deber de diligencia como contrapartida del amplio margen de apreciación de que dispone la Comisión, aquí, en materia de defensa de competencia: «la Comisión disfruta de una amplia potestad de apreciación en cuanto a las reglas a las que someterá la exención [...] como contrapartida, el ejercicio de dicha potestad de apreciación exige una amplia información previa sobre las objeciones que puedan formular las empresas».

[34] ALONSO DE LEÓN, *Composite Administrative Procedures in the European Union*, 2017, p. 127. «*Sammelbegriff*» (concepto genérico) según FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 6.

de audiencia[35], al referido deber de diligencia[36] o a requerimientos de eficacia administrativa[37]. La utilidad de acudir a la buena administración como principio paraguas se ve ilustrada con la STPI *New Europe Consulting* de 1999[38], en la que el TPI se valió de él para aglutinar el apuntado deber de diligencia y el derecho de audiencia, y estimar la reclamación de indemnización por daños que constituía el objeto del recurso[39].

2.3. La proliferación de codificaciones generales (parciales) y sectoriales en el Derecho derivado a partir de los años noventa

A lo largo de los años, y especialmente a partir de la década de los noventa del pasado siglo, el Derecho derivado fue densificando de forma progresiva su regulación procedimental, tanto la dirigida a la Administración de la UE como a la de los Estados miembros[40], e incorporando los principios generales desarrollados por el TJUE.

Aunque, como se verá en el apartado 5, no hay una norma general a nivel europeo equivalente a las leyes de procedimiento existentes en la mayoría de los Estados miembros, han ido proliferando reglamentos que codifican en alguna medida los procedimientos que debe observar la Administración de la UE.

Algunos de estos reglamentos constituyen *codificaciones generales (muy) parciales*, al resultar aplicables en todos los ámbitos de actuación de la Administración de la UE. A los ejemplos antes apuntados del reglamento lingüístico (R1/58), de plazos (R1182/71) y del Estatuto de los funcionarios, cabe añadir el Reglamento *financiero* (R2509/24)[41] (que incorpora, además, de forma muy importante, las normas reguladoras de los contratos y las subvenciones otorgados por la Administración de la UE), el Reglamento sobre *comitología* (R182/11)[42] (a cuyas reglas procedimentales remiten una infinidad de normas de la UE para la adopción de los actos ejecutivos –normativos y no normativos– del art. 291 TFUE), el Reglamento general sobre

[35] En la antes vista STJ *Alvis* de 1963.

[36] Como en el fragmento antes transcrito de la STJ *Consten* de 1966 o en la STJ de 23 de octubre de 1986, *Schwiering/Tribunal de Cuentas*, C-321/85, ECLI:EU:C:1986:408, apdo. 18.

[37] STJ de 11 de marzo de 1986, *Adams/Comisión*, C-294/84, ECLI:EU:C:1986:112, apdo. 17. Véase también la referencia que la propia Comisión hacía a la «buena administración» en el preámbulo de su R99/63 de desarrollo del R17/62, para justificar que los interesados debieran presentar sus observaciones por escrito.

[38] STPI de 9 de julio de 1999, *New Europe Consulting y Brown/Comisión*, T-231/97, ECLI:EU:T:1999:146, apdos. 31 y 39-47.

[39] En el caso concreto, de gran interés, el TPI considera que la Comisión «incurrió en una falta manifiesta de diligencia» al enviar un fax a diversas autoridades nacionales del Este de Europa instándolas a no celebrar con la recurrente contratos financiados con fondos europeos, sin haber investigado antes los hechos denunciados (la Comisión se limitó a confiar en la denuncia de irregularidades contenida en un informe recibido de una autoridad húngara, y que resultó ser errónea) ni haberle dado la oportunidad de defenderse. El TPI concluye que al cometer ambas irregularidades procedimentales la Comisión «violó el principio de buena administración».

[40] Por las razones indicadas en MIR PUIGPELAT, en VELASCO CABALLERO/SCHNEIDER, (coords.), *La unión administrativa europea*, 2008, pp. 57-59.

[41] Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (versión refundida).

[42] Reglamento (UE) nº 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

inspecciones[43], el Reglamento sobre el *derecho de acceso* a los documentos de las instituciones de la UE (R1049/01)[44], el Reglamento de *protección de datos* frente al tratamiento efectuado por las instituciones y organismos de la UE[45] o el Reglamento de las *agencias ejecutivas* de la UE, que contiene normas procedimentales aplicables a todas ellas[46].

Junto a estas normas de aplicación general deben destacarse otras que constituyen *codificaciones sectoriales* de determinados procedimientos de la Administración de la UE. Algunos ejemplos señeros son el Reglamento 1/2003 sobre *defensa de la competencia* (R1/03)[47] (que sustituyó al antes citado R17/62), el Reglamento de *concentraciones* (R139/04)[48], el Reglamento de control de las *ayudas de Estado*[49] (R1589/15), el *Código aduanero*[50], el Reglamento de los *Fondos Estructurales* y del Fondo de *Cohesión*[51], el Reglamento de la organización común de mercados de los *productos agrarios*[52], el Reglamento de financiación y gestión de la *Política Agrícola Común*[53], el Reglamento de *seguridad general de los productos*[54], el Reglamento de *seguridad alimentaria*[55], o los reglamentos reguladores de determinadas *agencias descentralizadas* (al contener reglas generales sobre su forma de actuación), en especial las de aquellas agencias dotadas de potestades

[43] Reglamento (Euratom, CE) n° 2185/96 del Consejo de 11 de noviembre de 1996 relativo a los controles y verificaciones in situ que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes e irregularidades.

[44] Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

[45] Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos.

[46] Reglamento (CE) nº 58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios.

[47] Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado. Desarrollado por el Reglamento (CE) nº 773/2004 de la Comisión de 7 de abril de 2004 relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos 81 y 82 del Tratado CE (R773/04).

[48] Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas. Desarrollado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/914 de la Comisión, de 20 de abril de 2023, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas (RE914/23).

[49] Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión codificada).

[50] Reglamento (UE) nº 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (refundición). Su versión inicial de 1992 tuvo una especial significación para la ejecución indirecta, conteniendo ya una regulación detallada de las decisiones (definidas en términos similares al acto administrativo alemán) adoptadas por las autoridades aduaneras nacionales.

[51] Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

[52] Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios.

[53] Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común.

[54] Reglamento (UE) 2023/988 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, relativo a la seguridad general de los productos.

[55] Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

decisorias con efectos vinculantes sobre los particulares creadas a partir de los años noventa, como son la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER; R942/19)[56], la CPVO (R2100/94), la EASA (R1139/18), la ECHA (REACH), la EMA (R726/04), la Agencia Ferroviaria Europea (ERA)[57], la EUIPO (R1001/17), la Junta Única de Resolución (SRB)[58] y las Autoridades Europeas de Supervisión financiera surgidas de la Gran Recesión (la Autoridad Bancaria Europea –EBA–[59], la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación –EIOPA–[60] y la ESMA –R1095/10–)[61].

2.4. El reconocimiento constitucional del derecho fundamental a una buena administración en el art. 41 CDFUE

El punto culminante de esta evolución normativa se alcanzó con la consagración del *derecho fundamental a una buena administración* en el art. 41 CDFUE, en el año 2000 de forma no vinculante y, a partir del 1 de diciembre de 2009[62], con el mismo rango constitucional[63] que los Tratados (art. 6.1 TUE). Como se verá después, este precepto se limitó básicamente a recoger los principios generales de procedimiento administrativo elaborados por el TJUE (apartados 1 y 2), junto al derecho al resarcimiento de daños (apartado 3) y a utilizar las lenguas oficiales (apartado 4) que ya reconocían otros artículos de los Tratados[64]. Pero, al positivarlos, reunirlos en una sola disposición y conferirles la categoría de derecho fundamental de la Carta, les dio mayor visibilidad y los blindó al máximo rango normativo, subrayando la propia importancia del procedimiento administrativo.

Aunque –por excepción a la regla general del art. 51.1 CDFUE– resulte solo aplicable de forma inmediata a la Administración de la UE, la mayor virtualidad del art. 41 reside, seguramente, en la influencia que está ejerciendo, *de iure* y *de facto*, en las Administraciones de los Estados miembros, a las que el TJUE se lo aplica por la vía indirecta de considerar que refleja un *principio*

[56] Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (versión refundida).

[57] Reglamento (UE) 2016/796 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea.

[58] Reglamento (UE) nº 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución.

[59] Reglamento (UE) nº 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea).

[60] Reglamento (UE) nº 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación).

[61] Un detenido estudio comparado de *ochenta y cinco* procedimientos decisorios sectoriales de la Administración de la UE puede encontrarse en HARTMANN, *Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts*, 2020, pp. 371 ss.

[62] Fecha en la que entró en vigor el Tratado de Lisboa de 2007, que fue el que dio plena eficacia jurídica –con ligeras modificaciones– a la CDFUE firmada en el Consejo Europeo de Niza de 7 de diciembre de 2000.

[63] La naturaleza constitucional de los Tratados de la UE es afirmada, entre muchos otros, por VON BOGDANDY/BAST (coords.), *Principles of European Constitutional Law*, 2006, *passim*; SCHMIDT-AßMANN/SCHÖNDORF-HAUBOLD, «Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund», en VOßKUHLE/EIFERT/MÖLLERS (coords.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts I*, 3ª ed., C. H. Beck, München, 2022, pp. 255-257.

[64] Así se señala en las propias explicaciones oficiales sobre el art. 41 CDFUE: *Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales* (DOUE C, C/303, 14.12.2007), p. 28.

general del Derecho de la Unión que estas deben observar cuando ejecutan dicho Derecho[65]. El precepto deja incluso sentir sus efectos en los ámbitos puramente internos, al constituir un estándar común mínimo europeo difícil de eludir administrativa, legislativa y judicialmente. Por no hablar de los muchos casos en que se invoca el precepto para justificar desarrollos normativos y jurisprudenciales que poco o nada tienen que ver con el acotado significado, de marcado corte procedimental, que tiene en el Derecho de la UE.

2.5. Los códigos no vinculantes de buena conducta administrativa

En paralelo y por influencia de la gestación de la CDFUE, a principios de siglo distintas instituciones y organismos de la UE aprobaron determinados *códigos de buena conducta administrativa*. Los más relevantes, y que han sido a menudo tomados como referencia por los otros, son dos: el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa (CEBCA) aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001, a instancias del Defensor del Pueblo Europeo, y manejado por este como parámetro de enjuiciamiento de la Administración de la UE al ejercer la función de control no jurídico de la mala administración que le corresponde en virtud de los arts. 228 TFUE y 43 CDFUE[66]; y el Código de Buena Conducta Administrativa de la Comisión, adoptado el 13 de septiembre de 2000 y que ha recibido una actualización muy menor a finales de 2024[67].

El CEBCA es el más detallado y garantista e incluye tanto principios materiales como procedimentales, aunque no aporta grandes novedades respecto a lo ya establecido por el TJUE. Carece, en todo caso, de fuerza normativa, al igual que el resto de códigos, cuyo cumplimiento no puede ser exigido judicialmente.

2.6. La escasa densidad de la regulación del procedimiento de elaboración de normas administrativas

Por último, conviene dejar constancia de las escasas previsiones existentes en el Derecho de la UE sobre el procedimiento de elaboración de *normas administrativas* por parte de la Comisión. A las ya mencionadas exigencias de motivación y publicación –multilingüe– contenidas en el Derecho originario desde el TCEE deben sumarse, principalmente, los requerimientos procedimentales contenidos en los arts. 290, 291 TFUE y el R182/11 de comitología (como regla general, el procedimiento de examen de su art. 5, que permite el veto, por mayoría cualificada, de los representantes de los Estados miembros en el comité correspondiente), así como en

[65] Entre otras, STJ de 8 de mayo de 2014, *H. N.*, C-604/12, ECLI:EU:C:2014:302, apdos. 49 ss.; STJ de 17 de julio de 2014, *Y. S.*, C-141/12, ECLI:EU:C:2014:2081, apdos. 61-69; y STJ de 22 de septiembre de 2022, *Országos Idegenrendeszeti Főigazgatóság y otros*, C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708, apdos. 34-36. Como apunta ARZOZ SANTISTEBAN, en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO/DOMÉNECH PASCUAL/ARROYO JIMÉNEZ (coords.), *Tratado de Derecho administrativo*, v. II, 2025, nm. 73, se trata de una solución «salomónica» de la intensa discusión doctrinal suscitada en torno al ámbito subjetivo de aplicación del art. 41 CDFUE.

[66] El CEBCA se encuentra disponible en https://www.ombudsman.europa.eu/es/publication/es/3510#_ftnref2.

[67] Decisión (UE) 2024/3083 de la Comisión de 4 de diciembre de 2024 por la que se establece el Código de Buena Conducta Administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público, que lo ha adoptado como Decisión independiente (dejando de constar como anexo del Reglamento interno de la Comisión) «con el fin de darle mayor visibilidad y facilitar las actualizaciones posteriores». La versión actual está provista de un breve preámbulo, actualiza la cita de los preceptos de Derecho de la UE, somete la tramitación de los correos electrónicos a las mismas «reglas» que las cartas y considera –a la baja– que ya no es necesario identificar a la concreta persona física responsable del asunto de que se trate (ahora basta con identificar «al servicio responsable», en la criticada línea del art. 20 LPAC).

algunas normas sectoriales de Derecho derivado, sobre todo en relación con los proyectos normativos preparados por ciertas agencias[68], en que ocasionalmente se llega a exigir la evaluación de su impacto y la consulta de las autoridades nacionales competentes, los operadores afectados, comités representativos de los distintos intereses implicados, grupos de expertos o hasta el público en general[69].

De forma general, tiene también relevancia el *Acuerdo interinstitucional* sobre la *mejora de la legislación*, de 13 de abril de 2016, celebrado en virtud del art. 295 TFUE entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Este acuerdo, que viene a ser una especie de reglamento interno común de las tres instituciones, contiene un gran número de compromisos asumidos por la Comisión relacionados con la mejora del procedimiento de elaboración de sus propuestas normativas, y que incluyen la debida planificación normativa, la realización de consultas públicas, a expertos y a los interesados, evaluaciones de impacto y evaluaciones *ex post*. Está concebido, sobre todo, para los actos legislativos que corresponde aprobar al Parlamento Europeo y al Consejo, pero alcanza también a las normas administrativas (actos delegados y de ejecución) que tengan un impacto económico, medioambiental o social significativo (apartados 13, 28 y Anexo sobre los actos delegados). No obstante, tales compromisos, además de genéricos, no resultan exigibles judicialmente.

Carecen también de carácter vinculante las distintas *comunicaciones* y *directrices* de la Comisión sobre mejora de la regulación, que concretan y desarrollan con gran profundidad cómo deben realizarse las *consultas* a los sectores interesados y la población, en general[70], así como la *evaluación del impacto* económico, social y medioambiental de la norma proyectada[71].

Esta falta de obligatoriedad en la realización de consultas a las asociaciones representativas de los intereses en cada caso afectados y al público en general se compadece mal con las exigencias

[68] CHEVALIER, «Procédure administrative non contentieuse de l'Union européenne», en AUBY/DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dirs.), *Traité de droit administratif européen*, 3ª ed., Bruylant, Bruxelles, 2022, p. 6.

[69] Así, p. ej., los arts. 10 y 15 R1095/10 en relación con los proyectos de normas técnicas de regulación y de ejecución que prepare la ESMA (o, en su defecto, directamente la Comisión) en virtud –respectivamente– de los arts. 290 y 291 TFUE. El art. 16 establece que se hará la misma evaluación de impacto y las mismas consultas también antes de la elaboración de directrices (generales) y recomendaciones (individuales) no vinculantes, aunque solo «cuando proceda». Como contraste, p. ej., el art. 23 R139/2004 solo exige, para su desarrollo por la Comisión (efectuado mediante el RE914/23), la consulta no vinculante al comité consultivo de representantes de los Estados miembros que establece en ese mismo precepto, mientras que el art. 33.2 R1/03 le exige, para su desarrollo (en cuya virtud se aprobó el R773/04), que, además de la consulta no vinculante al comité consultivo de representantes de los Estados miembros que establece en su art. 14, publique el proyecto e invite «a todas las partes interesadas a presentar sus comentarios».

[70] Comisión de las Comunidades Europeas: *Comunicación. Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas*, COM(2002) 704 final, 11 de diciembre de 2002 (su carácter jurídicamente no vinculante es afirmado y defendido por la propia Comisión en las pp. 9-10). Aunque no sea fácil asegurarlo, dado su carácter de *soft law* y el mucho tiempo transcurrido desde su elaboración, parece estar todavía «en vigor», al remitir todavía a ella las directrices y la caja de herramientas de mejora de la regulación a que se aludirá en la nota siguiente.

[71] Comisión Europea, *Better Regulation Guidelines*, SWD(2021) 305 final, 3 de noviembre de 2021, directrices complementadas por la denominada «caja de herramientas para la mejora de la legislación» (*Better Regulation Toolbox*, edición de julio de 2023), un documento de más de 600 páginas. Ambos documentos pueden encontrarse en https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

participativas que se derivan del art. 11 TUE (en especial, de sus apartados 1 y 3) introducido por el Tratado de Lisboa[72].

3. Los principios generales del procedimiento administrativo de la UE como derechos de defensa

3.1. El sentido general del art. 41 CDFUE según el TJUE

Tras la entrada en vigor del art. 41 de la CDFUE como norma de rango constitucional, y especialmente en los últimos años[73], el TJUE ha hecho pivotar sobre él su jurisprudencia relativa a los principios generales del procedimiento administrativo[74]. Ello no puede sorprender porque, como se ha dicho y se verá en el presente apartado, este precepto se ha limitado básicamente a recoger los principios generales que había ido estableciendo el TJUE con anterioridad, en un nuevo ejemplo de la gran autoridad que posee la institución judicial en la arquitectura de la UE, a la que ha apuntalado y legitimado históricamente con su sólida defensa del Derecho emanado de dicha organización y de la primacía del mismo sobre el Derecho de los Estados miembros.

Antes de exponer los principales aspectos de interés de dicha jurisprudencia, conviene efectuar algunas reflexiones generales sobre el sentido de conjunto de dicho precepto, en su aplicación a la Administración de la UE, a fin de despejar algunas dudas que pueden suscitarse y que se han suscitado.

Una primera observación general que cabe realizar a la vista de la jurisprudencia del TJUE posterior a la entrada en vigor del art. 41 CDFUE es que este precepto, al reconocer la existencia de un auténtico «derecho» (fundamental, además) a la buena administración, ha propiciado que el juez europeo deje a menudo de argumentar en términos de «*principios generales* del Derecho de la Unión» y califique directamente a las garantías procedimentales como «*derechos*» de las personas que se relacionan con la Administración de la UE.

Esta no es una evolución enteramente nueva, puesto que el TJUE de antaño utilizaba –y sigue utilizando, como se verá de inmediato– la expresión «*derecho/s* de defensa» para aludir a las garantías más importantes, y el art. 6.3 TUE ya equiparaba con anterioridad los derechos fundamentales derivados de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros a los principios generales del Derecho comunitario[75]. Pero el tenor literal y el rango constitucional del art. 41 CDFUE permiten evitar ya el rodeo y sostener directamente la existencia de los distintos derechos procedimentales frente a la Administración de la UE sin tener que previamente efectuar el análisis de Derecho comparado e identificar el referido principio

[72] MENDES, «Administrative Procedure, Administrative Democracy», en AUBY (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, Bruxelles, 2016, *passim*.

[73] VON DANWITZ, «Kodifikationen des Verwaltungsverfahrensrechts auf EU-Ebene: Wirkungen und Perspektiven», en KAHL/MAGER (coords.), *Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht. Band 5. Verwaltungsverfahren*, Nomos, Baden-Baden, 2025, p. 138, juez del TJ, considerando que ello no ha supuesto una modificación significativa de los principios generales de procedimiento administrativo previamente establecidos por el TJUE.

[74] Aunque no siempre se invoque dicho precepto y el TJUE a menudo argumente directamente sobre la base de tales principios o sobre las normas procedimentales de Derecho derivado que regulen la actuación concreta de la Administración de la UE.

[75] Así, p. ej., STPI de 20 de abril de 1999, *Limburgse Vinyl Maatschappij/ Comisión*, T-305/94, ECLI:EU:T:1999:80, apdos. 120-121.

común (que no siempre era realmente común y carecía, en muchos casos, a nivel nacional, del rango constitucional y de derecho fundamental presupuesto por el art. 6.3 TUE –antes del Tratado de Maastricht de 1992 ni siquiera existía este precepto y el TJUE solo disponía de la débil cobertura concedida por el art. 215.2 TCEE, actual art. 340.2 TFUE, en materia de responsabilidad extracontractual–). La diferencia en términos jurídicos y dogmáticos no es tan relevante como podría parecer, puesto que los derechos fundamentales son a menudo configurados y concebidos, precisamente, como *principios*, sujetos a ponderación, y no ya como reglas de aplicación subsuntiva y solución única[76]. Pero los derechos, además de expresar mejor las pretensiones subjetivas tutelables en sede judicial, tienen una fuerza simbólica de la que carecen los meros principios, y su enunciación en la CDFUE facilita al TJUE un desarrollo propio, autónomo, en su aplicación a la Administración de la UE, desvinculado de la evolución nacional.

De manera significativa, el TJUE sigue empleando el rodeo y refiriéndose a los principios generales del Derecho de la Unión (también al largo «principio general del Derecho de la Unión relativo al derecho a la buena administración») cuando interpreta el art. 41 CDFUE en su aplicación a los *Estados miembros*, ya sea en el marco de cuestiones prejudiciales sobre la ejecución indirecta del Derecho de la UE por parte de las Administraciones nacionales[77], o cuando son los propios Estados los que alegan el art. 41 CDFUE al participar en un procedimiento administrativo tramitado por la Administración de la UE y quiere evitarse la objeción de que no son «personas» a los efectos de dicho precepto[78].

Sea como fuere, no se observa una profundización jurisprudencial de las garantías procedimentales como consecuencia de este enfoque actual centrado en indiscutibles «derechos» de la ciudadanía y las empresas, que el TJUE no ha enfatizado. Ello quizá obedezca a la voluntad de asegurar un cierto *paralelismo*[79] en las garantías que el art. 41 CDFUE supone en la actuación de la Administración de la UE y de las Administraciones nacionales cuando ejecutan el Derecho de la UE. Pero este sería un efecto limitante indeseado del art. 41 CDFUE, pues nada impide una mayor profundización jurisprudencial y legislativa a nivel de la UE, como no la impide a nivel nacional, donde las leyes nacionales de procedimiento y los tribunales pueden incrementar e incrementan las exigencias mínimas comunes consagradas en dicho precepto. Esta dificultad, intrínseca a operar hermenéuticamente con textos constitucionales tan generales y de tan amplia aplicación subjetiva –indirecta– como el art. 41 CDFUE, es un argumento relevante para una mayor densificación de las garantías procedimentales previstas específicamente para la Administración de la UE en el Derecho derivado, ya sea a nivel sectorial o en una codificación general como la que luego se discutirá.

Una segunda observación general que puede hacerse tras la lectura de la jurisprudencia reciente del TJUE en la materia es que sigue acudiendo al derecho/principio de *buena administración* como el derecho/principio *paraguas* de otros derechos/principios procedimentales, carente de

[76] ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª ed., 2007, *passim*.

[77] Véase *supra* el apartado 2.4 y la STJ *Országos* de 2022 allí citada (apdo. 60) o la STJ de 10 de febrero de 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-219/20, ECLI:EU:C:2022:89, apdo. 38.

[78] STJ de 20 de diciembre de 2017, *España/Consejo*, C-521/15, ECLI:EU:C:2017:982, apdos. 89 y 90.

[79] En general, sobre la necesidad de guardar el debido paralelismo entre la regulación jurídico-administrativa de la Administración de la UE y la de las Administraciones de los Estados miembros, SCHMIDT-AßMANN, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2ª ed., 2004, pp. 387, 392, 399; SCHMIDT-AßMANN/KAUFHOLD, «Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht», en VOßKUHLE/EIFERT/MÖLLERS (coords.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts II*, 3ª ed., C. H. Beck, München, 2022, pp. 80-81.

sustantividad propia, que delineó el TPI en su jurisprudencia de los años noventa[80]. Así se desprende de las sentencias que se irán citando en las próximas páginas, donde la buena administración se invoca como mera fórmula genérica traducida siempre a alguna de sus manifestaciones concretas ya desarrolladas previamente por la jurisprudencia (diligencia, imparcialidad, plazo razonable, audiencia, acceso al expediente, motivación)[81].

En tercer lugar, y estrechamente relacionado con lo anterior, el TJUE no ha extraído ninguna consecuencia novedosa del reconocimiento expreso que el art. 41.1 CDFUE ha efectuado del derecho a un trato *equitativo*[82]. Algunos autores de la doctrina germana habían subrayado el potencial innovador que tenía el nuevo inciso[83], aunque seguramente se vieron condicionados por el flagrante error de traducción que contiene la versión alemana del precepto, que traduce por «*gerecht*» un adverbio que a todas luces debería haberse traducido por «*fair*»[84], como en las demás versiones lingüísticas del precepto y en la propia versión alemana del art. 47.2 CDFUE, donde se maneja el mismo concepto[85]. El supuesto derecho a un trato equitativo no es, así, más que el derecho o derechos de defensa –a que se aludirá de inmediato– que se concreta(n) en el apartado 2 del art. 41 CDFUE, derechos que llevaban ya décadas reconocidos por el TJUE y que proceden –con las adaptaciones oportunas– del derecho a un «proceso [judicial] *equitativo*» consagrado a nivel europeo en 1950 por el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y recogido, después, en términos prácticamente literales, por el art. 47.2 CDFUE[86].

No me consta ninguna sentencia en la que el TJUE haya descartado en estos términos la autonomía de ese supuesto derecho a un trato equitativo, pero creo que ello puede inferirse con seguridad, por un lado, del hecho de que no haya una sola sentencia del TJ que (cuando se circunscribe la búsqueda a las que han aplicado el apartado 1 del art. 41 CDFUE[87]) haga referencia alguna y específica al trato equitativo (todas las sentencias del TJ que interpretan específicamente dicho apartado se refieren, sobre todo, al derecho a un trato imparcial, y, en alguna ocasión, al derecho al plazo razonable); y, por otro lado, de la circunstancia de que el TJ

[80] Véase *supra* el apartado 2.2.

[81] Consideran que el derecho a una buena administración del art. 41 CDFUE va más allá de la mera consagración de los derechos procedimentales previamente reconocidos por el TJUE, vinculándolo también a exigencias de calidad y eficacia administrativa, entre otros, CHEVALIER, «Principe de bonne administration», en AUBY/DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dirs.), *Traité de droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2022, pp. 3-5; y FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 8-9 y 78.

[82] «Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y *equitativamente* y dentro de un plazo razonable».

[83] Así, entre otros, GRZESZICK, «Das Grundrecht auf eine gute Verwaltung. Strukturen und Perspektiven des Charta-Grundrechts auf eine gute Verwaltung», *Europarecht*, 2006, pp. 166, 175-178.

[84] Como apunta FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 42.

[85] Mientras en la versión española e inglesa, p. ej., se emplea el mismo término en ambos preceptos («equitativamente», «*fairly*/*fair*»), en la alemana se usa el adverbio «*gerecht*» en el art. 41 y el adjetivo «*fair*» en el art. 47, lo que podía inducir diferenciaciones interpretativas.

[86] Sobre los orígenes de la equidad procedimental-procesal en el *fair trial* anglosajón y sus exigencias de configuración adecuada y acceso a un procedimiento contradictorio con derechos procedimentales e igualdad de armas FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 43. Para este autor el trato equitativo es una mera directriz para la configuración de conjunto del procedimiento, que puede servir para cubrir lagunas de las garantías más específicas del art. 41.2 CDFUE (nm. 42).

[87] Utilizando para ello la útil función de «citas de jurisprudencia o de legislación» del formulario de búsqueda del TJUE (https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=es). El nuevo formulario de búsqueda implementado en enero de 2026 no contiene tal funcionalidad, pero es de esperar que se incorpore a la interfaz de búsqueda avanzada que se pondrá en marcha «próximamente» según la web del TJUE.

considere que el apartado 2 del precepto *concreta* el derecho genéricamente enunciado en el apartado 1 (el propio apartado 2 comienza señalando que «[*e*]*ste* derecho incluye *en particular*»).

En cuarto lugar, como se acaba de señalar, el TJUE sigue concibiendo a las principales garantías procedimentales del art. 41 CDFUE como *derechos de defensa*, subrayando así –como corresponde a todo tribunal– la función de garantía de los derechos de las personas afectadas propia del procedimiento administrativo[88]. El TJUE califica al derecho o derechos de defensa (utiliza indistintamente la expresión en singular y en plural) como un derecho fundamental y un principio general del Derecho de la Unión consagrado en el apartado 2 del art. 41 CDFUE, vinculado especialmente a sus letras *a)* (derecho de audiencia) y *b)* (derecho de acceso al expediente)[89]. El derecho de defensa no se agota, sin embargo, en tales garantías principales, sino que según el TJUE incluye otras conexas como el derecho a prueba, a la asistencia letrada, a la protección del secreto profesional de los abogados o el derecho a no autoincriminarse[90]. La ya tradicional incorporación por parte del TJUE de las garantías del procedimiento administrativo en el genérico derecho de defensa ha podido acabar teniendo alguna influencia en el legislador español, que ha extendido parcialmente la reciente Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa (LODD), a todo procedimiento administrativo (arts. 2 y 3.7)[91].

Una quinta observación general que merece ser destacada es que, pese a que la jurisprudencia del TJUE haya sido elaborada, a lo largo de los años, en gran medida, en casos de sanciones administrativas (señaladamente, en materia de defensa de la competencia), no ha subrayado nunca tanto como la jurisprudencia española las particularidades de los *procedimientos sancionadores*. Las principales garantías del art. 41 CDFUE se extienden a todo tipo de decisiones desfavorables[92], sin que las de carácter sancionador reciban un tratamiento *cualitativamente* distinto, como ocurre en España, donde son las únicas que gozan de la protección añadida propia de los derechos fundamentales. Por supuesto, influye en ello la circunstancia de que, a nivel judicial de la UE, no exista una acción específica como el recurso de amparo español, reservado a determinadas infracciones del ordenamiento, que haya que administrar con prudencia.

En sexto lugar, la jurisprudencia del TJUE, al igual que el Derecho derivado, en general, se caracteriza por conceder una protección mucho menor que la española o la alemana a los *terceros* interesados, aquellos a los que no va dirigida la decisión de que se trate, y que puedan verse

[88] Sobre esta función principal y las muchas otras que corresponden al procedimiento administrativo, en general, MIR PUIGPELAT, en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO/DOMÉNECH PASCUAL/ARROYO JIMÉNEZ (coords.), *Tratado de Derecho administrativo*, v. II, 2025, nm. 44-64.

[89] STJ de 25 de octubre de 2011, *Solvay/Comisión*, C-109/10 P, ECLI:EU:C:2011:686, apdos. 52 y 53; STJ de 30 de noviembre de 2023, *Sistem ecologica/Comisión*, C-787/22 P, ECLI:EU:C:2023:940, apdos. 150 y 158; STJ de 3 de julio de 2025, *Parlamento/TC*, C-529/23 P, ECLI:EU:C:2025:521, apdo. 86; STG de 15 de junio de 2022, *Qualcomm/Comisión (Qualcomm – pagos por exclusividad)*, T-235/18, ECLI:EU:T:2022:358, apdos. 156-158.

[90] El TJUE suele incluir las dos primeras en el derecho de audiencia, como se verá al estudiar este.

[91] Al respecto SANTAMARÍA PASTOR, «El derecho de defensa ante las Administraciones Públicas», *Diario La Ley*, núm. 10656, 2025, *passim*.

[92] Junto a esta formulación, contenida en el propio art. 41.2.*a)* CDFUE en relación con el derecho de audiencia, el TJUE maneja otras que expresan la misma idea, como p. ej. la de «decisiones que afecten significativamente a sus intereses» (STJ *Sistem ecologica* de 2023, apdo. 158), «un acto lesivo para una persona» (STG *Qualcomm* de 2022, apdo. 157) o «una medida individual adoptada respecto de ella y que la afecta negativamente» (STJ de 4 de abril de 2019, *OZ/BEI*, C-558/17 P, ECLI:EU:C:2019:289, apdo. 55).

afectados por ella[93]. En un espacio territorial tan extenso como el de la UE, con tantos posibles afectados por las decisiones de largo alcance que adopta la Administración europea, los terceros son vistos en muchas ocasiones por dicha Administración y el propio legislador de la UE como meras fuentes de información relevante, como meros denunciantes a los que conviene movilizar para garantizar el cumplimiento efectivo del Derecho de la Unión, y no como sujetos titulares de derechos necesitados de protección. Otras veces (p. ej., en materia de control de ayudas de Estado o de recuperación de fondos europeos), la desprotección de los terceros deriva de que las decisiones de la Administración de la UE se dirijan de forma inmediata a los Estados miembros, y no a los particulares que acabarán viéndose afectados. El TJUE respeta el tenor literal de las regulaciones sectoriales existentes y no adopta un papel activo elevando la protección de los terceros a los niveles propios de los países más tuitivos de la UE, negando que gocen de los derechos de defensa que corresponden a las personas contra las que se inicia el procedimiento[94]. Ello no impide que los terceros puedan ostentar legitimación para interponer el *recurso de anulación* contra la decisión finalmente adoptada cuando se vean afectados de forma *directa* e *individual* en los términos requeridos por el art. 263.4 TFUE, y –tras la modificación de dicho precepto operada por el Tratado de Lisboa– hasta contra las normas administrativas («actos reglamentarios») que les afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

En séptimo lugar, la apreciación de existencia de *mala administración* por parte del Defensor del Pueblo Europeo supone «un mero indicio de violación del principio de buena administración» y no vincula al TJUE, que puede negarla al conocer del mismo asunto en el ejercicio de su función jurisdiccional[95].

Por último, debe subrayarse que la jurisprudencia del TJUE no aplica el art. 41 CDFUE al procedimiento de elaboración de *normas administrativas*, que se rige solo por las escasas exigencias procedimentales contenidas en otros preceptos de los Tratados y del Derecho derivado[96].

3.2. Aspectos destacados de la jurisprudencia del TJUE sobre las distintas garantías procedimentales desde la perspectiva española

A continuación, ante la extensión que requeriría un examen exhaustivo, se expondrán algunos aspectos de la jurisprudencia del TJUE sobre el alcance de las distintas garantías procedimentales

[93] FUENTETAJA PASTOR, *Derecho Administrativo Europeo*, 5ª ed., 2025, cap. X, apdo. III.2.2; FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 35, 39 y 80.

[94] Véanse los pasajes elocuentes de sentencias relativas a ayudas de Estado como STPI de 25 de junio de 1998, *British Airways y otros/Comisión*, T-371/94, ECLI:EU:T:1998:140, apdos. 59 y 60; STG de 6 de abril de 2022, *Mead Johnson Nutrition (Asia Pacific) y otros/Comisión*, T-508/19, ECLI:EU:T:2022:217, apdo. 286. Es, en cambio, remarcable, la protección procedimental que se confiere a dos trabajadoras de la UE cuyas denuncias de acoso fueron archivadas sin darles la audiencia y el acceso –anonimizado– al expediente que el TJ considera debidos (la antes apuntada STJ *OZ/BEI* de 2019, apdos. 55-58; y STJ de 25 de junio de 2020, *HF/Parlamento*, C-570/18 P, ECLI:EU:C:2020:490, apdos. 59-70).

[95] Así lo ha señalado la STJ de 12 de enero de 2023, *HSBC Holdings y otros/Comisión*, C 883/19 P, ECLI:EU:C:2023:11, apdos. 244-246, en el caso de unas declaraciones poco afortunadas del comisario de Competencia que, a juicio del banco recurrente, deberían invalidar la sanción que le impuso la Comisión por revelar falta de imparcialidad. Véase, al respecto, *infra*, el apartado 3.2.b.

[96] Véase *supra* el apartado 2.5. El deber de diligencia, como principio general del Derecho de la Unión, también es aplicado por el TJUE a los procedimientos normativos (PASTOR MERCHANTE, «¿Por qué lo llaman procedimiento cuando quieren decir expediente? Sobre las funciones dogmáticas del expediente administrativo», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, v. 4, 2021, p. 169).

frente a la actuación de la Administración de la UE que pueden resultar de especial interés desde la perspectiva española[97]. Se seguirá, para ello, el orden del propio art. 41 CDFUE.

a. El deber de diligencia, la seña de identidad del TJUE

El TJUE asocia tres grandes garantías procedimentales al *apartado 1* del art. 41 CDFUE: el derecho a un *trato imparcial*, el derecho a que la Administración de la UE se pronuncie sobre los asuntos en un *plazo razonable*, y el antes apuntado *deber de diligencia*, que no se contempla expresamente ni en ese ni en ningún otro apartado del precepto, pero que el TJUE ha vinculado al primero de ellos por su conexión con el derecho al trato imparcial[98]. De hecho, ya desde sus orígenes el TJUE también se ha referido a tal deber con expresiones como la obligación de «examen diligente e *imparcial*» o de «examinar minuciosa e *imparcialmente*» el asunto de que se trate. Como se ha señalado antes, el derecho a un trato equitativo que recoge también dicho apartado no ha dado lugar a desarrollos específicos y se traduce en los derechos de defensa del apartado 2.

El *deber de diligencia* (*duty of care*) es el aspecto más novedoso de la jurisprudencia del TJUE desde el punto de vista del ordenamiento español[99]. Vinculado a los principios tradicionales de oficialidad e imparcialidad, adquiere una especial importancia a nivel de la UE, donde el TJUE le asigna una función específica de garantía de los interesados y lo conecta con su derecho de defensa, sirviendo así de enlace entre la potestad o poder[100] objetivo de investigación o instrucción (que comporta tanto la facultad, como la obligación de llevarla a cabo)[101] y los derechos subjetivos de audiencia, acceso al expediente y motivación. Implica, de forma amplia, la obligación de examinar minuciosa e imparcialmente todos los datos y circunstancias pertinentes del asunto de que se trate, lo que supone tanto *investigar de oficio* todos aquellos aspectos que requieran una clarificación a los efectos de adoptar una decisión correcta, e

[97] Para un examen detenido de los principios generales del procedimiento administrativo elaborados por el TJUE se remite, entre otros, a SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht*, v. II, 1988, pp. 1135 ss.; MUÑOZ MACHADO, «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75, 1992, pp. 344 ss.; NEHL, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, 1999, *passim*; PAREJO ALFONSO, «Los principios generales del Derecho administrativo comunitario», en PAREJO ALFONSO/DE LA QUADRA-SALCEDO/MORENO MOLINA/ESTELLA DE NORIEGA, *Manual de Derecho administrativo comunitario*, Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, pp. 66 ss.; TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, 2ª ed., 2006, pp. 370 ss.; DELLA CANANEA, «Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali», en DELLA CANANEA (coord.), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 25 ss.; VON DANWITZ, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, pp. 412 ss., 530 ss.; CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, 4ª ed., 2011, pp. 436 ss.; GALETTA/HOFMANN/MIR PUIGPELAT/ZILLER, «The General Principles of EU Administrative Procedural Law», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, núm. 5, 2015, *passim*; CRAIG, *EU Administrative Law*, 3ª ed., 2018, pp. 348 ss.; FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 28 ss.

[98] Así, p. ej., STPI de 30 de enero de 2002, *max.mobil/Comisión*, T-54/99, ECLI:EU:T:2002:20, apdos. 48 y 49; STJ de 12 de mayo de 2022, *Klein/Comisión*, C-430/20 P, ECLI:EU:C:2022:377, apdos. 87 y 88.

[99] PONCE SOLÉ, «Los sujetos de la relación jurídico-administrativa y su participación en el procedimiento administrativo», en PAREJO ALFONSO/VAQUER CABALLERÍA (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. III. Instituciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 128.

[100] El TJUE no emplea la vaga noción española de «potestad», aunque el término se utilice en las versiones castellanas de sus sentencias cuando se refiere al ejercicio de poderes («*powers*»). Sobre el concepto español, extensamente, GAMERO CASADO (dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, 2021, *passim*, denunciando su hipertrofia RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Redimensionar las potestades administrativas. La hipertrofia de un concepto en el derecho administrativo español», *Revista de Administración Pública*, núm. 226, 2025, *passim*.

[101] Como se ha señalado *supra* en el apartado 2.1, el art. 213 TCEE ya atribuyó desde un primer momento amplios poderes de investigación a la Comisión para el desarrollo eficaz de sus funciones.

incorporarlos al expediente[102], como *tomar en la debida consideración*, al adoptar y motivar dicha decisión, todos los elementos relevantes del asunto, también los que sean favorables a los interesados, que consten en el expediente, ya sean aportados por estos al ejercer su derecho de audiencia, u obtenidos por la Administración por otras vías.

Un ejemplo muy instructivo y relevante a varios niveles de la operatividad del deber de diligencia lo proporciona el célebre caso *Kadi*, en el que el TJ señaló que la Administración de la UE (en la segunda ocasión en que se ocupó del asunto) no solo debería haber examinado «de modo cuidadoso e imparcial» las alegaciones y pruebas aportadas por el Sr. Kadi en el trámite de audiencia, sino recabar, a la vista de estas, «los datos o pruebas, confidenciales o no», que necesitara para ejercer dicho examen, solicitando para ello la colaboración del Consejo de Seguridad de la ONU (que, al requerir a la UE la congelación de los fondos de aquel, se había limitado a facilitar un resumen de los motivos a fin de omitir datos confidenciales)[103].

Aunque el mayor desarrollo del deber de diligencia ha tenido lugar en procedimientos iniciados de oficio[104], el TJUE no excluye su operatividad en procedimientos iniciados a instancia de parte[105], sin perjuicio de la obvia carga de aportación de información que en estos últimos corresponde al solicitante, y que imponen las propias normas de Derecho derivado que los regulan.

El deber de diligencia es el que la jurisprudencia más estrechamente ha vinculado al principio de buena administración y a la antes apuntada compensación[106] de los amplios *márgenes de apreciación* que el Derecho de la UE y el propio TJUE reconocen en muchos ámbitos a la Administración de la UE[107]. Es, en todo caso, importante, no malinterpretar su alcance, que no es ni mucho menos ilimitado ni da pie a infinitas comprobaciones ni a constantes anulaciones. La eficacia administrativa es un valor fundamental para la Comisión y el propio TJUE, que emplea con moderación el deber de diligencia para corregir casos normalmente claros de falta del debido

[102] PASTOR MERCHANTE, *RDPTM*, v. 4, 2021, pp. 169 ss. Aunque el TJUE, menos formalista, no subraye tanto como la legislación española (art. 70 y concordantes LPAC) la necesidad de formar adecuadamente el expediente administrativo, y no lo mencione expresamente al referirse al deber de diligencia, parece claro que presupone la incorporación al mismo de todos los elementos que la Administración ha de recabar en virtud de dicho deber, cuando enfatiza la importancia del derecho de acceso al expediente de los interesados para su adecuada defensa y cuando señala, como se verá en el apartado 3.2.d, que una de las dos grandes funciones del trámite de audiencia es «*instruir el expediente* y determinar los hechos de la manera más precisa y correcta posible».

[103] STJ de sentencia de 18 de julio de 2013, *Comisión y otros/Kadi*, C-584/10 P, ECLI:EU:C:2013:518, apdos. 114, 115 y 135. Para más detalles sobre este caso véanse, *infra*, los apartados 3.2.d y 3.2.e.

[104] Incluso masivos, como en materia aduanera (FEHLING, en TERHECHTE [ed.], *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 30).

[105] STJ *Klein* de 2022, apdo. 88, señalando que el deber de diligencia rige «en *cualquier* procedimiento administrativo» y requiere también «un examen diligente e imparcial de todos los aspectos pertinentes de las *solicitudes* que se le presenten» a la autoridad administrativa (cursivas añadidas).

[106] FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 30 considera que sirve así de mecanismo de protección procedimental de los derechos fundamentales materiales (de *Grundrechtsschutz durch Verwaltungsverfahren*, en la conocida construcción alemana).

[107] Véase, p. ej., recientemente, la STJ de 4 de mayo de 2023, *BCE/Crédit lyonnais*, C-389/21 P, ECLI:EU:C:2023:368, apdos. 55-57 y 72, en la que el TJ revoca la STG de instancia al considerar que no había habido infracción del deber de diligencia en la decisión controvertida adoptada por el Banco Central Europeo (BCE) y que «el Tribunal General no efectuó el control del error manifiesto de apreciación que le incumbía, de conformidad con la jurisprudencia recordada en los apartados 55 a 57 de la presente sentencia, sino que sustituyó la apreciación del BCE por la suya propia en un caso en el que, sin embargo, este último goza de un amplio margen de apreciación».

cuidado en la instrucción o la resolución del procedimiento respectivo[108]. El deber de diligencia del TJUE tiene además un marcado carácter procedimental (en un sentido amplio, como proceso administrativo de toma de decisiones, aunque desemboque en actuaciones desfavorables meramente informales[109]) y no implica un derecho a exigir la tramitación de oficio de procedimientos o a obtener prestaciones administrativas.

b. El elevado estándar de imparcialidad fijado por el TJUE

De gran interés para el Derecho español son también los numerosos pronunciamientos del TJUE relativos al derecho a un *trato imparcial*. Su jurisprudencia revela una aproximación amplia, funcional y exigente a los conflictos de interés, en la que basta la *mera apariencia* de falta de imparcialidad, apreciada razonablemente por terceros, para inhabilitar a la persona o personas en cada caso afectadas (un alto cargo, un empleado público, un experto de un comité científico, etc.) y cuestionar la decisión en cuya gestación haya podido influir.

Junto a la imparcialidad *subjetiva* (en cuya virtud «ninguno de los miembros de la institución interesada debe tomar partido ni tener prejuicios personales»)[110], el TJUE destaca la necesidad de observar la que denomina imparcialidad *objetiva*, desvinculada del comportamiento específico de la persona en cuestión, y que debe asegurarse por la Administración implicada a través de una adecuada configuración y organización del procedimiento decisorio de que se trate, de modo que ofrezca «garantías suficientes para descartar *cualquier duda legítima* acerca de un posible prejuicio»[111].

Esta distinción entre imparcialidad subjetiva y objetiva va en la línea seguida, en materia judicial, por el TEDH[112], y difiere de la efectuada por el Tribunal Constitucional español[113].

En sus sentencias, el TJ establece, p. ej., que *no se requiere acreditar* la existencia de falta de imparcialidad, bastando con que exista una duda legítima a este respecto y que no pueda

[108] Así lo revelan casos emblemáticos como los citados *supra*, en el apartado 2.2, o el de la STJ de 21 de noviembre de 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, ECLI:EU:C:1991:438, apdos. 14 y 22.

[109] Como en el caso del envío de un fax perjudicial de la STPI *New Europe Consulting* de 1999 antes examinado.

[110] Cuando se pone en tela de juicio la imparcialidad subjetiva se examina la concreta actuación de la persona de que se trate. Al respecto, p. ej., la STJ *HSBC Holdings* de 2023 a que se ha hecho referencia *supra*, al final del apartado 3.1, considerando que las declaraciones del comisario en cuestión, pese a mostrar «un lenguaje que no corresponde a la circunspección que cabría esperar del miembro de la Comisión responsable de la política de la competencia en el contexto de un asunto en curso», «no pueden generar dudas sobre la imparcialidad con la que la Comisión llevó a cabo su investigación sobre la infracción de que se trata», al limitarse a informar al público sobre la investigación en curso, sin sugerir una toma de partido por parte de dicho comisario o un prejuicio sobre la culpabilidad del banco afectado (apdos. 237, 238, 242 y 243).

[111] STJ de 27 de marzo de 2019, *August Wolff y Remedia/Comisión*, C-680/16 P, ECLI:EU:C:2019:257, apdos. 24-27; STJ de 21 de octubre de 2021, *Parlamento/UZ*, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, apdos. 51-54; STJ *Sistem ecologica* de 2023, apdo. 121; STJ de 1 de febrero de 2024, *Scania y otros/Comisión*, C-251/22 P, ECLI:EU:C:2024:103, apdo. 70; STJ de 14 de marzo de 2024, *D & A Pharma/Comisión y EMA*, C-291/22 P, ECLI:EU:C:2024:228, apdos. 72 y 73; STJ de 3 de julio de 2025, *Instituto Cervantes/Comisión*, C-534/23 P, ECLI:EU:C:2025:523, apdo. 165; STJ de 5 de febrero de 2026, *Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento*, C-572/23 P, ECLI:EU:C:2026:70, apdos. 87 y 130.

[112] STEDH de 15 de octubre de 2009, *Micallef contra Malta*, apdos. 93-99, con ulteriores referencias.

[113] En sentencias como la STC (Pleno) 133/2014, de 22 de julio (BOE núm. 199, de 16 de agosto de 2014) (FJ 3) y las allí citadas, donde se asocia la imparcialidad subjetiva a la falta de relaciones indebidas del juez con las *partes*, y la objetiva a la imparcialidad referida al *objeto* del proceso (mediante esta última «se asegura que el Juez se acerca al *thema decidendi* sin haber tomado postura en relación con él»).

disiparse[114]; que el hecho de que la persona de cuya imparcialidad quepa legítimamente dudar forme parte de un órgano *colegiado*, que ni siquiera adopta la decisión controvertida, no excluye la imparcialidad si su intervención ha podido tener una *influencia significativa* en la misma[115]; que la falta de imparcialidad en una fase procedimental puede invalidar la decisión que acabe adoptando otra autoridad de la UE en una fase posterior[116]; que la debida imparcialidad objetiva puede garantizarse designando a otra persona que no genere dudas de parcialidad[117]; que el conocimiento previo de los hechos por quienes participan en el procedimiento administrativo, o su intervención en procedimientos relacionados, no constituye por sí mismo un vicio de falta de imparcialidad[118], y que la debida imparcialidad no exige separar las funciones de instrucción y resolución en aquellos casos en que no lo impone el Derecho derivado[119]; o que, al determinar el número de votos *necesarios* para alcanzar la mayoría reforzada eventualmente requerida en un órgano colegiado para la adopción de una decisión, el cálculo debe efectuarse sin considerar el número de miembros que han debido abstenerse[120].

Tales pronunciamientos fijan un estándar más elevado del que se deriva de las normas de Derecho derivado, que no contemplan el derecho a recusación[121] y que regularon antes la

[114] STJ *August Wolff* de 2019, apdo. 37; STJ *Parlamento/UZ* de 2021, apdo. 54.

[115] STJ *August Wolff* de 2019, apdos. 24-43; STJ *D & A Pharma* de 2024, apdos. 71-118. En esta última e interesante sentencia, el TJ revoca la STG de instancia y anula una decisión de la Comisión denegatoria de la autorización de un medicamento porque esta se basó en un dictamen de la EMA en cuya gestación había intervenido (en la fase de reexamen, y sin siquiera participar en las deliberaciones finales y la votación del grupo de expertos en cuestión) un experto que era, al mismo tiempo, investigador principal del ensayo clínico europeo de fase 3 de un producto rival (un medicamento similar desarrollado por otra compañía). El TJ afirma que la participación de dicha persona en los debates del grupo de expertos cuya opinión ejerce «*una influencia, potencialmente decisiva*, en el dictamen de la EMA y, a través de este dictamen, en la decisión de la Comisión», «*por su propia naturaleza*, no es adecuada para garantizar que el procedimiento de reexamen de que se trate se desarrolle de manera imparcial» (apdos. 76 y 114, cursivas añadidas). El TJ vuelve a señalar aquí que no puede exigirse al recurrente que aporte «la prueba de indicios concretos de parcialidad, como declaraciones o tomas de posición del experto de que se trate dentro del grupo de expertos del que forma parte», que «la imparcialidad objetiva se aprecia con independencia del comportamiento específico de la persona de que se trate», y que, en todo caso, «las declaraciones y tomas de posición en el marco de los trabajos de ese grupo son confidenciales», por lo que «es imposible determinar la influencia ejercida por los expertos de que se trate» (apdo. 80).

[116] STJ *España/Consejo* de 2017, apdo. 94; STJ *August Wolff* de 2019, apdo. 28.

[117] STJ *Parlamento/UZ* de 2021, apdo. 61.

[118] STJ *Sistem ecologica* de 2023, apdo. 121; STJ *Scania* de 2024, apdos. 70, 77 y 79, señalando incluso que «un cambio del equipo responsable de un expediente dentro de la Comisión sería incluso contrario a los principios de buena administración y de tramitación en un plazo razonable del procedimiento administrativo» (apdo. 77). En la STJ *August Wolff* de 2019 sí se afirma el vicio de falta de imparcialidad y se anula la STG de instancia al considerar que la participación, en el procedimiento de renovación de la autorización de comercialización de un medicamento, como ponente principal del Comité respectivo de la EMA, de una empleada de la autoridad nacional (el BfArM de Alemania) que había rechazado con anterioridad la solicitud de renovación, siendo incluso demandada en un recurso pendiente ante los tribunales alemanes, comportaba que «un tercero podía considerar legítimamente que dicha autoridad, al solicitar el dictamen del Comité, continuaba defendiendo los intereses ya invocados en el plano nacional y que la actuación de las personas empleadas por esta autoridad y que intervienen en el procedimiento ante el Comité puede adolecer de parcialidad», y que «[e]n este contexto, el mero hecho de que el artículo 61, apartado 6, última frase, del Reglamento nº 726/2004 obligue a los Estados miembros a abstenerse de dar a los miembros de los comités y a los expertos cualquier instrucción incompatible con las funciones que les incumban y con las tareas y la responsabilidad de la EMA no disipa las dudas legítimas indicadas en el apartado anterior» (apdos. 39 y 40).

[119] FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 44.

[120] STJ de 30 de septiembre de 2021, *Tribunal de Cuentas/Pinxten*, C-130/19, ECLI:EU:C:2021:782, apdo. 211.

[121] Críticamente FUENTETAJA PASTOR, *Derecho Administrativo Europeo*, 5ª ed., 2025, cap. X, apdo. IV.

exigencia de imparcialidad de los funcionarios de la UE frente a los intereses nacionales[122], que frente a sus intereses personales[123].

c. El plazo razonable en clave de proceso judicial

Menos edificante resulta, desde la perspectiva española, la protección que el TJUE ofrece del derecho al *plazo razonable* establecido en el art. 41.1 CDFUE. Su jurisprudencia se ve sin duda condicionada por el Derecho derivado, que prima la eficacia administrativa y no establece casi nunca plazos máximos de resolución de los distintos procedimientos que tramita la Administración de la UE, que pueden alargarse durante mucho tiempo[124]. El enfoque es, en realidad, similar al de la duración de los procesos judiciales, que también quedan sometidos a la norma abierta del «plazo razonable» en los arts. 47.2 CDFUE y 6.1 CEDH, y no a concretos plazos predeterminados.

El TJUE, además de mostrarse en general tolerante con la larga duración de los procedimientos de la Administración de la UE, cuando aplica los criterios de determinación del plazo razonable que se indicarán a continuación, niega efectos invalidantes automáticos a su vulneración, considerando que tal anulación debe producirse solo cuando la superación del plazo razonable haya podido influir en la decisión adoptada y, en particular, cuando haya menoscabado el derecho de defensa del interesado, al afectar el excesivo paso del tiempo a su capacidad para defenderse de forma eficaz (p. ej., porque ya haya destruido la documentación que podría ayudar a defenderle)[125].

Ello tiene la consecuencia importante de que la superación del plazo razonable, en los procedimientos sancionadores (en general, en los procedimientos de gravamen iniciados de oficio por la Administración de la UE), *no provoca su caducidad*, a diferencia de lo que sucede en nuestro Derecho administrativo (arts. 25.1.*b)*, 84.1 y 95 LPAC), y al igual que ocurre en los procesos penales, cuya duración excesiva únicamente da lugar a que no pueda prolongarse la instrucción[126] y a que, en su caso, pueda apreciarse, al fijar la pena, la circunstancia atenuante de dilaciones indebidas[127]. No hay que perder de vista, en todo caso, que las muy elevadas sanciones que puede llegar a imponer la Administración de la UE, tanto en materia de defensa de la

[122] Art. 11 del Estatuto de los funcionarios, ya presente en su versión inicial de 1961.

[123] Arts. 11 bis del Estatuto de los funcionarios y 61 del Reglamento financiero (R2509/24), definiendo los conflictos de interés de forma amplia y bastante indeterminada.

[124] Críticamente FUENTETAJA PASTOR, *Derecho Administrativo Europeo*, 5ª ed., 2025, cap. X, apdos. III.4 y IV.

[125] STPI *Limburgse Vinyl Maatschappij* de 1999 (cártel sobre PVC), apdo. 122; STG 15 de julio de 2015, *HIT Groep/Comisión*, T-436/10, ECLI:EU:T:2015:514, apdos. 242-245, subrayando que en materia de defensa de la competencia solo cabe anular en el caso apuntado de afectación del derecho de defensa del sujeto sancionado.

[126] Art. 324 del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tras su última modificación operada en 2020.

[127] Art. 21.6 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (CP), tras la modificación operada en 2010, que recogió de forma expresa la atenuante que había reconocido ya la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo por vía analógica.

competencia como en otros ámbitos[128], son a menudo tan o más graves que las que puedan fijarse, para las personas jurídicas, en un proceso penal[129].

Merece ser también destacado que el TJUE no recurra a la cuestionable[130] técnica del *silencio administrativo*, que solo muy ocasionalmente está contemplada en el Derecho derivado[131], sin que ello impida que pueda acudirse al TJUE en caso de falta de respuesta, con arreglo al recurso por omisión del art. 265 TFUE; que los criterios materiales de determinación del plazo razonable manejados por el TJUE puedan aplicarse a una *gran variedad de supuestos* (también p. ej. para determinar cuándo puede iniciarse una revisión de oficio[132] o requerir que actúe la Administración de la UE[133]), y no solo el plazo máximo de resolución; que en la valoración de la razonabilidad del plazo requerido se tengan en cuenta las exigencias temporales derivadas del cumplimiento del deber de diligencia antes examinado; o que se considere que el plazo excesivo puede llegar a desencadenar la reducción de la sanción impuesta[134] –como se ha visto que ocurre en materia penal–, o la responsabilidad extracontractual de la Administración de la UE[135].

Los criterios materiales que maneja el TJUE son similares a los que emplean el Tribunal Constitucional español y el TEDH, respectivamente, para la determinación de la existencia de dilaciones indebidas y del plazo razonable en un proceso judicial[136]: la trascendencia del litigio para el interesado, la complejidad del asunto y de las diferentes fases del procedimiento seguido por la institución de la Unión, así como el comportamiento de las partes durante el procedimiento[137].

---

[128] P. ej., en materia de servicios digitales o de modelos de inteligencia artificial de uso general: arts. 64 a 83 del Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales […] (Reglamento de Servicios Digitales) y art. 101 del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial […] (Reglamento de Inteligencia Artificial) (RIA).

[129] Arts. 31 bis y 33.7 CP.

[130] Entre muchos otros, MIR PUIGPELAT, en VELASCO CABALLERO/DARNACULLETA GARDELLA (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*, 3ª ed., 2025, nm. 91; FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 46.

[131] Así, p. ej., los arts. 10.6 R139/04 (silencio positivo en el procedimiento de autorización de una concentración), 90 del Estatuto de los funcionarios (silencio negativo en materia de solicitudes y recursos) y 11.4 del Reglamento (CE) nº 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente (silencio positivo provisional o cautelar, «hasta que se adopte una decisión», en el caso de solicitud de renovación de una autorización de comercialización de un alimento o pienso modificado genéticamente).

[132] STJ de 26 de febrero de 1987, *Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comisión*, C-15/85, ECLI:EU:C:1987:111, apdo. 12.

[133] Como ejemplifica la STJ *Klein* de 2022, y se afirma expresamente en su apdo. 91.

[134] STG *HIT Groep* de 2015, apdo. 246. Aunque, en el caso examinado, considera improcedente la reducción al entender justificado, por las razones de gran complejidad indicadas en el apartado 259, el largo plazo de ocho años que duró todo el procedimiento administrativo de sanción del cártel del acero en cuestión.

[135] STPI *Limburgse Vinyl Maatschappij* de 1999 (cártel sobre PVC), apdo. 122.

[136] STC (Pleno) 54/2014, de 10 de abril (BOE núm. 111, de 7 de mayo de 2014), FJ 4, y las allí citadas, siguiendo expresamente la jurisprudencia del TEDH.

[137] STJ *Klein* de 2022, apdo. 86, señalando que no se trata de un listado exhaustivo de criterios, que deban ser examinados en cada caso de forma sistemática por el juez de la Unión, y remitiendo de forma general a las circunstancias propias de cada asunto. En este asunto, ciertamente singular, el TJ considera que no se vulneró el plazo razonable al reclamar el recurrente la actuación de la Comisión *veintiún años* después de que esta hubiera recibido la notificación de la cláusula de salvaguardia que aquel solicita que se tramite a fin de poder comercializar el inhalador que había prohibido Alemania. Durante ese largo plazo el recurrente había ejercido múltiples

d. El derecho de audiencia como clave de bóveda del derecho de defensa

El apartado 2 del art. 41 CDFUE recoge, como ya nos consta, las garantías por excelencia del procedimiento administrativo: los derechos de audiencia («a ser oído», en Derecho de la UE) y acceso al expediente, que constituyen el núcleo de los derechos de defensa, y la obligación de motivación, presente en los Tratados desde el TCEE. Tales garantías son también centrales en Derecho administrativo español, donde poseen un alcance algo distinto al delineado por el TJUE.

El *derecho de audiencia*, como ya sabemos, comenzó siendo contemplado en materia de ayudas de Estado por el art. 93.2 TCEE, fue recogido por las primeras normas de Derecho derivado y generalizado por sentencias como la STJ *Transocean* de 1974. En muchos ordenamientos supone la esencia misma del procedimiento administrativo, y constituye también la clave de bóveda del derecho de defensa para el TJUE.

Un resumen reciente de su contenido básico lo contiene la STJ *Parlamento/TC* de 2025:

> «En particular, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el derecho a ser oído, consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta, debe respetarse en todo procedimiento que pueda terminar en un acto lesivo y garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/RQ, C 831/18 P, EU:C:2020:481, apartado 67 y jurisprudencia citada)»[138].

La *doble función* de garantía del acierto de la decisión administrativa y de protección de los derechos del interesado que le otorga el TJUE, en términos similares a los habituales en España –aunque mejor conectados con el deber de diligencia–, se resume bien en la STJ *Parlamento/UZ* de 2021 (apdo. 90):

> «Además, según reiterada jurisprudencia, el derecho a ser oído persigue un doble objetivo. Por una parte, sirve para instruir el expediente y determinar los hechos de la manera más precisa y correcta posible y, por otra parte, permite garantizar una protección efectiva del interesado. El derecho a ser oído tiene por objeto, en particular, garantizar que cualquier decisión que afecte negativamente a una persona se adopte con pleno conocimiento de causa y tiene, en particular, la finalidad de permitir a la autoridad competente corregir un error o a la persona afectada invocar elementos relativos a su situación personal que militen en el sentido de que se adopte la decisión, de que no se adopte o de que tenga un contenido u otro (véase la sentencia de 4 de junio de 2020, SEAE/De Loecker, C 187/19 P, EU:C:2020:444, apartado 69 y jurisprudencia citada)».

Pese a que el tenor literal del art. 41.2.*a)* CDFUE, al circunscribirlo a las medidas individuales *desfavorables*, pueda parecer restrictivo (en comparación con el art. 82 LPAC), en realidad se trata de una formulación muy amplia, que permite una interpretación flexible por parte del TJUE, adaptada a las necesidades reales de defensa de cada caso concreto. Por un lado, la referencia a toda «medida» individual, y no a una «decisión» en el sentido estricto del art. 288.4 TFUE,

acciones, incluso ante el TJUE, y la propia Comisión había considerado tramitar el referido procedimiento mucho tiempo después de haber recibido aquella notificación.

[138] STJ de 3 de julio de 2025, *Parlamento/TC*, C-529/23 P, ECLI:EU:C:2025:521, apdo. 87.

posibilita extender la garantía del trámite de audiencia a *todo tipo de actuaciones administrativas*, también informales[139], siempre que tengan efectos desfavorables para el sujeto en cuestión. Es lo que sucedió, p. ej., en el caso del envío del fax perjudicial de la STPI *New Europe Consulting* de 1999 a que antes se ha hecho referencia. De esta forma, el precepto permite superar las limitaciones derivadas del concepto español de procedimiento administrativo y de la resolución vinculante que le pone fin (que es el marco en que se sitúa el referido art. 82, y también el art. 53.1.*e)* LPAC), y conferir la adecuada tutela en otras situaciones sin formalizar excesivamente toda actuación administrativa.

Por otro lado, la interpretación amplia y sustantiva que el TJUE efectúa del carácter desfavorable de la medida, que engloba a toda aquella que pueda tener efectos negativos o lesivos, o que afecte significativa o considerablemente a los intereses de la persona en cuestión (según algunas de las expresiones equivalentes manejadas por la jurisprudencia), sujeta al derecho de audiencia tanto los procedimientos de gravamen iniciados de oficio, como aquellos iniciados *a instancia de parte* que la puedan requerir (al igual que ocurre con los arts. 53.1.*e)* y 82 LPAC). Este fue el caso, precisamente, de la STJ *Transocean*, en el que fueron las empresas recurrentes las que habían solicitado la exención a la que la Comisión impuso condiciones muy gravosas sin ofrecerles antes la posibilidad de discutirlas[140].

El derecho de audiencia se traduce en una serie de garantías concretas destinadas a asegurar que el interesado pueda expresar su punto de vista «de manera adecuada y efectiva», y que incluyen la concesión de un *plazo suficiente* para presentar «oportunamente» sus observaciones (en un enfoque sustantivo como el que recoge también el art. 3.6 LODD –al aludir a un «plazo de antelación razonable»–[141] y que huye de los breves y estereotipados plazos del art. 82.2 LPAC)[142], la posibilidad de conocer «los elementos en los que la Administración vaya a basar su decisión» (lo que conecta directamente con el derecho de acceso al expediente), de aportar *pruebas*[143] y formular todo tipo de alegaciones, y de estar asistido de *abogado*[144]. Tales garantías se ven reforzadas por la importante *prohibición* de *tomar en consideración*, al adoptar la decisión de que se trate, *hechos* sobre los que *no* haya podido *pronunciarse* el interesado, y que se encuentra

[139] A favor de ello FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 66.

[140] Son también procedimientos iniciados a instancia de parte los resueltos, p. ej., por la STJ *OZ/BEI* de 2019, apdo. 55 (calificando expresamente a la desestimación de una denuncia como medida individual desfavorable a los efectos del art. 41.2.*a)* CDFUE); y la STJ *Parlamento/UZ* de 2021.

[141] SANTAMARÍA PASTOR, *Diario La Ley*, núm. 10656, 2025, p. 5.

[142] Incluso en el ámbito más formalizado de defensa de la competencia, es la propia Comisión la que fija el plazo concreto en cada caso (arts. 10.2 y 13.1 R773/04). Es también habitual que las normas de Derecho derivado establezcan un plazo *mínimo* que debe concederse para la audiencia.

[143] Aunque la regulación de los medios y la práctica de la prueba es solo ocasional en el Derecho derivado (FEHLING, en TERHECHTE [ed.], *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 28).

[144] STJ *Transocean* de 1974, apdo. 15; STJ de 29 de enero de 1985, *F./Comisión*, C-228/83, ECLI:EU:C:1985:28, apdo. 23; STJ *Országos* de 2022, apdos. 45-47; STJ de 25 de abril de 2024, *NW (Informations classifiées)*, C-420/22, ECLI:EU:C:2024:344, apdos. 89-91; STJ de 27 de febrero de 2025, *Adjak*, C-277/24, ECLI:EU:C:2025:130, apdo. 51. Las tres últimas manejan, como muchas otras, la expresión «dar a conocer *oportunamente* su punto de vista», algo ambigua, pero que implica disponer de un plazo suficiente, en función de la complejidad del asunto, para poder estudiar los «elementos» («la información», en la versión inglesa) de que dispone la Administración y preparar debidamente las observaciones y pruebas que se presentarán. El referido adverbio se traduce en inglés por «*effectively*», en francés por «*utilement*» y en alemán por «*sachdienlich*». Estas tres sentencias, por cierto, resuelven cuestiones prejudiciales y señalan que la doctrina apuntada resulta también aplicable a los Estados miembros cuando adoptan decisiones desfavorables sometidas al Derecho de la Unión, lo que puede llevar a cuestionar los breves plazos del art. 82.2 LPAC en casos complejos en que resulten manifiestamente insuficientes.

recogida expresamente en ámbitos como el Derecho de la competencia (arts. 27.1 R1/03, 11.2 R773/04 y 18.3 R139/04)[145].

El derecho de audiencia puede *exceptuarse* en algunos supuestos debidamente justificados, que el TJUE interpreta de forma restrictiva, a la luz de las condiciones impuestas por el art. 52.1 CDFUE para la limitación del ejercicio de los derechos fundamentales. Esta interpretación restrictiva se ha puesto claramente de manifiesto en los diferentes asuntos relacionados con la congelación de fondos relacionados con la financiación del terrorismo internacional de que ha tenido que conocer en los últimos años, entre los que se encuentra el caso *Kadi*, que dio lugar a dos sentencias del TPI/TG y dos del TJ, la última de 2013, que ya conocemos. En tales asuntos, el TJ solo ha permitido que, a fin de garantizar el efecto sorpresa y que la medida en cuestión no pierda la eficacia pretendida, en caso de la decisión *inicial* de congelación de fondos el trámite de audiencia y el deber de motivación se *pospongan* al momento en que se adopte dicha decisión o inmediatamente después. En cambio, cuando la persona ya ha sido incluida en la lista correspondiente, y se trata de renovar su inclusión, el trámite de audiencia debe practicarse con la debida antelación, sin excepciones[146].

Salvo que haya reglas especiales de Derecho derivado, la audiencia puede ser *oral o escrita*. En Derecho de la competencia se contempla la posibilidad de efectuar una audiencia o vista oral complementaria de la escrita, muy formalizada y dirigida por un «consejero auditor» con plena independencia[147]. Fuera de estos supuestos previstos expresamente en el Derecho derivado, el derecho de defensa no incluye el derecho a tal audiencia formal ante la Administración de la UE[148]. El TJUE no predetermina el momento ni el número de ocasiones en que debe darse audiencia, ofreciendo su jurisprudencia muchos ejemplos de supuestos en que ha reputado necesario reiterarla a lo largo del procedimiento, al surgir cuestiones nuevas sobre las que debían pronunciarse los interesados. Resulta interesante la regla establecida por el Reglamento de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF; R883/13), en cuya virtud la audiencia se concederá «en cuanto haya terminado la investigación y antes de redactar conclusiones en las que figure por su nombre una persona implicada», a fin de que pueda presentar observaciones sobre los hechos que la afecten[149].

---

[145] FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 32 considera generalizable esta prohibición, conocida en Derecho alemán como *Verwertungsverbot*.

[146] STJ de 3 de septiembre de 2008, *Kadi/Consejo y Comisión*, C-402/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, apdos. 333-340; STJ de 21 de diciembre de 2011, *Francia/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, ECLI:EU:C:2011:853, apdos. 61-62; STJ *Kadi* de 2013, apdo. 113. En el caso *Kadi*, además, la inclusión en la lista la había acordado el Consejo de Seguridad de la ONU, a instancias de los Estados Unidos (sin trámite alguno de audiencia ni motivación), en una decisión vinculante para la UE que el TJ no duda en someter a pleno escrutinio judicial y a los derechos fundamentales de la CDFUE (entre ellos, el derecho a ser oído y a tutela judicial efectiva), anulando en las dos ocasiones los Reglamentos del Consejo (de la UE) y de la Comisión que la incorporaron al Derecho de la Unión.

[147] Arts. 14 R773/04 y 15 RE914/23. Los arts. 51.3 y 58.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y 19, 37 y 68 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia, prevén vistas orales similares, aunque sin el referido consejero auditor y con una regulación más preocupada por mantener el orden en la sala que una auténtica contradicción con interrogatorios cruzados entre las distintas partes.

[148] STPI de 23 de octubre de 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo*, T-256/07, ECLI:EU:T:2008:461, apdo. 93.

[149] Art. 9.4 del Reglamento (UE, Euratom) nº 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

Como se ha señalado antes[150], la audiencia a *terceros* interesados encuentra importantes limitaciones en el Derecho derivado y la jurisprudencia, y el TJUE no extiende el derecho a ser oído a los procedimientos *normativos*, en que no hay una afectación «individual» de particulares[151], y donde la participación de los distintos intereses se deja –salvo en los supuestos excepcionales en que la impone el Derecho derivado– al criterio de la Administración de la UE. También ha suscitado algunos problemas la garantía adecuada del derecho a ser oído en el caso de los procedimientos *compuestos*[152]. El TJUE tiende a exigir que la Administración de la UE dé audiencia siempre que adopte un acto con efectos externos en alguna de las fases que los integran, así como cuando adopte un acto con efectos internos (como un informe o dictamen dirigido a otra autoridad) que resulte vinculante o pueda causar perjuicios irreparables[153].

e. El derecho de acceso al expediente entre el derecho de defensa y la intensa protección de la confidencialidad

El segundo gran derecho procedimental que reconoce el art. 41.2 CDFUE, en su letra *b)*, es el de acceso al expediente. El TJUE, como ya sabemos, lo concibe como un derecho *puramente instrumental* al servicio del derecho de audiencia y, de forma más general, del *derecho de defensa*, del que constituye su segundo gran componente. Esta concepción defensiva determina su alcance: debe poderse acceder a toda aquella información del expediente que pueda ser relevante para la defensa del interesado, *ni más ni menos*. Y explica por qué hay normas importantes de Derecho derivado que no se lo reconocen a los *terceros* a los que, excepcionalmente, concede el derecho de audiencia[154]: porque, como se ha dicho[155], tales normas consideran, con el aval del TJUE, que su intervención en el procedimiento no responde a la necesidad de proteger sus derechos e intereses, sino a las meras necesidades informativas de la Administración de la UE. Como no se trata de tutelar sus derechos, sino solo de utilizarlos de fuente de información a fin de facilitar la tarea instructoria de la Administración y asegurar la corrección de la decisión que adopte, basta con oír lo que puedan aportar, sin concederles acceso a unos expedientes que suelen estar plagados de secretos comerciales y otros datos confidenciales, también de los Estados miembros.

Ni el Derecho derivado ni el TJUE lo conciben, por tanto, como un instrumento genérico de transparencia y control de la Administración, ni como el correlato inherente a un deber de formar expediente impuesto para garantizar la racionalidad y la eficacia administrativa. Tal deber,

Aunque el TJ niega que las personas investigadas por la OLAF tengan derecho de acceso al expediente, como se verá en el próximo apartado.

[150] *Supra*, en el apartado 3.1.

[151] STJ de 14 de octubre de 1999, *Atlanta/Comunidad Europea*, C-104/97 P, ECLI:EU:C:1999:498, apdos. 35-38; STJ *AJD Tuna* de 2011, apdo. 49.

[152] Véase al respecto *supra* el apartado 1. Extensamente, sobre las sentencias más destacadas y los problemas y contradicciones planteados, ALONSO DE LEÓN, *Composite Administrative Procedures in the European Union*, 2017, pp. 217-239.

[153] FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 20, 59 y 60.

[154] Señaladamente, en materia de defensa de la competencia y control de ayudas de Estado, limitando el acceso al expediente a las empresas a las que irá dirigida la decisión de la Comisión (no a los denunciantes y otros terceros: arts. 27.3 R1/03, 15 R773/04, 18.3 R139/04 y 17 RE914/23) y al Estado miembro que ha concedido la ayuda investigada (no a la empresa que la ha recibido u otros terceros: arts. 6.2 y 24 R1589/15).

[155] *Supra*, en el apartado 3.1.

sencillamente, no existe a nivel de la Unión, donde no hay ninguna norma equiparable al art. 70 LPAC que regule el expediente y obligue siquiera a formarlo a la Administración de la UE. Las exigencias de eficacia administrativa ya vienen cubiertas por el deber de diligencia, y de la transparencia y el control se ocupa el (menguante) *derecho general de acceso* a los documentos del R1049/01 y los arts. 15 TFUE y 42 CDFUE[156]. El TJUE se ha visto obligado a interpretar a la baja este último derecho, mediante la elaboración de una serie de controvertidas *presunciones generales de confidencialidad*, precisamente en los ámbitos en que el Derecho derivado (sobre todo, en materia de defensa de la competencia y de control de ayudas de Estado) deniega el acceso al expediente de los terceros a los que no va dirigida la decisión, a fin de mantener la coherencia entre ambos cuerpos normativos y evitar que los terceros burlen la deliberada confidencialidad buscada por el legislador sectorial acudiendo al derecho general de acceso del R1049/01[157]. La concepción del derecho de acceso al expediente, puramente defensiva de los destinatarios de la decisión (y no de los terceros afectados), condiciona y limita, así, a nivel de la UE, el derecho general de acceso y la propia transparencia administrativa. Ello muestra, en todo caso, la estrecha relación que existe entre ambos tipos de derecho de acceso también en el Derecho de la UE, donde cabe ejercer el previsto en el R1049/01, como en España, durante la tramitación del procedimiento administrativo, sin esperar a que finalice[158].

Un buen resumen del alcance que el TJUE confiere al derecho de acceso al expediente y de la función esencialmente defensiva que le otorga puede encontrarse, de nuevo, en la STJ *Parlamento/TC* de 2025, que recoge un pasaje largamente repetido en la jurisprudencia europea[159]:

> «En cuanto al derecho a acceder al expediente, consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, implica dar al interesado la posibilidad de examinar todos los documentos incluidos en el expediente de instrucción que puedan ser pertinentes para su defensa. Estos documentos comprenden tanto las pruebas de cargo como las de descargo, con excepción de los secretos comerciales, de los documentos internos de la institución de que se trate y de otras informaciones confidenciales (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2011, Solvay/Comisión, C 110/10 P, EU:C:2011:687, apartado 49 y jurisprudencia citada)» (apdo. 88).

Como expresamente señala el TJUE, el derecho incluye el acceso a todos los datos y documentos que sean *pertinentes* o relevantes *para la defensa*, incluyendo las pruebas de descargo (no solo las

[156] La regulación del R1049/01, que en su momento supuso un modelo a seguir en España, ha quedado superada, en cuanto al alcance que concede a la transparencia administrativa, por la vigente –y también mejorable– Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El potencial del R1049/01 se ha visto mermado, en particular, por las presunciones generales de confidencialidad que se mencionan a continuación.

[157] STJ de 29 de junio de 2010, *Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau*, C-139/07 P, ECLI:EU:C:2010:376, apdos. 59-61; STJ de 4 de septiembre de 2018, *ClientEarth/Comisión*, C-57/16 P, ECLI:EU:C:2018:660), apdo. 81. Al respecto, MIR PUIGPELAT, *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, 2019, nm. 106-113.

[158] Sobre la relación de especialidad y complementariedad que he sostenido que existe, al menos en Derecho español, entre el derecho de acceso al expediente y el derecho general de acceso a información pública, MIR PUIGPELAT, *Transparencia y procedimiento administrativo*, 2019, nm. 131-149.

[159] También, p. ej., en sentencias emblemáticas como la STJ de 7 de enero de 2004, *Aalborg Portland y otros/Comisión*, C-204/00 P, ECLI:EU:C:2004:6, apdo. 68. El TJ afirmó ya la existencia del principio general de acceso al expediente, en materia de defensa de la competencia, cuando todavía no lo recogía su normativa reguladora (art. 19 R17/62 y R99/63), en sentencias como la STJ de 13 de febrero de 1979, *Hoffmann-La Roche/Comisión*, C-85/76, ECLI:EU:C:1979:36, apdos. 9-11.

incriminatorias) de que pueda disponer la Administración de la UE. Y siempre que, por supuesto, tales datos y documentos existan o sigan existiendo cuando se tramite el procedimiento en cuestión[160].

El pasaje transcrito también evidencia el otro gran elemento distintivo de la jurisprudencia del TJUE en la materia, y que recoge expresamente el propio art. 41.2.*b)* CDFUE: la importante protección que concede a las *informaciones confidenciales*, en especial a los documentos internos de la Administración y a los secretos comerciales. Como hemos visto, estos últimos estaban expresamente amparados por el art. 214 TCEE (actual art. 339 TFUE) ya en 1957, a modo de compensación de los amplios poderes de investigación reconocidos a la Comisión desde sus orígenes para la puesta en marcha del mercado común. Corresponde a la Administración de la UE decidir en un primer momento si la información en cuestión merece o no ser calificada de confidencial, pero, si opta por conceder el acceso, su decisión es impugnable por quien invoque la confidencialidad ante el TJUE, sin que pueda materializarse el acceso hasta que este se pronuncie al respecto[161].

Para tratar de conciliar ambos intereses, el TJUE ha enfatizado la importancia de, por un lado, dar acceso a *resúmenes no confidenciales* de todos aquellos documentos que puedan ser relevantes para la defensa, tras omitir los datos confidenciales (personales –arts. 8 CDFUE y 16 TFUE–, empresariales, de seguridad nacional o de otro tipo) que puedan contener[162]; y, por otro, *prohibir* que la decisión adoptada por la Administración *pueda basarse* en datos que no ha podido ver –y rebatir en sus observaciones– su destinatario por motivos legítimos de confidencialidad (el *Verwertungsverbot* a que se ha hecho ya referencia en materia de derecho de audiencia)[163].

En los casos más difíciles y delicados, como el del asunto *Kadi*, en que había razones imperiosas de seguridad nacional en juego, el TJ subraya que la Administración de la UE debe disponer de los datos confidenciales al tomar la decisión (solicitándolos si es necesario a la autoridad –incluso internacional– que los posea, en virtud del deber de diligencia, como ya nos consta), y que el juez de la UE podrá también luego, en sede judicial, acceder a ellos, valorar si son efectivamente confidenciales y señalar si procede su puesta a disposición del afectado, aunque sea mediante el apuntado resumen no confidencial, a fin de que este pueda defenderse adecuadamente. Si la Administración prefiere no comunicárselos al afectado, tales datos serán excluidos por el juez de la base probatoria válidamente empleada[164].

---

[160] STJ *Parlamento/TC* de 2025, apdo. 101, en relación con una serie de correos electrónicos y datos relativos al uso de la tarjeta de acceso al Parlamento de un empleado que ya habían sido eliminados cuando el afectado solicita que se incorporen al expediente que le concierne. En el apartado 89 de esta STJ se afirma expresamente que el derecho incluye «el acceso a todos los *datos* que figuren en el expediente creado por la Administración de que se trate» (cursiva añadida).

[161] STJ de 24 de junio de 1986, *AKZO Chemie/Comisión*, C-53/85, ECLI:EU:C:1986:256, apdos. 16-21, con interesantes consideraciones sobre los efectos jurídicos y la impugnabilidad autónoma de esta decisión de la Comisión. En este caso, la Comisión dio acceso a información supuestamente confidencial de una compañía a la empresa competidora que la había denunciado por vulneración de la normativa de competencia. La sanción que finalmente impuso la Comisión en dicho procedimiento daría lugar a la STJ *AKZO* de 1991 que se cita más adelante.

[162] STJ *OZ/BEI* de 2019, apdo. 57; STJ *HF/Parlamento* de 2020, apdos. 60-70, ambas en casos de sendas denuncias de acoso en el seno del Banco Europeo de Inversiones y el Parlamento Europeo.

[163] STJ *Hoffmann-La Roche* de 1979, apdo. 14; STJ de 3 de julio de 1991, *AKZO/Comisión*, C-62/86, ECLI:EU:C:1991:286, apdos. 21 y 24; STJ *Aalborg Portland* de 2004, apdos. 71-77.

[164] STJ *Kadi* de 2013, apdos. 114, 115, y 120-129.

En el interesante caso de la STJ *Országos* de 2022, que además tiene el valor añadido de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial y establecer un elevado estándar de acceso al expediente aplicable también a los Estados miembros, el TJ considera incompatible con el principio general reflejado por el art. 41.2.*b)* CDFUE una regulación húngara que permitía, en materia de asilo (durante un procedimiento de retirada de la condición de refugiado), denegarle al interesado y a su abogado el acceso, por razones de seguridad nacional, a elementos decisivos del expediente, y que los datos confidenciales pudieran servir de base a la decisión tras el control ejercido, en sede judicial, únicamente por el juez nacional[165].

Merece también destacarse el caso de las *investigaciones* efectuadas por la *OLAF* y su relación con los procedimientos que se derivan de ellas a nivel nacional o de la UE. Según la STJ *Sistem ecologica* de 2023, las personas investigadas por la OLAF *carecen* de derecho de acceso al expediente, al no estar previsto en el R883/13[166], establecer este Reglamento la confidencialidad de la información transmitida u obtenida en el marco de sus investigaciones externas, carecer sus informes de carácter vinculante (incorporando una mera recomendación), y existir en todo caso el derecho de acceso al expediente cuando una autoridad nacional o de la UE adopte una decisión de efectos desfavorables sobre la persona en cuestión a raíz de la investigación efectuada por aquella. Para el TJ, el derecho de defensa de las personas investigadas por la OLAF debe contemplarse de manera amplia y considerarse que no se ve vulnerado si no se les da, a aquellas, acceso al expediente en la fase inicial ante este organismo y sí, en cambio, después[167].

f. La motivación como garantía del derecho de defensa y llave del control judicial

La última garantía procedimental del art. 41 CDFUE es el deber de *motivación*[168]. Esta garantía tiene una importancia especial en el Derecho de la UE, desde los mismos orígenes de la CEE, debido a los amplios márgenes de apreciación concedidos a la Comisión y, en general, a la Administración de la UE, en el ejercicio de sus competencias. El deber de motivación no solo supone una salvaguardia esencial del derecho de defensa de los afectados, sino que resulta imprescindible para que el TJUE pueda ejercer el control judicial que le atribuyen los Tratados sobre una actividad administrativa caracterizada por su marcada discrecionalidad técnica y política. Así lo lleva años señalando el TJUE con esta formulación clásica:

> «Por lo que respecta a la obligación de motivación que incumbe a la Comisión en virtud del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y del artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta, es preciso recordar que la motivación debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento del autor del acto, de

[165] Apdos. 50-60.

[166] Que, como sabemos, sí les reconoce el derecho de audiencia.

[167] Apdos. 149-161. Hay una cierta contradicción entre los apartados 151 y 154 en lo referente a la calificación del informe resultante de la investigación de la OLAF. Mientras en el primero parece considerarse una medida desfavorable a los efectos del art. 41.2.*a)* CDFUE, en el segundo se niega. Es, en todo caso, una cuestión secundaria en la argumentación del TJ, que presupone que debe garantizarse también ante la OLAF el derecho de defensa, compatibilizándolo con la confidencialidad que establece el R883/13, y a la vista de la tutela plena del derecho de defensa que deberá concederse en caso de que la investigación acabe desembocando en medidas (aún más) desfavorables.

[168] *Supra*, en el apartado 2.1, se ha hecho ya referencia a la dimensión procedimental del derecho a utilizar las lenguas oficiales recogido en el art. 41.3 CDFUE y a los aspectos básicos de su régimen jurídico.

> modo que los interesados puedan conocer las razones de dicho acto y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control»[169].

Como puede observarse en el pasaje transcrito, cuando el TJUE se ocupa del deber de motivación alude en primer lugar al art. *296.2 TFUE* (y a sus versiones previas desde el art. 190 TCEE) y solo, a mayor abundamiento, al art. 41.2.*c)* CDFUE. Ello es así porque, como ya sabemos, el deber de motivación fue la primera gran exigencia procedimental establecida en los Tratados, que la extendieron tanto a los actos normativos, como a las decisiones individuales jurídicamente vinculantes, y su jurisprudencia ha partido, desde hace décadas, de dicho precepto. Es importante remarcar que el vigente art. 296.2 TFUE, tras la modificación operada por el Tratado de Lisboa en 2007, ha ido incluso más allá y, al referirse de forma más genérica a todos los «*actos jurídicos*», ha ampliado la obligación constitucional de motivación no solo a los reglamentos, las directivas y las decisiones, sino también a las *recomendaciones y dictámenes* del art. 288.5 TFUE, que son asimismo actos jurídicos[170], aunque no vinculantes. Ello solo confirma y subraya la especial importancia que la motivación posee en el Derecho de la UE.

A diferencia del Derecho español, el Derecho de la UE obliga a motivar *todas* las decisiones administrativas, y no solo las desfavorables a que se circunscribe la letra *a)* del art. 41 CDFUE[171], ni aquellas enumeradas en una lista como la del art. 35 LPAC. Con independencia de que esta lista es muy amplia y cubre los supuestos más importantes de resoluciones e incluso actos de trámite, el principio general del Derecho de la UE que refleja el art. 41.2.*c)* CDFUE resulta aplicable a las Administraciones españolas cuando ejecutan el Derecho de la UE, obligándolas a motivar las decisiones que aquella no cubra. Resulta también significativo –y, a mi juicio, acertado– que se use el mismo término para designar la «motivación» de las normas, a diferencia del Derecho español, que prefiere reservar esta expresión para los actos administrativos y aludir en términos más difusos a la «justificación» de los proyectos normativos (así, p. ej. los apartados 1 y 5 del art. 129 LPAC cuando se refieren al preámbulo o exposición de motivos que han de contener necesariamente, o el art. 26.3.*a)* de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con la memoria estatal de análisis de impacto normativo).

El deber de motivación no posee, sin embargo, el mismo alcance en todos los supuestos, sino que el TJUE ha subrayado la *necesidad de adaptación* a las exigencias del caso concreto. En la formulación también clásica que sigue normalmente al pasaje antes transcrito:

> «El alcance preciso de la exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias del caso, en particular del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios u otras personas afectadas por este puedan tener en recibir explicaciones. Por

[169] STJ *Instituto Cervantes* 2025, apdo. 122, en una formulación que se repite en términos prácticamente idénticos en todas las sentencias relativas a la motivación.

[170] Como se desprende de los títulos («Actos jurídicos de la Unión») del Capítulo 2 y de la Sección Primera (del Título I de la Sexta Parte del TFUE) en que se inserta el art. 288. ARZOZ SANTISTEBAN, *RDPTM*, v. 11, 2025, pp. 265-266 se ha mostrado partidario de incluir el instrumento de la recomendación en una eventual codificación general del procedimiento administrativo de la UE (en el marco de un concepto amplio de acto administrativo), recordando la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual «lo jurídico no se agota en lo vinculante» (STC [Pleno] 42/2014, de 25 de marzo [BOE núm. 87, de 10 de abril de 2014], FJ 2).

[171] Aunque hay alguna excepción en el Derecho derivado, como, señaladamente, el art. 25.2 del Estatuto de los funcionarios, que solo obliga a motivar las que resulten lesivas para estos.

> lo tanto, no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho que puedan considerarse pertinentes»[172].

Esto afecta, en particular, a los actos normativos, sujetos a exigencias menos detalladas, por su propio alcance general. Como señala también de forma reiterada el TJUE:

> «A este respecto procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el alcance de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y que, cuando se trata de actos destinados a una aplicación general, puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se propone alcanzar. Si el acto impugnado pone de manifiesto la parte esencial del fin perseguido por la institución, es excesivo pretender la motivación específica de cada una de las decisiones técnicas que ella adopta»[173].

La exigencia de adaptación al caso concreto no debe llevar a equívocos y pensar que, a nivel de la Administración de la UE, baste normalmente la «sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho» con la que se conforma el art. 35.1 LPAC. Es muy habitual que las decisiones individuales de alto impacto de la Comisión sobre asuntos complejos tengan decenas o hasta centenares de páginas de motivación[174].

Basta con justificar la posición mantenida, sin que sea necesario discutir soluciones alternativas ni aportar conocimientos científicos o pruebas que puedan desvirtuar posibles objeciones; la motivación ha de ser más detallada cuanto mayor sea la discrecionalidad administrativa, siendo el control que el TJUE ejerce sobre esta principalmente un control de la debida motivación; en lugar de contemplar excepciones a la motivación, el TJUE suele más bien admitir que se rebaje la profundidad de la misma en casos justificados, omitiendo datos confidenciales como secretos comerciales o datos sensibles para la seguridad nacional –y señalando que el juez de la UE ha de poder acceder a ellos en sede judicial y valorar si merecen o no ser omitidos, como se ha visto antes que dispuso la STJ *Kadi* de 2013–; una motivación defectuosa supone, tal como se verá a continuación, un vicio sustancial de forma que invalida el acto en cuestión, careciendo de carácter invalidante los pequeños errores de redacción[175].

La circunstancia de que, como se ha señalado, el art. 296.2 TFUE obligue también ahora a motivar las recomendaciones y dictámenes que elabore la Administración de la UE, permite superar el problema suscitado, en particular, en el marco de los *procedimientos compuestos*, por la

[172] STJ *Instituto Cervantes* 2025, apdo. 123, a título nuevamente ejemplificativo. En el caso concreto, el TJ reitera que, al adjudicar un contrato, no resulta preceptivo detallar de forma minuciosa por qué la oferta elegida es mejor que la de cada uno de los candidatos preteridos (en este caso, el Instituto Cervantes) (apdo. 125).

[173] STJ *Kik* de 2003 (apdo. 102), al validar el régimen lingüístico específico de la EUIPO (*supra*, nota 18), con cita de sentencias previas y una formulación reiterada, recientemente, p. ej., por la STJ de 10 de julio de 2025, *Ligue royale belge pour la protection des oiseaux*, C-287/24, ECLI:EU:C:2025:550, apdo. 25 (en relación con una norma de emergencia adoptada por la Comisión en materia agrícola tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia).

[174] Véanse p. ej. las 110 páginas de motivación de la Decisión 2017/1283 (DOUE L 187 de 19.7.2017) por la que la Comisión ordenó a Irlanda la recuperación de Apple de más de 13.000 millones de euros por ventajas fiscales calificadas de ayudas de Estado (anulada después por el Tribunal General y confirmada finalmente por la STJ de 10 de septiembre de 2024, *Comisión/Irlanda y otros*, C-465/20, ECLI:EU:C:2024:724; esta última examina y da por buena la motivación de esta Decisión en sus apartados 389-397, subrayando que no debe confundirse la motivación con la discrepancia sobre las razones de fondo que esta exterioriza).

[175] FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 49-51.

jurisprudencia tradicional que negaba la exigencia de motivación en el caso de los actos de trámite no susceptibles de impugnación autónoma[176].

Ulteriores *requisitos formales* de las decisiones de la Administración de la UE, distintos de su motivación, son la forma *escrita*, la *autenticación*[177] y, por último, el deber de *notificación* en la lengua del destinatario, como mero requisito de eficacia, que ya sabemos que contempla desde sus mismos orígenes el Tratado (art. 297.2 TFUE) y que no es objeto de regulación general[178]. El deber de informar acerca de los *recursos* que cabe interponer tampoco está previsto de forma general, sino solo ocasionalmente por el Derecho derivado[179], y no constituye un principio general del Derecho de la Unión, por lo que no resulta exigible en ausencia de previsión sectorial[180].

4. La importancia de los vicios de procedimiento a nivel de la UE

La importancia que el TJUE y el Derecho de la UE en general conceden al procedimiento administrativo viene respaldada por la relevancia que ambos confieren a los vicios procedimentales, auténtica piedra de toque del valor que en cada ordenamiento poseen esta institución y las garantías que comporta.

El punto de partida debe buscarse en el art. 263.2 TFUE, que ya desde sus orígenes en el art. 173.1 TCEE permite que pueda interponerse el recurso de anulación contra todo acto (normativo o no normativo) de la Administración de la UE (y de las demás instituciones), destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros, por los «*vicios sustanciales de forma*» de que adolezca.

Es muy habitual que tanto el TG como el TJ anulen decisiones individuales de la Administración de la UE por considerar que han incurrido en vicios sustanciales de forma. Mucho menos, por supuesto, en el caso de las normas administrativas, debido a los escasos requerimientos procedimentales a que, como se ha visto, quedan sometidas.

Sin embargo, esta alta incidencia anulatoria no deriva de un entendimiento peculiar de la eficacia invalidante de los vicios de procedimiento, o de un nivel extraordinariamente exigente de rigor procedimental. Como se verá a continuación, el TJUE maneja la teoría de la *causalidad* habitual en muchos países (entre ellos España, pese a la oscura y anacrónica formulación del art. 48.2 LPAC), en cuya virtud solo son invalidantes los vicios cuya ausencia hubiera podido dar lugar a

[176] Crítico sobre dicha jurisprudencia FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 61, al considerar que la motivación no solo tiene utilidad a efectos impugnatorios, y que debe ser la autoridad materialmente más cercana al tema en cuestión la que motive la parte correspondiente. Pienso, como digo, que una recta interpretación del vigente art. 296.2 TFUE permite evitar dicho problema, al menos en relación con las recomendaciones y dictámenes.

[177] Sobre la importancia de la forma escrita y la autenticación con las firmas correspondientes, por razones lingüísticas y de seguridad jurídica, STJ de 15 de junio de 1994, *Comisión/BASF y otros*, C-137/92 P, ECLI:EU:C:1994:247, apdos. 69-78, anulando la decisión sancionadora de la Comisión por falta de la debida autenticación, a la que califica de vicio sustancial de forma.

[178] Véanse, p. ej., los arts. 146 y 150 a 152 del Reglamento financiero (R2509/24), remitiendo a cada institución y organismo la regulación de sus intercambios electrónicos de información, y fomentando el establecimiento de los sistemas de intercambio electrónico seguro de su art. 151.

[179] P. ej., en los arts. 18.3 y 21.2 R1/03, 11.3 R139/04, 39.4 R1095/10 y 14.8 R942/19.

[180] Auto del TJ de 5 de marzo de 1999, *Guérin automobiles/Comisión*, C-153/98 P, ECLI:EU:C:1999:123, apdos. 13-15.

un resultado distinto del procedimiento. Y los derechos y principios procedimentales que los jueces europeos han establecido son y deben ser, en buena medida, comunes a los diferentes ordenamientos nacionales. De hecho, estos ordenamientos nacionales suelen imponer a sus Administraciones muchas más exigencias procedimentales que las que el Derecho derivado impone a la Administración de la UE, que no está sujeta a ninguna ley de procedimiento y se rige básicamente por los genéricos principios elaborados por el TJUE.

La explicación de esa mayor incidencia anulatoria hay que buscarla, como señala perspicazmente FEHLING, en *dos razones* principales[181]. Por un lado, en los *amplios márgenes* de apreciación (de *decisión*, en general) que, como ya se ha señalado en diversas ocasiones, el Derecho y la jurisprudencia de la UE conceden a la Administración de la UE para la toma de decisiones técnicamente muy complejas y difíciles de predeterminar normativamente. Es bien sabido que la dificultad de programar materialmente la actuación de la Administración cuando de decisiones complejas se trata obliga al legislador (y a los tribunales) a centrarse, para dirigir dicha actuación y garantizar la consecución de sus fines, en las cuestiones organizativas y procedimentales. Pero a ello hay que sumar que esa menor densidad material de las normas reguladoras de la Administración comporta necesariamente una mayor relevancia de vicios procedimentales, en términos de estricta causalidad: sencillamente, porque, disponiendo de mayores márgenes de decisión, es más difícil de asegurar que el resultado del procedimiento hubiera sido *el mismo* de no haberse producido el vicio en cuestión, que no hubiera habido otra alternativa posible. El contraste es especialmente importante con la situación en Alemania, donde los tribunales del orden contencioso-administrativo se singularizan por un control más intenso de la discrecionalidad técnica y una menor deferencia en el reconocimiento de márgenes de apreciación a la Administración de la que existe a nivel de la UE o incluso en España.

La segunda razón, menos evidente, tiene que ver con los *poderes de investigación* del *TG* y, aún en mayor medida, del *TJ*. Al disponer de menores capacidades (y obligaciones legales) de determinación de los hechos que tribunales como los alemanes, se ven obligados en mayor medida a anular las decisiones por motivos procedimentales y devolver el asunto a la Administración de la UE, en lugar de resolverlo ellos mismos entrando en el fondo.

Para ilustrar la doctrina del TJUE basta con transcribir los siguientes pasajes de la STG *Qualcomm* de 2024, muy frecuentes en la jurisprudencia de ambos tribunales, y que revelan la teoría causal que manejan y cómo *rebajan* la *carga de la prueba* del interesado afectado, al que no exigen que demuestre que la decisión habría tenido un contenido distinto de no haberse producido el vicio procedimental, sino solo que no pueda *descartarse completamente* que así hubiera sido, al haberse podido *defender mejor*:

> «160. Según reiterada jurisprudencia, una vulneración del derecho de defensa, en particular del derecho a ser oído, solo genera la anulación de la decisión adoptada al término del procedimiento administrativo de que se trate si, de no haberse producido tal irregularidad, dicho procedimiento

[181] FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 86 y 87, señalando que la regulación de los vicios del procedimiento del art. 46 de la Ley federal alemana de procedimiento administrativo (*VwVfG*), que literalmente solo afirma la irrelevancia de tales vicios cuando sea *evidente* que no han influido en la decisión sobre el fondo, en realidad no dista mucho del criterio manejado por el TJUE, si no fuera porque los tribunales alemanes, al interpretar dicho precepto, exigen (a diferencia del TJUE, como se verá a continuación) que sea el interesado quien pruebe dicha influencia. El punto normativo de partida no sería, pues, tan distinto como a menudo subraya la doctrina alemana.

> podía llevar a un resultado diferente. No puede exigirse a un demandante que invoca la vulneración de su derecho de defensa que demuestre que la decisión de la institución de la Unión de que se trate habría tenido un contenido diferente, sino únicamente que tal hipótesis no queda completamente excluida (véase la sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/RQ, C 831/18 P, EU:C:2020:481, apartados 105 y 106 y jurisprudencia citada), dado que dicha parte habría podido defenderse mejor de no haber existido la irregularidad procedimental denunciada (sentencias de 2 de octubre de 2003, Thyssen Stahl/Comisión, C 194/99 P, EU:C:2003:527, apartado 31; de 1 de octubre de 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consejo, C 141/08 P, EU:C:2009:598, apartado 94, y de 13 de diciembre de 2018, Deutsche Telekom/Comisión, T 827/14, EU:T:2018:930, apartado 129).
>
> 161. Tal apreciación debe efectuarse en función de las circunstancias de hecho y de Derecho específicas de cada caso (sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/RQ, C 831/18 P, EU:C:2020:481, apartado 107)»[182].

Resulta de interés comparar esta sentencia con la STG *Qualcomm* de 2022, que versa también sobre una muy elevada multa impuesta por la Comisión a esta importante empresa de microchips por otra supuesta vulneración de las normas de competencia. Mientras la STG de 2022 (en un caso de pagos por exclusividad), tras analizar minuciosamente la tramitación del procedimiento seguido ante la Comisión, acaba anulando la multa de 997 millones de euros por los vicios en que incurrió (relativos a la audiencia y a la formación y acceso al expediente)[183], la de 2024 (en otro caso, de precios predatorios) confirma la sanción impuesta (rebajando algo la cuantía, de 242 a 238 millones de euros) tras desestimar las alegaciones procedimentales y sustantivas de la empresa[184].

Por los motivos antes apuntados, el TJUE *tampoco* permite que los vicios procedimentales invalidantes puedan ser *subsanados* en vía *judicial*[185], a diferencia de lo que ocurre en Alemania y –en muchos casos– en España. Dicha subsanación solo es posible, de oficio, en vía de recurso administrativo, aunque son pocos los recursos administrativos que contempla el Derecho de la UE en el caso de actuaciones de su Administración[186].

---

[182] STG de 18 de septiembre de 2024, *Qualcomm/Comisión (Qualcomm – precios predatorios)*, T-671/19, ECLI:EU:T:2024:626, apdos. 160 y 161. En cuanto a sentencias del TJ cabe citar, en el mismo sentido, p. ej., STJ *OZ/BEI* de 2019, apdos. 76-78; STJ *HF/Parlamento* de 2020, apdos. 72-74; STJ *Parlamento/UZ* de 2021, apdos. 71-73.

[183] La STG *Qualcomm* de 2022 dedica casi doscientos apartados a los aspectos procedimentales (154-346) y anula por dicho motivo la decisión de la Comisión, sin perjuicio de que, a continuación, «en interés de una buena administración de la justicia», entre también en el fondo y constate asimismo ilegalidades sustanciales que evitan una mera retroacción de actuaciones. Esta referencia a la «buena administración de la justicia» es muy habitual, desde hace décadas, en la jurisprudencia del TJUE, que le otorga un significado genérico en la línea de un correcto funcionamiento de la actividad judicial.

[184] La STG *Qualcomm* de 2024 dedica «solo» cien apartados (97-197) a los supuestos vicios de procedimiento, constatando expresamente las diferencias existentes con el caso de la STG *Qualcomm* de 2022 en los apartados 183 a 185. En el caso de la STG de 2022, la Comisión no facilitó a Qualcomm, antes de la decisión sancionadora (lo haría después, en fase judicial, a instancia del TG), una serie de notas relativas a entrevistas con terceros de las que podría haberse valido en su descargo, vulnerando con ello su derecho de defensa, cuyo adecuado respeto hubiera podido conducir a una decisión distinta. Ello no sucedió en el caso de la STG de 2024.

[185] FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 83-84.

[186] Su número va aumentando progresivamente. Véanse el art. 90 del Estatuto de los funcionarios y la relación de diez Salas de Recurso independientes –de control de las decisiones vinculantes de las respectivas agencias– que contiene el art. 58 bis del Estatuto del TJUE tras sus últimas modificaciones de 2019 y 2024. La intervención de estas Salas de Recurso independientes descarga de trabajo al TJ, puesto que le permite inadmitir directamente el recurso de casación que eventualmente se interponga contra la previa sentencia del TG.

Tras la anulación judicial por meros vicios procedimentales, la Administración de la UE –como la española– puede volver a dictar una decisión de exactamente *el mismo contenido*, incluso con efectos retroactivos cuando se haga por motivos legítimos y observando el principio de protección de la confianza legítima, con lo que la victoria judicial puede ser pírrica[187].

El vicio procedimental puede dar lugar a obtener una indemnización en concepto de *responsabilidad extracontractual* de la Administración de la UE (arts. 41.3 CDFUE, 268 y 340.2 TFUE), si se cumplen los exigentes requisitos fijados por el TJUE, que incluyen la existencia de infracción suficientemente caracterizada[188]. En algunos casos, el TJUE considera que la mera anulación de la decisión impugnada constituye una reparación adecuada de todo daño moral que haya podido sufrir el recurrente[189].

5. Balance. La conveniencia de un Reglamento de procedimiento administrativo de la Unión

El examen detenido de la regulación y la jurisprudencia relativa a las exigencias procedimentales de la Administración de la UE deja un sabor agridulce.

La regulación tiene aspectos indudablemente positivos. Acierta a anclar al máximo rango normativo, como auténticos derechos fundamentales, los principios centrales en la materia, confiriéndoles una apoyatura constitucional aún mayor de la que reciben en países de larga tradición procedimental como España. A su vez, la regulación de Derecho derivado ha ido reforzando las garantías procedimentales con los años y contempla soluciones muy innovadoras (sobre todo, aunque no solo, en lo relativo a los procedimientos de ejecución indirecta y conjunta del Derecho de la UE), que han supuesto el principal factor de modernización y revalorización de la institución del procedimiento administrativo a nivel nacional. Piénsese, p. ej., en los procedimientos compuestos; las evaluaciones de impacto, consultas públicas y obligaciones de transparencia en materia ambiental; las vistas orales, los programas de clemencia y la potenciación de la terminación convencional en materia de defensa de la competencia; la detallada regulación de los requerimientos de información y las inspecciones; las redes de autoridades nacionales y de la UE; la implantación de poderosos sistemas compartidos de información en múltiples ámbitos; los mecanismos de coordinación en situaciones de emergencia; la potenciación de la administración electrónica; la exigencia de garantías procedimentales mínimas en la toma automatizada de decisiones y la utilización de sistemas de inteligencia artificial; el establecimiento de procedimientos específicos de gestión de riesgos y de procedimientos privados de normalización y certificación; o la regulación e incentivación de mecanismos blandos de dirección como las directrices, las advertencias o las recomendaciones.

[187] FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 84.

[188] STJ de 4 de abril de 2017, *Defensor del Pueblo/Claire Staelen*, C-337/15 P, ECLI:EU:C:2017:256, apdos. 29-45, negando que la mera vulneración del deber de diligencia examinado en el presente trabajo constituya necesariamente una infracción suficientemente caracterizada susceptible de desencadenar la responsabilidad extracontractual de la Unión. En el caso concreto, el TJ considera que la defectuosa investigación efectuada por el Defensor del Pueblo Europeo constituye una infracción de este tipo, concediendo una indemnización de 7.000 euros en concepto de daño moral.

[189] STJ *OZ/BEI* de 2019, apdos. 80-82; STJ *HF/Parlamento* de 2020, apdos. 76-77. En la STJ *Alvis* de 1963, como se ha visto *supra* en el apartado 2.2, el TJ no anuló la decisión de despido y compensó al recurrente por la vulneración de su derecho de defensa condenando a la Comunidad a soportar cuatro quintas partes de las costas.

En cuanto a la jurisprudencia, es incuestionable que confiere una tutela judicial del máximo nivel, plenamente ajustada a las exigencias del Estado de Derecho, que concede gran valor –en buena medida, debido a los amplios márgenes de decisión que reconoce a la Administración de la UE y a sus limitadas capacidades de investigación, como se ha visto– a las garantías procedimentales de defensa de los destinatarios de las decisiones de la UE, tanto al definir su alcance, en términos sustantivos y no meramente formales, como al determinar las consecuencias de su incumplimiento, mediante una interpretación que no duda en anular tales decisiones cuando no pueda descartarse completamente que el resultado hubiera podido ser otro de no haberse producido el vicio en cuestión. Sus sentencias están, por lo general, muy bien pensadas, redactadas y motivadas, contribuyendo a la claridad y a la seguridad jurídica con una referencia sistemática y coherente a los propios precedentes, que dibujan una jurisprudencia estable y previsible. Constituyen, a mi modo de ver, un auténtico modelo a seguir para nuestros juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo, que deberían empaparse de su lectura para mejorar el ejercicio de su función jurisdiccional. Naturalmente, ello es posible gracias a los enormes recursos de que dispone el TJUE (con su importante cuerpo de letrados y los minuciosos estudios y conclusiones de los abogados generales), y a los escritos de recurso, oposición y planteamiento de cuestiones prejudiciales sobre los que tiene que pronunciarse, elaborados normalmente por abogados, funcionarios y jueces nacionales de primer nivel, dada la gran repercusión económica, política y social que suelen tener los asuntos de que conoce. Quien consiga llegar al TJUE y costear su defensa, puede estar tranquilo, recibirá un servicio *premium*.

Hay, sin embargo, un importante margen de mejora. Como se ha visto, no existe a nivel de la UE una norma general vinculante de procedimiento administrativo como las que poseen una amplia mayoría de Estados miembros y muchos otros países (como los Estados Unidos de América o una mayoría de países latinoamericanos –siguiendo de cerca el modelo español–). Lo más parecido a ello que existe son los apuntados códigos de buena conducta administrativa, que no son vinculantes, difieren entre sí y que en casos como el de la propia Comisión tienen un contenido vago e insustancial. Son, sin ninguna duda, totalmente inadecuados para cumplir el mandato impuesto, tras el Tratado de Lisboa, por el art. 298.2 TFUE, de desarrollar el art. 41 CDFUE «mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario»[190].

A falta de dicha regulación general, la disciplina del procedimiento de la Administración de la UE se confía a un sinfín de normas transversales y sectoriales como las que han sido indicadas, a título meramente ejemplificativo, en el apartado 2. Ello provoca una gran fragmentación (aumentada por la proliferación de agencias, dotada cada una de su específica regulación procedimental), así como diferencias de régimen no justificadas, lagunas y problemas importantes de falta de claridad y seguridad jurídica. No parece de recibo, p. ej., que no pueda saberse con certeza si los reglamentos generales relativos al régimen *lingüístico* o al cómputo de los *plazos* son o no aplicables a todas las agencias, cuál es la protección que merecen los *terceros* afectados en los procedimientos que no aluden a ellos, ante cuál o cuáles de las Administraciones participantes en los *procedimientos compuestos* pueden ejercerse los derechos de audiencia, acceso al expediente y motivación, cuáles son los medios concretos de *prueba* de que disponen

[190] El nuevo art. 298 TFUE fue introducido a instancias de la delegación sueca precisamente para asegurar que el legislador de la Unión desarrollara mediante una norma jurídicamente vinculante el derecho fundamental a una buena administración de la CDFUE (SWEDISH AGENCY FOR PUBLIC MANAGEMENT, *Principles of Good Administration. In the Member States of the European Union*, 2005, pp. 7, 9 ss.; LADENBURGER, «Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU», en TRUTE/GROß/RÖHL/MÖLLERS [coords.], *Allgemeines Verwaltungsrecht - zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008, p. 118).

los interesados o la *duración* al menos estimada que han de tener los procedimientos; o que haya normas divergentes en materia de *conflictos de interés* (que no contemplan, además, los mecanismos de *recusación* que tanto ha subrayado el TEDH como garantía de la imparcialidad judicial objetiva[191]), régimen de *notificaciones* y *comunicaciones* en papel y electrónicas, y de indicación (o no) de los *recursos* que cabe interponer contra las distintas decisiones de la Administración de la UE[192]. Por no mencionar el procedimiento de elaboración de *normas administrativas*, que tiene efectos de gran alcance a nivel europeo, pudiendo incluso dar lugar –en el caso de los actos delegados– a la modificación de los propios actos legislativos, y que se caracteriza por su mera sujeción a instrumentos de *soft law* y una gran opacidad[193].

La aprobación, mediante reglamento del Consejo y el Parlamento Europeo, de un *código general de procedimiento* aplicable a toda la Administración de la UE, equivalente a las leyes de procedimiento que existen en el plano nacional, daría adecuada satisfacción al referido mandato del art. *298.2 TFUE*, permitiría *aclarar* y *uniformizar* las cuestiones apuntadas y, de paso, *positivar* los principios y derechos desarrollados por el *TJUE*, en los términos más *concretos* de su jurisprudencia constante (que se han resumido en los apartados 3 y 4 del presente trabajo), completándolos, en su caso, con *nuevas previsiones y derechos* que decidiera el legislador democrático y aquellas *cuestiones adicionales* de alcance general que suelen incorporar tales códigos (toma automatizada de decisiones, régimen de validez y eficacia de las decisiones individuales, revisión de oficio y revocación, reglas comunes de los recursos administrativos existentes, derechos y deberes generales frente a la Administración, etc.). Como ocurre sin ningún problema a nivel nacional, dicho código podría seguir siendo desplazado por normas *sectoriales* debidamente justificadas, a fin de atender las particularidades requeridas en muchos ámbitos de la actuación administrativa, y no impediría en absoluto, sino que, al contrario, *facilitaría*, la labor del *TJUE*[194].

El cuadro resultante casaría mejor con la tradición codificadora continental, más clara y «común» si cabe tras el abandono de la UE por parte del Reino Unido y la aprobación en Francia –cuyo Derecho administrativo ha sido siempre eminentemente pretoriano– del *Code des relations entre le public et l'administration* del año 2015.

Como he señalado en los trabajos previos que he dedicado a esta cuestión, «entre otros efectos positivos, una codificación de este tipo, innovadora y dotada de la debida legitimidad

[191] STEDH *Micallef contra Malta* de 2009, apdo. 99.

[192] Al respecto, entre otros, VIÑUALES FERREIRO, *El procedimiento administrativo de la Administración Europea. De la regulación sectorial a la construcción de un régimen general*, 2015, pp. 205 ss.; ALONSO DE LEÓN, *Composite Administrative Procedures in the European Union*, 2017, pp. 215 ss.

[193] MENDES, en AUBY (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, 2016, *passim*.

[194] VON DANWITZ, en KAHL/MAGER (coords.), *Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht. Band 5. Verwaltungsverfahren*, 2025, pp. 136-139, catedrático de Derecho administrativo y juez alemán relevante del TJ, ha subrayado recientemente la importancia de una regulación más detallada del procedimiento para facilitar que los jueces europeos efectúen su labor aplicativa del Derecho «dentro de la ley» y se eviten las complejas ponderaciones y el miedo al creacionismo judicial que motivan las formulaciones más abstractas. Aunque, centrándose en la regulación de los procedimientos que deben observar las Administraciones nacionales (y condicionado seguramente por la querencia alemana por su *VwVfG*), este autor/juez prefiera claramente las codificaciones sectoriales a una general de la UE aplicable a los Estados miembros, y subraye la estabilidad lograda con los principios generales del TJUE, pienso que el argumento que aduce permite precisamente anteponer una codificación general más detallada –aplicable solo a la Administración de la UE– a la abstracción actual del art. 41 CDFUE.

democrática, incrementaría enormemente la claridad y seguridad jurídicas, reduciría la fragmentación y las diferencias de régimen no justificadas, permitiría colmar las lagunas existentes, aseguraría unas garantías procedimentales uniformes en las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Unión, conferiría estabilidad a la regulación de la Unión y orientaría futuros desarrollos sectoriales, reduciría el riesgo de clientelismo frente a eventuales intereses sectoriales –obligando a justificar las razones de un régimen sectorial específico– y facilitaría la adopción de nuevas normas al descargar a las instancias políticas de la negociación de los aspectos procedimentales, ya contenidos en ella. Como ha ocurrido con muchas codificaciones nacionales, serviría de modelo susceptible de exportación a otras regiones del mundo. Dado el papel central que ocupa toda codificación general del procedimiento en el ordenamiento jurídico respectivo y el valor simbólico asociado a la enunciación de un catálogo general de derechos procedimentales de los ciudadanos frente a la Administración, también podría coadyuvar, aunque fuera en pequeña medida, a la construcción de una identidad europea y a combatir la crisis actual de la Unión, además de facilitar el conocimiento, la aceptación y la aplicación del Derecho de la Unión por parte de las autoridades nacionales. Finalmente, desde una perspectiva académica, contribuiría de forma poderosa al desarrollo de una ciencia del Derecho administrativo europeo sistemática y basada en unos fundamentos compartidos»[195].

Una codificación semejante ha sido apoyada por la gran mayoría de los muchos autores y autoras que han participado en el amplio debate suscitado al respecto desde finales de los años ochenta del pasado siglo[196]. El propio Parlamento Europeo ha pedido en tres ocasiones formalmente a la Comisión, al amparo del art. 225 TFUE, que presentara una propuesta de reglamento en dicho sentido[197]. La segunda de sus resoluciones incluso adjuntó un borrador articulado de posible reglamento, para demostrar la viabilidad de la propuesta. El Parlamento y el Defensor del Pueblo Europeo apoyaron también la gestación, en paralelo, de un código académico de más amplio alcance, que influyó de forma importante en dichas resoluciones: el *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la UE*, elaborado en 2014 por quienes formamos parte del comité de dirección de la red ReNEUAL y algunos colaboradores, tras cinco años de trabajo y un gran número de congresos, seminarios y reuniones con profesores, jueces, abogados y funcionarios de distintos países[198]. Dicho Código se ha publicado en ocho idiomas distintos por editoriales

[195] MIR PUIGPELAT, «El procedimiento administrativo de la Unión Europea y el debate sobre su codificación», en PAREJO ALFONSO/VAQUER CABALLERÍA (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I. Derecho comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 248.

[196] En MIR PUIGPELAT, en PAREJO ALFONSO/VAQUER CABALLERÍA (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I*, 2018, p. 249 puede encontrarse una relación detallada de los mismos, que incluye trabajos relevantes de autores españoles favorables a la codificación como NIETO GARRIDO/MARTÍN DELGADO, *Derecho Administrativo Europeo en el Tratado de Lisboa*, 2010, pp. 115 ss., 137 ss.; MARTÍN DELGADO, «El procedimiento administrativo en el Derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 19, 2010, pp. 131 ss.; FUERTES, «La importancia de lo sencillo (sobre una Ley de procedimiento administrativo para las instituciones comunitarias)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 155, 2012, *passim*; SORIANO (coord.), *Procedimiento Administrativo Europeo*, 2012, *passim*; VIÑUALES FERREIRO, *El procedimiento administrativo de la Administración Europea*, 2015, pp. 289 ss.; y FUENTETAJA PASTOR, *Derecho Administrativo Europeo*, 5ª ed., 2025, cap. X, apdos. II y IV.

[197] Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2013, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea (2012/2024(INI)), Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2016, para una administración de la Unión Europea abierta, eficiente e independiente (2016/2610(RSP)) y Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2023, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre digitalización y Derecho administrativo (2021/2161(INL)), aprobadas por el Pleno.

[198] MIR PUIGPELAT/HOFMANN/SCHNEIDER/ZILLER/AUBY/CRAIG/CURTIN/DELLA CANANEA/GALETTA/MENDES/STELKENS/WIERZBOWSKI (dirs.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, 2015. Sobre la gestación paralela del Código ReNEUAL y las resoluciones del Parlamento Europeo, MIR PUIGPELAT, en PAREJO ALFONSO/VAQUER CABALLERÍA (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I*,

reputadas[199], ha sido galardonado con el Premio Spinelli de la UE y ha tenido una muy buena acogida doctrinal[200]. Con tales antecedentes y apoyos doctrinales e institucionales puede afirmarse que la referida codificación se encuentra perfectamente madura (*kodifikationsreif*).

Nada indica, sin embargo, que la Comisión vaya a presentar ninguna propuesta en este sentido, al menos no en el corto plazo. En la respuesta formal que se vio obligada a dar el 4 de octubre de 2016, por imperativo del referido art. 225 TFUE, a la petición del Parlamento Europeo, señaló escuetamente que no advertía el valor añadido de semejante codificación y consideró preferible continuar con el marco regulatorio existente[201]. El mero *lifting* que, como sabemos, ha dado a finales de 2024 a su código de buena conducta del año 2000, como si nada hubiera cambiado desde entonces, no solo no augura una reconsideración de su postura, sino que, al contrario, lanza un mensaje claro de su firme determinación de seguir lo menos vinculada posible por nuevas exigencias procedimentales.

Es perfectamente comprensible que la Comisión tenga otras prioridades en el grave contexto actual de serias amenazas globales para la paz, el clima, el comercio internacional, la democracia liberal, el Estado de Derecho o la propia continuidad de la UE. Pero tengo claro que, si la UE, como espero, vuelve a salir reforzada de esta nueva crisis, y asume mayores competencias, debería retomar este proyecto codificador y acabar contando, como sucedió en los Estados Unidos de América tras la Segunda Guerra Mundial, con una ley de procedimiento administrativo

2018, pp. 248-254. Una comparación detallada entre el Código ReNEUAL, el texto articulado anexo a la Resolución del Parlamento de 2016 y una propuesta de codificación deliberadamente no innovadora elaborada por HARTMANN, *Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts*, 2020, pp. 457 ss. puede encontrarse en SCHNEIDER, «Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts», en KAHL/LUDWIGS (coords.), *Handbuch des Verwaltungsrechts, Band II: Grundstrukturen des europäischen und internationalen Verwaltungsrechts* – § *54*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2021, nm. 17-37.

[199] A la versión inicial inglesa, publicada primero en abierto (2014) y por Oxford University Press en 2017, siguieron la citada en español (2015, INAP), la alemana (2015, C. H. Beck), polaca (2015, C. H. Beck), italiana (2016, Editoriale Scientifica), rumana (2016, UJ), francesa (2016, Bruylant) y japonesa (2018, Shinzansha Publishing). La relación de todas ellas, el texto en abierto en inglés y español, y el listado de los integrantes de la red ReNEUAL y de su comité de dirección pueden encontrarse en https://reneual.eu. En esta misma página web podrá encontrarse próximamente la actualización del Código ReNEUAL que los miembros del referido comité de dirección hemos preparado en los últimos meses, y en la que, tras la aprobación del RIA, hemos introducido una serie de garantías que nos parecen imprescindibles para hacer frente al creciente uso de sistemas automatizados y de inteligencia artificial por parte de la Administración.

[200] P. ej., ALONSO DE LEÓN, *Composite Administrative Procedures in the European Union*, 2017, pp. 239, 251; FEHLING, en TERHECHTE (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., 2022, nm. 7 y *passim*; KAHL, «Verwaltungsverfahren – Einleitende Bemerkungen», en KAHL/MAGER (coords.), *Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht. Band 5. Verwaltungsverfahren*, Nomos, Baden-Baden, 2025, pp. 20-21; o la mayoría de las contribuciones procedentes de autores que no participaron en la gestación del Código contenidas en SCHNEIDER/RENNERT/MARSCH (coords.), *ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht. Tagungsband*, 2015 y RUFFERT (coord.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, 2016. Para ulteriores referencias doctrinales y la indicación de conclusiones de los abogados generales del TJ que citan el Código ReNEUAL véase SCHNEIDER, en KAHL/LUDWIGS (coords.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, t. II, 2021, nm. 2.

[201] Seguimiento de la Resolución del Parlamento Europeo sobre una administración de la Unión Europea abierta, eficaz e independiente, adoptada por la Comisión el 4 de octubre de 2016, SP(2016) 613, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/2610(RSP)&l=en#tab-0. No mucho mejor fue la respuesta dada a la última resolución del Parlamento Europeo de 2023 mediante carta del vicepresidente de la Comisión de 27 de febrero de 2024 (https://www.europarl.europa.eu/RegData/courrier_officiel/arrivee/2024/EP-PE_LTA(2024)001208_FULL_EN.pdf).

de los Estados Unidos de Europa, que embride y legitime a su poderosa e imprescindible Administración.

6. Bibliografía

ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

ALONSO DE LEÓN, Sergio, *Composite Administrative Procedures in the European Union*, Iustel, Madrid, 2017.

ARROYO JIMÉNEZ, Luis, «El Derecho administrativo europeo como sistema», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, v. 1, 2020, pp. 175 ss.

ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier, «El procedimiento administrativo común», en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María/DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel/ARROYO JIMÉNEZ, Luis (coords.), *Tratado de Derecho administrativo*, v. II, Marcial Pons, Madrid, 2025, pp. 375 ss.

ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier, «La europeización del acto administrativo», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, v. 11, 2025, pp. 257 ss.

BOGDANDY, Armin v./BAST, Jürgen (coords.), *Principles of European Constitutional Law*, Hart Publishing, Oxford, 2006.

CANANEA, Giacinto della, «Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali», en CANANEA, Giacinto della (coord.), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 1 ss.

CHEVALIER, Émilie, «Procédure administrative non contentieuse de l'Union européenne», en AUBY, Jean-Bernard/DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline (dirs.), *Traité de droit administratif européen*, 3ª ed., Bruylant, Bruxelles, 2022, pp. 117 ss. (se cita la paginación de la versión electrónica).

CHEVALIER, Émilie, «Principe de bonne administration», en AUBY, Jean-Bernard/DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline (dirs.), *Traité de droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2022, pp. 611 ss. (se cita la paginación de la versión electrónica).

CHITI, Mario P., *Diritto amministrativo europeo*, 4ª ed., Giuffrè, Milano, 2011.

CRAIG, Paul, *EU Administrative Law*, 3ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2018.

DANWITZ, Thomas von, «Kodifikationen des Verwaltungsverfahrensrechts auf EU-Ebene: Wirkungen und Perspektiven», en KAHL, Wolfgang/MAGER, Ute (coords.), *Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht. Band 5. Verwaltungsverfahren*, Nomos, Baden-Baden, 2025, pp. 125 ss.

DANWITZ, Thomas von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer, Berlin, 2008.

FEHLING, Michael, «Europäisches Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht», en TERHECHTE, Jörg Philipp (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2022, pp. 385 ss.

FUENTETAJA PASTOR, Jesús, «La búsqueda de la ley en el ordenamiento jurídico de la Unión: las limitaciones del acto legislativo europeo», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, v. 13, 2026, pp. 63 ss.

FUENTETAJA PASTOR, Jesús, *Derecho Administrativo Europeo*, 5ª ed., Aranzadi, Las Rozas, 2025.

FUERTES, Mercedes, «La importancia de lo sencillo (sobre una Ley de procedimiento administrativo para las instituciones comunitarias)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 155, 2012, pp. 43 ss.

GALERA RODRIGO, Susana, *La aplicación administrativa del Derecho comunitario. Administración Mixta: tercera vía de aplicación*, Civitas, Madrid, 1998.

GALETTA, Diana-Urania/HOFMANN, Herwig C. H./MIR PUIGPELAT, Oriol/ZILLER, Jacques, «The General Principles of EU Administrative Procedural Law», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, núm. 5, 2015, pp. 1421 ss.

GAMERO CASADO, Eduardo (dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

GARCÍA LUENGO, Javier, «Normativa delegada, normativa de ejecución y el poder de libre configuración del legislador de la Unión Europea. A propósito de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión de 18 de marzo de 2014 en el asunto 427/12», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 52, 2014, pp. 141 ss.

GRZESZICK, Bernd, «Das Grundrecht auf eine gute Verwaltung. Strukturen und Perspektiven des Charta-Grundrechts auf eine gute Verwaltung», *Europarecht*, 2006, pp. 161 ss.

HARTMANN, Lucas, *Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2020.

KAHL, Wolfgang, «Verwaltungsverfahren – Einleitende Bemerkungen», en KAHL, Wolfgang/MAGER, Ute (coords.), *Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht. Band 5. Verwaltungsverfahren*, Nomos, Baden-Baden, 2025, pp. 9 ss.

LADENBURGER, Clemens, «Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU», en TRUTE, Hans-Heinrich/GROß, Thomas/RÖHL, Hans Christian/MÖLLERS, Christoph (coords.), *Allgemeines Verwaltungsrecht - zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008, pp. 107 ss.

MENDES, Joana, «Administrative Procedure, Administrative Democracy», en AUBY, Jean-Bernard (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, Bruxelles, 2016, pp. 235 ss.

MARTÍN DELGADO, Isaac, «El procedimiento administrativo en el Derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 19, 2010, pp. 99 ss.

MIR PUIGPELAT, Oriol, «Teoría general del procedimiento administrativo», en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María/DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel/ARROYO JIMÉNEZ, Luis (coords.), *Tratado de Derecho administrativo*, v. II, Marcial Pons, Madrid, 2025, pp. 323 ss.

MIR PUIGPELAT, Oriol, «Procedimientos administrativos», en VELASCO CABALLERO, Francisco/DARNACULLETA GARDELLA, Maria Mercè (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*, 3ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2025, pp. 375 ss.

MIR PUIGPELAT, Oriol, *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2019.

MIR PUIGPELAT, Oriol, «El procedimiento administrativo de la Unión Europea y el debate sobre su codificación», en PAREJO ALFONSO, Luciano/VAQUER CABALLERÍA, Marcos (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I. Derecho comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 231 ss.

MIR PUIGPELAT, Oriol, «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», en VELASCO CABALLERO, Francisco/SCHNEIDER, Jens-Peter (coords.), *La unión administrativa europea*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 51 ss.

MIR PUIGPELAT, Oriol/HOFMANN, Herwig C. H./SCHNEIDER, Jens-Peter/ZILLER, Jacques/AUBY, Jean-Bernard/CRAIG, Paul/CURTIN, Deirdre/CANANEA, Giacinto della/GALETTA, Diana-Urania/MENDES, Joana/STELKENS, Ulrich/WIERZBOWSKI, Marek (dirs.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, INAP, Madrid, 2015.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75, 1992, pp. 329 ss.

NEHL, Hanns Peter, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999.

NIETO GARRIDO, Eva/MARTÍN DELGADO, Isaac, *Derecho Administrativo Europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

PAREJO ALFONSO, Luciano, «Los principios generales del Derecho administrativo comunitario», en PAREJO ALFONSO, Luciano/DE LA QUADRA-SALCEDO, Tomás/MORENO MOLINA, Ángel Manuel/ESTELLA DE NORIEGA, Antonio, *Manual de Derecho administrativo comunitario*, Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, pp. 39 ss.

PASTOR MERCHANTE, Fernando, «¿Por qué lo llaman procedimiento cuando quieren decir expediente? Sobre las funciones dogmáticas del expediente administrativo», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, v. 4, 2021, pp. 153 ss.

PONCE SOLÉ, Juli, «Los sujetos de la relación jurídico-administrativa y su participación en el procedimiento administrativo», en PAREJO ALFONSO, Luciano/VAQUER CABALLERÍA, Marcos (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. III. Instituciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 123 ss.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, «Redimensionar las potestades administrativas. La hipertrofia de un concepto en el derecho administrativo español», *Revista de Administración Pública*, núm. 226, 2025, pp. 93 ss.

RUFFERT, Matthias (coord.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Europa Law Publishing, Groningen, 2016.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «El derecho de defensa ante las Administraciones Públicas», *Diario La Ley*, núm. 10656, 2025, pp. 1 ss.

SCHMIDT-AßMANN, Eberhard, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, 2ª ed., Springer, Berlin, 2004.

SCHMIDT-AßMANN, Eberhard/KAUFHOLD, Ann-Katrin, «Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht», en VOßKUHLE, Andreas/EIFERT, Martin/MÖLLERS, Christoph (coords.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts II*, 3ª ed., C. H. Beck, München, 2022, pp. 3 ss.

SCHMIDT-AßMANN, Eberhard/SCHÖNDORF-HAUBOLD, Bettina, «Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund», en VOßKUHLE, Andreas/EIFERT, Martin/MÖLLERS, Christoph (coords.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts I*, 3ª ed., C. H. Beck, München, 2022, pp. 247 ss.

SCHNEIDER, Jens-Peter, «Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts», en KAHL, Wolfgang/LUDWIGS, Markus (coords.), *Handbuch des Verwaltungsrechts, Band II: Grundstrukturen des europäischen und internationalen Verwaltungsrechts – § 54*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2021, pp. 1037 ss.

SCHNEIDER, Jens-Peter/RENNERT, Klaus/MARSCH, Nikolaus (coords.), *ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht. Tagungsband*, C. H. Beck, München, 2015.

SCHWARZE, Jürgen, *Europäisches Verwaltungsrecht*, v. II, Nomos, Baden-Baden, 1988.

SIEGEL, Thorsten, *Europeización del Derecho público*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

SORIANO, José Eugenio (coord.), *Procedimiento Administrativo Europeo*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012.

STELKENS, Ulrich/ANDRIJAUSKAITĖ, Agnė (eds.), *Good Administration and the Council of Europe. Law, Principles, and Effectiveness*, Oxford University Press, Oxford, 2020.

SWEDISH AGENCY FOR PUBLIC MANAGEMENT, *Principles of Good Administration. In the Member States of the European Union*, Statskontoret, Stockholm, 2005.

TRIDIMAS, Takis, *The General Principles of EU Law*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2006.

VIÑUALES FERREIRO, Susana, *El procedimiento administrativo de la Administración Europea. De la regulación sectorial a la construcción de un régimen general*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2015.