

# Del «derecho a la buena administración» al derecho de la Administración europea\*

Jesús Ángel Fuentetaja Pastor  
Profesor Titular de Derecho Administrativo, UNED

**Sumario:** I. La «administración europea»: entre el derecho subjetivo y la función ejecutiva.—II. El derecho a la buena administración. 1. La «buena administración»: de principio a derecho. 2. Contenido del derecho a la buena administración. 3. La problemática eficacia del derecho a la buena administración. 4. El derecho a la buena administración en cuanto que fundamento material del derecho de la Administración europea.—III. El «derecho de la Administración europea». 1. Administración europea y derecho. 2. El «derecho a la buena administración» en cuanto que contenido del derecho de la Administración europea. 2.1. Tratamiento imparcial y equitativo. 2.2. Plazo razonable. 2.3. Derecho de audiencia. 2.4. Derecho de acceso al expediente. 2.5. Lengua del procedimiento. 3. Codificación y elaboración de un acto legislativo sobre el procedimiento administrativo europeo. 4. 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.—IV. Conclusiones.

---

**Resumen:** El derecho a la buena administración, recogido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe ser interpretado desde la perspectiva del art. 298 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que impone al Legislador el mandato de establecer el régimen jurídico de la Administración europea. De esta manera, el derecho a la buena administración se erige en el fundamento material del Derecho de la Administración Europea.

**Palabras clave:** Derecho a la buena administración, Administración europea, derecho de la Administración europea, Derecho Administrativo europeo.

**Abstract:** *The right to good administration, established in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, must be interpreted from the perspective of article 298 of the Treaty on the Functioning of the European Union, which imposes on the Legislator the mandate of establishing the legal regime of the European Administration. In this way, the right to good administration constitutes the material basis of the Law of the European Administration.*

**Keywords:** *Right to good administration, European Administration, Law of European Administration, European Administrative Law.*

---

\* Recibido el 2 de abril de 2014, aceptado el 9 de junio de 2014.

## I. La «administración europea»: entre el derecho subjetivo y la función ejecutiva

La formulación de un «derecho a la buena administración» en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea supone la aproximación a la Administración europea desde la perspectiva de un derecho que las personas pueden hacer valer frente a las Instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea para exigir su funcionamiento correcto o adecuado («buena» administración). A tales efectos, la Carta ejemplifica el contenido y el significado de este derecho desglosándolo, a su vez, en otros derechos instrumentales que lo articulan pero que no lo agotan, lo que en última instancia implica el reconocimiento de que lo que los ciudadanos pueden exigir de la Administración europea no se circunscribe a la literalidad del derecho a la buena administración.

Es en este punto donde es necesario traer a colación la otra trascendental mención a la «administración europea» que hacen los Tratados: a saber, el art. 298 del TFUE, cuando establece que «en el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente», señalando que el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán las disposiciones a tal efecto, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

Por tanto, en el ejercicio de sus funciones ejecutivas y administrativas, la Administración europea deberá observar no sólo el derecho a la buena administración del art. 41 de la Carta sino también las «disposiciones» que el Legislador deberá aprobar para conseguir que dicha Administración sea abierta, eficaz e independiente. Se trata de dos preceptos del Derecho originario que, pese a su diferente ubicación, son complementarios, pues mientras el recogido, con carácter estructural, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea constituye la base jurídica para que el Legislador actúe dotando a la Administración europea de un régimen jurídico singular y propio para la consecución de los fines que se le encomiendan, el derecho a la buena administración informa materialmente aquel régimen jurídico.

En última instancia, el artículo 298 del TFUE, en gran medida, constituiría la legislación necesaria del derecho a la buena administración para que este derecho despliegue toda la potencialidad que encierra. En efecto, la mera formulación formal del derecho a la buena administración resulta insuficiente, ante todo, por su propio objeto, eminentemente procedimental, que precisa de una concreción normativa para desplegar todos sus efectos jurídicos, así como para conseguir la máxima garantía de los derechos de toda persona que se relaciona con la Administración europea, dada la insu-

ficiencia de la protección y de la construcción jurisprudencial, la heterogeneidad de la legislación sectorial y la precariedad de la práctica administrativa, factores todos que producen una situación de inseguridad jurídica de las personas en sus relaciones con la Administración europea.

En el presente trabajo expondremos, en primer lugar, el significado, alcance y eficacia jurídica del derecho a la buena administración, pero interpretándolo, en segundo lugar, desde la perspectiva del Derecho de la Administración europea, al que no sólo informa sino que también dota de contenido.

## II. El derecho a la buena administración<sup>1</sup>

### 1. La «buena administración»: de principio a derecho

Una de las novedades aparentemente menos trascendentales de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea es la irrupción del derecho a la buena administración en su artículo 41<sup>2</sup>. Tradicionalmente se conocía, en el ámbito jurisprudencial, el principio de buena administración, pero los Tribunales Europeos nunca se habrían arriesgado a la mutación del mismo en derecho subjetivo de los ciudadanos. Este salto cualitativo —no exento de artificiosidad— sólo lo podía llevar a cabo el Legislador o el «constituyente» europeo, recogiendo ese acervo jurisprudencial pero evolucionándolo en una proclamación innovadora cuya importancia y problemática es necesario analizar<sup>3</sup>.

Si se analiza la base jurisprudencial sobre la que edifica su construcción subjetiva la Carta de Derechos Fundamentales, aquella no es tan sólida como parece, pues los Tribunales europeos no hablaron nunca de la existencia de tal derecho subjetivo en la Comunidad de Derecho que es la Unión, sino que, más bien, recurre a derechos de carácter procedimental para controlar la actuación de la Administración europea. En realidad —como señala Azoulai— «el término de buena administración resulta constantemente ambiguo en Derecho Comunitario, indicando no sólo una fuente general de protección y un estado ideal del Derecho sino que tam-

<sup>1</sup> WAKEFIELD, J., *The Right to Good Administration*, Kluwer, 2007.

<sup>2</sup> GUILLEM CARRAU, J., «El avance del derecho a la buena administración en el tratado de Lisboa», en *Revista de derecho de la Unión Europea (REDUE)*, n.º 19, 2010, pp. 31-70.

<sup>3</sup> DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J., «The EU Charter of Fundamental Rights, Not Binding but Influential: the Example of Good Administration», en *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs* (Ed. A. Arnulf, P. Eeckhout y T. Tridimas), OUP, 2008, pp. 157-171.

bién designa una manera particular de protección procedimental vinculante. Seguramente esta ambigüedad no está desprovista de virtud. Surgidas discretamente en la jurisprudencia, a la sombra de garantías más conocidas y mejor circunscritas, como los derechos de defensa y la obligación de motivación, las obligaciones de buena administración se han beneficiado de la autoridad de estos últimos para extenderse y elevarse en el seno del Ordenamiento jurídico comunitario, hasta el punto que parece difícil hoy día asignarles límites»<sup>4</sup>

La Carta define con la máxima amplitud posible a los beneficiarios de este derecho: «toda persona». No se circunscribe, por tanto, a los ciudadanos europeos, pese a enmarcarse el precepto en el Título relativo a los derechos de los ciudadanos, junto a algunos necesariamente vinculados a la ciudadanía europea, como el sufragio activo o pasivo. En última instancia el beneficiario o titular del derecho a la buena administración lo es precisamente en función de ésta, es decir, de su eventual relación con la Administración europea en la medida en que las competencias o la actuación de ésta incidan o puedan incidir, de una manera directa o indirecta en la esfera de las personas. Desde una perspectiva más técnica, es lo que el Derecho Administrativo conceptualiza como interesados.

## 2. Contenido del derecho a la buena administración

La Carta de Derechos Fundamentales, consciente de la novedad que supone el derecho a la buena administración, se ve impelida a desarrollar los contenidos propios del mismo. En realidad, el elenco no es exhaustivo, pues el apartado segundo del artículo 41 se cuida de señalar que las concreciones que lleva a cabo son algunas («en particular») de las que incluye el derecho a la buena administración.

A continuación, este apartado segundo afirma que el derecho a la buena administración incluye a su vez dos derechos (el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, y el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial) y una obligación de la Administración (motivar sus decisiones). Sin embargo, el enunciado mismo del derecho a la buena administración, en el apartado primero del artículo 41, contiene sendas consecuencias de ese derecho: de

---

<sup>4</sup> AZOULAI, L., «Le principe de bonne administration», en *Droit Administratif Européenne* (Dir. J.-B. Auby y J. Dutheil de la Rochère), Bruylant, 2007, p. 495.

un lado, el derecho a que la Administración europea trate los asuntos de toda persona imparcial y equitativamente y, de otro, el derecho a que lo haga dentro de un plazo razonable. No acaba aquí, sin embargo, la ejemplificación del precepto, pues los apartados tercero y cuarto final, añaden respectivamente el derecho de toda persona a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros y el derecho de toda persona a dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y a recibir una contestación en esa misma lengua. Finalmente, no todos los derechos que una persona puede hacer valer frente a la Administración europea son los que aparecen mencionados en el artículo 41, pues alguno muy importante, como el derecho al juez en su vertiente de control judicial de la actuación de la Administración viene afirmado en el artículo 47 de la Carta.

En realidad, no hay nada nuevo bajo el sol europeo, pues la Carta se dedica aquí a reunir bajo el paraguas del nuevo derecho a la buena administración una variedad de derechos instrumentales o procedimentales reconocidos y perfilados por la jurisprudencia de los Tribunales europeos (como el derecho de audiencia) o, incluso, por los Tratados constitutivos.

Es el caso de la obligación de motivación. Evidentemente la Carta de Derechos Fundamentales no ha descubierto la obligación de motivación en el ámbito europeo, aunque sólo sea porque ya el Tratado de la Comunidad Europea imponía esta misma obligación en su artículo 253 respecto a los reglamentos, directivas y decisiones adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo o individualmente por éste o por la Comisión. Lo novedoso de la Carta radica, por un lado, en extender claramente la obligación de motivación también al ámbito estrictamente administrativo europeo (es decir, a toda la Administración europea) y, por otro, en la universalidad del objeto de la obligación para la Administración pues, de la lectura de la Carta, se derivaría que todas las «decisiones», esto es, todos los actos administrativos europeos deberán ser motivados. Finalmente, el art. 296 del TFUE formulará la obligación de motivación con el criterio de la universalidad de sujetos y de objeto, pues establece sin matices que «los actos jurídicos deberán ser motivados».

En cualquier caso, la jurisprudencia ha considerado que la motivación cumple la doble finalidad de permitir los derechos de defensa del ciudadano al conocer los motivos que están detrás de la actuación (normalmente el acto en que se concreta) de la Administración, así como hacer viable el posterior control judicial de la actuación de la Administración por los Tribunales. Según la jurisprudencia, la motivación «debe mostrar, de manera clara e inequívoca, el razonamiento de la autoridad comunitaria de la que emane el

acto impugnado, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y que el juez comunitario pueda ejercer su control»<sup>5</sup>.

### 3. *La problemática eficacia del derecho a la buena administración*

El entonces Tribunal de Primera Instancia, en el asunto *Tillack v. Comisión*<sup>6</sup>, estableció la doctrina que deja clara la eficacia jurídica del derecho a la buena administración, tal y como viene consagrado en la Carta de Derechos Fundamentales: «el principio de buena administración no confiere por sí mismo derechos a los particulares a menos que constituya la expresión de derechos específicos como los derechos de toda persona a que se traten sus asuntos imparcial, equitativamente y dentro de un plazo razonable, a ser oída y a acceder al expediente, o el derecho a la motivación de las decisiones que le afecten, según se recogen en el artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (DO C 364, p. 1), lo que no ocurre en el presente caso». Esta interpretación fue la seguida posteriormente por el mismo Tribunal en el asunto *Hoechst v. Comisión*<sup>7</sup>, confirmando su jurisprudencia. Como señala el Tribunal, «el 9 de noviembre de 1998 la Comisión exponía claramente su intención de no informar a las empresas que cooperaban con ella, y en particular a Hoechst, de que otras empresas habían entablado contactos con sus servicios para obtener dispensas de la multa, mientras que, por otra parte, el 13 de noviembre de 1998, es decir, unos días después, dicha institución aseguraba a Chisso que se le advertiría en el caso de que otras empresas intentasen adelantarla en la cooperación. Tales hechos llevan al Tribunal de Primera Instancia a considerar que la Comisión ha violado en el presente asunto los principios de buena administración y de igualdad de trato. A este respecto procede subrayar que, aunque la afirmación del funcionario de que se trata en la reunión de 13 de noviembre de 1998 no demuestra que la promesa hecha a Chisso fuera realmente mantenida más tarde, dicha promesa constituye no obstante una vulneración de los dos principios antes mencionados». Por todo lo cual, «procede tomar en consideración la violación de los principios de buena administración y de igualdad de trato en que incurrió la Comisión al aplicar la Comunicación sobre la cooperación de 1996, violación constatada en el apartado 137 *supra* y que también ha sido invocada por Hoechst en su octavo y noveno motivos de recurso. Por lo tanto,

<sup>5</sup> *Delacree.a. v. Comisión*, 14 febrero 1990 (C-350/88).

<sup>6</sup> *Tillack v. Comisión*, el 4 de octubre de 2006 (T-193/04).

<sup>7</sup> 18 junio 2008 (T-410/03).

dada la importancia que tiene el respeto de tales principios por parte de la Comisión en los procedimientos administrativos, este Tribunal de Primera Instancia ha decidido, en ejercicio de su competencia jurisdiccional plena, reducir en un 10 % la multa impuesta a Hoechst».

La doctrina también ha considerado que el derecho a la buena administración es más bien un principio o derecho informador carente de vinculatoriedad por sí mismo. El problema radica precisamente en haber elevado el principio de buena administración (que opera en el plano estructural de la organización y de la función administrativa) a la categoría de derecho subjetivo cuya invocación ante los Tribunales resulta problemática<sup>8</sup>. En última instancia, caracterizar el derecho a la buena administración como un derecho fundamental es ignorar la distinción jurisprudencial entre derechos, principios generales del Derecho que protegen esos derechos y principios jurídicos que han de ser respetados pero que carecen del estatus de principios generales del Derecho. La peculiaridad y problemática de este derecho a la buena administración estriba en su origen no tanto jurisprudencial (esto es, jurídico) cuanto político. De hecho, las primeras versiones del mismo hablaban más bien de «gobernanza política», en lugar de «buena administración». Se pretendería así la búsqueda de una legitimación político-administrativa que había sido especialmente discutida desde la crisis administrativa de la Comisión Santer en el 2000. En ese proceso de legitimación, la Convención parece haber realizado una lectura equivocada o, cuando menos, voluntarista de la jurisprudencia sobre el principio de buena administración. El resultado final es un supuesto de derecho que constituye toda una mezcla de derechos, de principios generales del Derecho, de principios rectores y de meros criterios de actuación. Una suerte de supraconcepto o, mejor aún, de término (por carecer de contenido propio) que englobaría derechos en cuanto principios generales.

#### 4. *El derecho a la buena administración en cuanto que fundamento material del derecho de la Administración europea*

En última instancia, la finalidad y ritualidad de este derecho a la buena administración sería la afirmación de un conjunto de derechos instrumentales para permitir el control de la Administración Europea. Esto no hace sino evidenciar la precariedad jurídica de dicha Administración lo que no sólo va en detrimento de la eficacia de su actuación sino que también sume en muchas ocasiones a los ciudadanos o administrados europeos en la más ab-

---

<sup>8</sup> AZOULAI, L., «Le principe de bonne administration», en *Droit Administratif Européenne* (Dir. J.-B. Auby y J. Dutheil de la Rochère), Bruylant, 2007, pp. 493-518.

solita de las inseguridades jurídicas. Por ello, el derecho a la buena administración, pese a todas las carencias y taras que encierra en mismo, supone la constitucionalización no tanto de la Administración Europea como del Derecho Administrativo Europeo. En efecto, la consagración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de un derecho a la buena administración debe constituir el punto de partida a partir del cual el Legislador europeo dote a la Administración Europea de un Derecho Administrativo que le sea propio y peculiar como instrumento jurídico que le permita la realización de sus funciones y la consecución de sus objetivos.

El derecho a la buena administración, en este contexto, viene igualmente a suponer un estándar de actuación exigible a la Administración europea en el ejercicio de sus competencias ejecutivas y administrativas, en particular en ausencia de texto positivo. De hecho y muy significativamente, el derecho a la buena administración no ha sustituido al principio de buena administración, tal y como evidencia la jurisprudencia<sup>9</sup>.

### III. El «derecho de la Administración europea»

#### 1. Administración europea y derecho

El Derecho ha hecho de la Administración europea su objeto, atendiendo a una doble acepción de ésta para conformar, en última instancia, un Derecho de la Administración europea, específico y propio, que se enmarcaría en un ámbito superior: a saber, un Derecho Administrativo europeo, en cuanto que regulador de la ejecución del Derecho europeo tanto por la Administración europea como por las Administraciones nacionales de los Estados miembros en virtud del principio de ejecución o de administración indirecta<sup>10</sup>.

En un sentido amplio y horizontal, bajo el término «Administración europea» se incluye una abstracción de todos los aparatos administrativos de las Instituciones, órganos y organismos de la Unión, y del que la jurisprudencia y, en menor medida, la doctrina, se sirven como lugar común, en parte por mimetismo con las realidades nacionales, en parte para no confundir las actuaciones institucionales y administrativas en el seno de una Institución u órgano. No obstante, en un sentido restringido y funcional y desde una aproximación vertical, la Administración europea es la estructura orgánica encargada de ejecutar a escala europea el Derecho y las Políticas de la Unión, ya se trate de Instituciones (Comisión, Consejo o Banco Central Eu-

<sup>9</sup> Por ejemplo, *Comisión v. Irlanda e.a.*, 10 diciembre 2013 (C-272/12P); *HGA e.a. v. Comisión*, 13 junio 2013 (C630/11P a C633/11P).

<sup>10</sup> Vid. FUENTETAJA, J., *Derecho Administrativo Europeo*, Civitas, 2014, pp. 30-46.

ropeo), de órganos (Banco Europeo de Inversiones) o de organismos (Agencias europeas) que forman parte del Poder Público europeo.

Por tanto, observamos dos vertientes de la Administración europea: la primera, de carácter formal, que constituye la infraestructura de organización y de medios humanos y materiales que garantiza el funcionamiento ordinario de una Institución, órgano u organismo de la Unión Europea, independientemente de la naturaleza y carácter de las competencias que tiene asignadas (ya sean legislativas, judiciales, ejecutivas, consultivas o administrativas); en cuanto a la segunda vertiente, de carácter material, la Administración europea incluye la ejecución directa y centralizada del Derecho de la Unión Europea a través de su propia estructura orgánica (ya sea convencionalmente cualificada como Instituciones, órganos u organismos).

En consecuencia, en el concepto de Derecho de la Administración europea habría que incluir el régimen jurídico de la organización administrativa de las Instituciones, órganos y organismos de la Unión, de su funcionamiento y del ejercicio de sus competencias de ejecución directa del Derecho de la Unión Europea.

La importancia de este Derecho de la Administración Europea radica tanto en la perspectiva interna de su objeto (organización y funcionamiento de la Administración europea) como en su dimensión externa, esto es, en las relaciones jurídicas que entabla esa Administración europea con los sujetos del Derecho Europeo. En efecto, en todo el Derecho Administrativo Europeo subyace el problema y el reto de garantizar los derechos de todos aquellos sometidos al Poder Público europeo (Administración europea o Administraciones nacionales) en la fase ejecutiva del Derecho Europeo. De ahí la relevancia de los principios generales del Derecho reconocidos por los Tribunales europeos y de los derechos fundamentales proclamados por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Es desde esta perspectiva de este Derecho de la Administración europea que cobra especial importancia el derecho a la buena administración que consagra la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pues se erige en el fundamento material del régimen jurídico que el Legislador europeo, por mandato explícito del art. 298.2 TFUE, debe establecer para dotar a la Unión Europea de una Administración abierta, independiente y eficaz.

En efecto, aunque los concretos ámbitos sectoriales en los que se llevan a cabo las Políticas europeas constituyen el entorno donde se establecen regímenes jurídicos singulares o específicos de ejecución del Derecho Europeo por la Administración europea, también en su dimensión organizativa y competencial, esta aproximación pragmática y fragmentaria al régimen jurídico del funcionamiento de la Administración Europea explica que la normativa general sea inexistente o, como mucho, parcial, en instituciones jurídico-administrativas tan básicas como el procedimiento administrativo.

En la actualidad, los criterios generales que informan la actuación de la Administración europea son los que ha ido deduciendo la jurisprudencia europea como principios generales del Derecho o los que, en una fase ulterior, se han consagrado como derechos (en particular, el derecho a la buena administración y los derechos instrumentales en que se articula). Sin embargo, la limitación de la aproximación casuística, propia de las construcciones jurisprudenciales, en particular con las lagunas evidentes que se producen (por ejemplo, en los plazos de duración de los procedimientos y las consecuencias de su inobservancia), así como la imperfecta eficacia de principios y derechos no articulados procedimentalmente (como contraste evidente se puede citar el caso del derecho de acceso a los documentos), abogan por la superación de un régimen jurídico de la Administración europea construido desde la regulación sectorial o especial y sobre la base de principios generales jurisprudencialmente formulados o de derechos solemnemente consagrados pero carentes de instrumentalidad operativa, superación que se llevaría a cabo mediante la aprobación de una legislación europea general que establezca el régimen jurídico, organizativo y procedimental, de la Administración europea.

Para ello, los Tratados y la Carta de Derechos Fundamentales proporcionan el fundamento formal y material de esa nueva legislación. En lo que respecta al fundamento formal, el art. 298 del TFUE impele al Legislador a dotar a la Administración europea de un régimen jurídico que la haga «abierta, eficaz e independiente». Mientras que el fundamento material de ese régimen jurídico deberá edificarse sobre la base del derecho a la buena administración y los derechos en que se articula (art. 41), pero también sobre todo el acervo jurídico-administrativo europeo al que antes hacíamos referencia, integrado por las soluciones implantadas en los diferentes ámbitos sectoriales (Políticas europeas) o especiales (Función Pública, régimen financiero) o configuradas jurisprudencialmente en forma de principios generales del Derecho.

Junto a esa producción normativa general —y, en gran medida, precediéndola—, se precisa una construcción teórica que aporte solidez al Derecho Administrativo Europeo. Esta dogmática ha experimentado en los últimos años un aumento cuantitativo y cualitativo considerable, reflejo de la importancia creciente de la actuación de la Administración europea<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> CRAIG, P., *EU Administrative Law*, 2<sup>nd</sup> ed., OUP 2012; DELLA CANANEA, G. (Dir.), *Diritto Amministrativo Europeo*, 3.<sup>a</sup> ed., Giuffré, 2011; DUTHEIL DE LA ROCHERE, J. y AUBY, J.-B., *Droit administratif européen*, Bruylant 2008 (2.<sup>a</sup> ed. 2014); HOFFMAN, H.; ROWE, G.; TURK, A., *Administrative Law and Policy of the European Union*, OUP, 2011; SCHWARZE, J., *European Administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities / Sweet & Maxwell, 2006; *Diritto Amministrativo europeo* (Dir. M.P. Chiti), Giuffré, 2013; NIETO GARRIDO, E. y MARTÍN DELGADO, I., *Derecho Administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, 2010.

Esa reflexión teórica que precede y acompaña a la articulación normativa del Derecho Administrativo Europeo la observamos en la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2013, en la que esta Institución insta la aprobación de un acto legislativo sobre una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea. Dicha Resolución se apoya significativamente, entre otros, en los resultados de las investigaciones presentadas en las Jornadas académicas celebradas en la Universidad de León con el apoyo del Parlamento Europeo en abril de 2011<sup>12</sup> y en los trabajos científicos desarrollados en el seno de *ReNEUAL (Research Network on EU Administrative Law)*.

## 2. *El «derecho a la buena administración» en cuanto que contenido del derecho de la Administración europea*

Tal y como señalamos anteriormente, la mera enunciación formal de los contenidos ejemplificativos del derecho a la buena administración resultan insuficientes para que éste despliegue todos los efectos jurídicos inherentes al mismo. Es su articulación normativa, en cambio, la que permite la optimización del derecho a la buena administración, pues éste se enmarca necesariamente en un régimen jurídico sistematizado y positivizado que hoy día los Tratados reconocen como elemento imprescindible de la Administración europea. De ahí que haya llegado el momento de combinar ambas dimensiones de la administración europea (derecho y régimen jurídico), exponiendo algunos elementos esenciales del Derecho de la Administración Europea sobre la base del derecho a la buena administración.

### 2.1. TRATAMIENTO IMPARCIAL Y EQUITATIVO

El derecho a que la Administración europea trate los asuntos de toda persona imparcial y equitativamente se conecta directamente con los artículos 20 y 21 de la Carta relativos al derecho a la igualdad y a la no discriminación. El principio estructural de que la Administración trate conforme al principio de igualdad a todas las personas tiene su correlato en la obligación de los funcionarios europeos de poner en conocimiento de la Administración a la que sirve el hecho de que, en el ejercicio de sus funciones, se vea obligado a pronunciarse sobre un asunto en cuyo tratamiento o solución tuviere un interés personal susceptible de menoscabar su independencia

---

<sup>12</sup> FUERTES, M. (Coord.), *Un Procedimiento Administrativo para Europa*, Thomson Reuters Aranzadi, 2012.

(art. 14 Estatuto funcionarios europeos) y, consecuentemente, de impedir que la Administración que a través de él actúa lo haga de forma imparcial y equitativa.

Como ha señalado el Tribunal de Justicia, «la Comisión debe actuar de modo imparcial respecto a todos los interesados en un procedimiento de investigación formal. La obligación de no discriminación entre los interesados que la Comisión ha de respetar es reflejo del derecho a una buena administración que forma parte de los principios generales del Estado de Derecho comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros. En este aspecto debe observarse que el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza (DO 2000, C 364, p. 1; en lo sucesivo, «Carta de los derechos fundamentales»), confirma que «toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable». De ello se deriva que, sin perjuicio del carácter restringido antes mencionado de los derechos de participación e información de que dispone el beneficiario de una ayuda, la Comisión, como responsable del procedimiento, puede estar obligada, al menos a primera vista, a comunicarle las observaciones que haya solicitado expresamente a un competidor como consecuencia de las observaciones inicialmente presentadas por ese beneficiario. Permitir que la Comisión opte, durante el procedimiento, por solicitar informaciones complementarias específicas a un competidor del beneficiario sin conceder a éste la oportunidad de tener conocimiento de las observaciones formuladas en respuesta, y de replicar a éstas en su caso, puede reducir gravemente la eficacia del derecho a ser oído de ese beneficiario»<sup>13</sup>.

En lo que respecta a la referencia específica a la equidad en el tratamiento, se trata, evidentemente, de un criterio operativo en el marco del ejercicio de potestades discrecionales por parte de la Administración en la medida en que no sólo informa la actuación de ésta sino que también permite su control posterior, en particular en combinación con otros principios como el de proporcionalidad, confianza legítima o el deber de diligencia.

## 2.2. PLAZO RAZONABLE

La referencia al «plazo razonable» en la jurisprudencia y en la Carta de Derechos Fundamentales viene a significar, en última instancia, la determinación concreta de la duración de los procedimientos. Excepcionalmente algunas regulaciones procedimentales sectoriales o especiales llevan a cabo

<sup>13</sup> *Comisión v. Technische Glaswerke Ilmenau GMBH*, 18 octubre 2002 (C-232/02P(R)).

esa concreción (por ejemplo, en el procedimiento de acceso a documentos regulado por el Reglamento 1049/2001), pero la necesidad apreciada por la jurisprudencia de acuñar este principio del plazo razonable obedece a la ausencia de regulación general de la duración de los procedimientos administrativos europeos, con lo que carecemos de una previsión general tanto de la eventual aplicación del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia de los interesados como de la técnica de la caducidad en los procedimientos iniciados de oficio y que determinarían, en la mayoría de las ocasiones, la producción de actos lesivos para los ciudadanos.

Ante la falta de previsión en la norma de la duración de los procedimientos, los Tribunales se han esforzado por establecer unos criterios de razonabilidad de su extensión en el tiempo que, obviamente, no pueden cifrar unos plazos determinados pero sí controlar actuaciones de la Administración inadmisibles.

No obstante, en esta tarea, la jurisprudencia ha encontrado difícil la vinculación a otros principios que protejan derechos y, además, se ha visto obligada a ponderar las circunstancias del procedimiento y de la materia en cuestión. En palabras del Tribunal de Primera Instancia, «para apreciar si la duración de dicho procedimiento resulta razonable será preciso tener en cuenta las circunstancias propias de cada asunto y, en particular, el contexto del mismo, las diferentes fases del procedimiento que debe seguir la Comisión, la complejidad del asunto y su transcendencia para las diferentes partes interesadas»<sup>14</sup>.

Un ejemplo del razonamiento de los Tribunales europeos y de los problemas a los que se enfrenta al argumentar sobre la razonabilidad de los plazos lo constituye el asunto *Franchet y Byk v. Comisión*<sup>15</sup>, donde el Tribunal se enfrentó a una actuación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, cuyas actuaciones de investigación estaban reguladas por el Reglamento (1073/1999/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999. Pues bien, el artículo 6.5 de ese Reglamento no fija una duración máxima de los procedimientos de investigación, señalando no obstante que las mismas se desarrollarán ininterrumpidamente durante un período de tiempo que deberá ser proporcionado a las circunstancias y a la complejidad del asunto. En el caso que se dilucidaba, la OLAF contaba con la información pertinente (informes de auditoría) desde marzo de 2000, si bien no inició sus investigaciones internas hasta octubre de 2000. En cualquier caso, los informes finales de investigación de la OLAF no terminaron hasta septiembre de 2003, por lo que duraron prácticamente

<sup>14</sup> *Telecinco v. Comisión*, 15 septiembre 1998 (T-95/96).

<sup>15</sup> *Franchet y Byk v. Comisión*, de 8 de julio de 2008 (T-48/05).

tres años. Ante estos hechos el Tribunal señala que «es preciso indicar que estos plazos pueden considerarse relativamente largos. Como reconoce la propia Comisión, ha transcurrido un largo período de tiempo entre el momento en que la OLAF recibió la comunicación de los diferentes expedientes, aquel en el que inició las investigaciones y aquel en el que se concluyeron dichas investigaciones. Este lapso de tiempo se explica en parte por el propio establecimiento de la OLAF, que inició sus actividades el 1 de junio de 1999 con el personal de la antigua *task-force* «Coordinación de la lucha contra el fraude» a la que sustituyó. La llegada de nuevos agentes se escalonó de mediados de 2001 a mediados de 2002, este cambio de personal provocó una reorganización completa del servicio y modificaciones de la dirección y la reasignación de los expedientes. El Tribunal de Primera Instancia considera que tales explicaciones no pueden justificar por sí solas estos largos períodos de tiempo transcurridos. En efecto, como señalan acertadamente los demandantes, los funcionarios afectados no deben sufrir las deficiencias de la organización administrativa de los servicios de la Comisión. El hecho de que la OLAF haya afrontado dificultades al ponerse en funcionamiento no puede constituir una causa de exención de la responsabilidad de la Comisión. Sin embargo, como alega la Comisión, también hay que tener en cuenta el grado de complejidad del asunto. La complejidad del asunto Eurostat, inherente a las diferentes investigaciones a las que ha dado lugar y a la eventual interacción entre éstas, no se discute y resulta de los autos. Por consiguiente, los plazos no pueden ser considerados poco razonables en las circunstancias del caso de autos (n. 278-282).

Tanto si la duración del procedimiento se puede considerar expirada, por mero contraste con la previsión normativa o por estimar irrazonable el lapso de tiempo transcurrido a falta de dicha previsión, las consecuencias que se derivan de ello varían igualmente en función de la eventual regulación normativa de los procedimientos, si bien la jurisprudencia ha extraído también una serie de efectos.

Según la jurisprudencia, el mero silencio de la Administración no puede asimilarse a una denegación presunta, a menos que una disposición del Derecho comunitario prevea expresamente tal consecuencia. Sin embargo, no descarta la posibilidad de que en circunstancias específicas pueda no aplicarse este principio, de tal manera que pueda considerarse excepcionalmente que el silencio o la inacción de una institución se equiparan a una decisión denegatoria presunta<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> *Comisión v. Greencore*, 9 diciembre 2004 (C-123/03P), donde la Comisión, a resultas de una sentencia, había devuelto a una empresa la parte correspondiente de la multa impuesta, pero no había hecho lo mismo con los intereses solicitados por la empresa.

A efectos de recurso, el mero silencio de la Administración europea no puede producir efectos jurídicos que puedan afectar a los intereses de un sujeto del Derecho europeo, modificando de forma caracterizada su situación jurídica, salvo que esa consecuencia esté expresamente prevista por una disposición del Derecho europeo<sup>17</sup>. Más aún, admitir la producción de denegaciones presuntas por silencio administrativo de forma generalizada podría comprometer el sistema de recursos establecido por los Tratados<sup>18</sup>.

Así pues, sólo cabrá admitir actos presuntos para su impugnación si existen disposiciones expresas que fijen un plazo tras cuya expiración se considera que ha tenido lugar una decisión presunta por parte de una institución requerida para definir su postura y que definan el contenido de dicha decisión<sup>19</sup>. El acto presunto se entenderá producido, en tales casos, el día que expirase el plazo de duración del procedimiento y, a partir del día siguiente, comenzará a correr el plazo de dos meses para interponer el recurso de anulación<sup>20</sup>.

En los casos en que la normativa regula la duración de los procedimientos, la expiración del plazo de que dispone la Administración para responder a una solicitud no tiene como efecto privar a la Institución en cuestión de la facultad de adoptar una decisión expresa.

Así lo ha dejado claro el Tribunal General en el marco del procedimiento de acceso a los documentos de las Instituciones. Tras recordar que el plazo de quince días laborables prorrogable en que la institución debe responder a la solicitud confirmatoria, establecido en el artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1049/2001, es imperativo, el Tribunal concluye que la expiración de dicho plazo no tiene como efecto privar a la institución de la facultad de adoptar una decisión. En efecto, si el legislador hubiera querido vincular tal consecuencia al silencio de las instituciones, se habría hecho una mención expresa en la normativa de que se trata, pero la única consecuencia prevista en la normativa por el incumplimiento del plazo es el derecho del solicitante a interponer un recurso jurisdiccional. Más aún, «ningún principio jurídico lleva a la administración a perder su competencia para responder a una solicitud, incluso fuera de los plazos establecidos. El mecanismo de una decisión denegatoria presunta se estable-

<sup>17</sup> *SGA v. Comisión*, 13 diciembre 1999 (T-189/95).

<sup>18</sup> *Brink's Security Luxembourg v. Comisión*, 9 septiembre 2009 (T-437/05).

<sup>19</sup> *Brink's Security Luxembourg v. Comisión*, 9 septiembre 2009 (T-437/05).

<sup>20</sup> *ClientEarth e.a. v. Comisión*, 13 noviembre 2012 (T-278/11), que analiza el procedimiento establecido por el Reglamento 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, cuyo artículo 8.3 establece que la ausencia de respuesta de la Institución en el plazo establecido (15 días laborables, ampliable a 30) a una solicitud confirmatoria, se considerará una respuesta denegatoria y dará derecho al solicitante a interponer recurso judicial.

ció para paliar el riesgo de que la administración optara por no responder a una solicitud de acceso a documentos y eludiera el control jurisdiccional, y no para convertir en ilegal cualquier decisión extemporánea. Al contrario, la administración está, en principio, obligada a proporcionar, aun extemporáneamente, una respuesta motivada a cualquier solicitud de un administrado. Tal solución es conforme con la función del mecanismo de la decisión denegatoria presunta, que consiste en permitir a los administrados impugnar la inacción de la administración con el fin de obtener de ésta una respuesta motivada»<sup>21</sup>.

La violación del principio del respeto del plazo razonable no justifica, con carácter general, la anulación de la decisión adoptada como resultado del procedimiento administrativo en el que se ha producido el retraso. En efecto, sólo cuando el transcurso excesivo de tiempo es susceptible de tener una incidencia sobre el contenido mismo de la decisión adoptada a resultas del procedimiento administrativo, la no observancia del principio del plazo razonable afectaría a la validez del procedimiento administrativo.

Así, en el ámbito de la Función Pública, el Tribunal consideró que un eventual plazo excesivo para la tramitación de la solicitud de reconocimiento del origen profesional de una enfermedad no debería, en principio, tener incidencia sobre el contenido mismo del dictamen emitido por la Comisión médica ni sobre la decisión final de la Administración. En efecto, ese plazo, salvo en casos excepcionales, no debería modificar la apreciación, por la Comisión médica, del origen profesional de una enfermedad. Más aún, el Tribunal llega a advertir que, si llegara a anular la decisión administrativa debido al transcurso excesivo de tiempo, tendría la consecuencia perversa de alargar aún más un procedimiento que ya había sido de por sí demasiado largo<sup>22</sup>.

En materia de Derecho de la Competencia, el asunto *Bolloré v. Comisión* es ilustrativo. En otoño de 1996, un grupo papelerero proporcionó a la Comisión información que hizo a ésta sospechar de la existencia de un acuerdo secreto sobre precios en el sector del papel autocopiativo. La Comisión dirigió a las empresas en cuestión el primer pliego de cargos en julio de 2000 (esto es, cuatro años y diez meses después del fin de la infracción y tres años y seis meses después del inicio de la investigación, que se produjo en enero de 1997), al advertir hechos constitutivos de infracción hasta 1999. Al ser absorbida una de las empresas imputadas por una empresa tercera, ésta no recibió pliego de cargos alguno hasta el año 2003, a resultas del cual la Comisión dictó su decisión respecto a ella en 2004 (es decir, más de catorce

<sup>21</sup> *Co-Frutta v. Comisión*, 19 enero 2010 (T-355/04).

<sup>22</sup> *AE v. Comisión*, 14 septiembre 2010 (F-79/09).

años después del fin de la infracción perseguida). Pues bien, el Tribunal General considera que esos plazos no excedieron de lo razonable, «habida cuenta en particular del gran número de empresas afectadas por las investigaciones preliminares y posteriormente por el procedimiento contradictorio». Y, en todo caso, «en materia de aplicación de las normas sobre competencia, un plazo cuya duración exceda de lo razonable sólo puede constituir un motivo de anulación de una decisión en la que se constaten infracciones si se demuestra que la violación de este principio ha vulnerado los derechos de defensa de las empresas de que se trate. Fuera de este supuesto específico, el incumplimiento de la obligación de pronunciarse en un plazo razonable no influye en la validez de los procedimientos administrativos basados en el Reglamento n.º 17 y en el Reglamento n.º 1/2003»<sup>23</sup>.

Tampoco en los procedimientos cuya duración establece la normativa, el transcurso de los plazos previstos lleva automáticamente consigo la anulación de la decisión adoptada fuera de plazo<sup>24</sup>. Así, por ejemplo, en el ámbito del procedimiento de acceso a los documentos del Reglamento 1049/2001, la anulación de una decisión por el mero hecho de haber sido adoptada después de que expiraran los plazos previstos tendría como único efecto la reapertura del procedimiento administrativo de acceso a los documentos<sup>25</sup>.

La jurisprudencia sí que ha reconocido que el incumplimiento del plazo previsto en la regulación del procedimiento o la duración irrazonable del mismo sí permiten al afectado reclamar la indemnización correspondiente por el perjuicio ocasionado, pero para ello se debe interponer el debido recurso por indemnización<sup>26</sup>.

### 2.3. DERECHO DE AUDIENCIA

La formulación exacta es «derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente». Este derecho a ser oído o, como a veces lo llama la jurisprudencia, de audiencia, se predica fundamentalmente como eficaz en procedimientos de carácter sancionador, si bien la Carta adopta la perspectiva adecuada de considerar la potencialidad lesiva del acto, independientemente de su carácter estrictamente sancionador. Su afirmación se hace incluso en ausencia de texto escrito, especialmente cuando se requiere un procedimiento contradictorio previo a la adopción de la decisión.

<sup>23</sup> *Bolloré v. Comisión*, 27 junio 2012 (T-372/10).

<sup>24</sup> *Vieira e.a. v. Comisión*, 3 abril 2003 (T44/01)], T119/01 y T126/01, Rec. p. II1209, apartados 167 a 170.

<sup>25</sup> *Co-Frutta v. Comisión*, 19 enero 2010 (T-355/04).

<sup>26</sup> *J. v. Comisión*, 11 mayo 2011 (F-53/09); *Co-Frutta v. Comisión*, 19 enero 2010 (T-355/04).

Este derecho se despliega en un haz de técnicas y garantías, de entre las que destacan el plazo razonable para preparar la defensa<sup>27</sup>; el conocimiento exacto y completo de los hechos que se le imputan y las circunstancias en que hubieren sido cometidos<sup>28</sup>; o la asistencia de abogado<sup>29</sup>.

Distinto del derecho de audiencia que se da a los potenciales afectados por una decisión desfavorable es la eventual obligación de consulta que pesaría sobre la Administración respecto a los potenciales interesados o afectados, favorable o desfavorablemente, sobre cualquier acto, reglamentario o administrativo, que pudiera adoptar. La jurisprudencia, sin embargo, ha considerado que obligar a la Comisión a cumplir una formalidad de consulta, cuando los textos jurídicos aplicables a la materia de que se trata no imponen a la Institución dicha obligación de consulta, sería someterla a un formalismo excesivo y retrasar inútilmente los procedimientos<sup>30</sup>. De ahí que niegue la existencia de un principio general del Derecho en el sentido de obligar a la Administración a entablar consultas antes de adoptar una decisión, si las normas aplicables no establecen la obligatoriedad de esa consulta<sup>31</sup>.

#### 2.4. DERECHO DE ACCESO AL EXPEDIENTE

La Carta explicita el derecho a la buena administración en el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial. Nos encontramos, pues, ante una universalidad de procedimientos, no teniendo por qué ser estrictamente de carácter sancionador. La referencia al secreto profesional recoge la numerosa casuística jurisprudencial que se ha originado en el marco del Derecho Europeo de la Competencia, donde de forma particular este derecho ha sido caracterizado como principio general del Derecho susceptible de anular la decisión administrativa en cuestión.

Un ejemplo de la eficacia de este derecho lo encontramos en el asunto *Degussa v. Comisión*<sup>32</sup>. En este caso, el Tribunal recuerda el artículo 287 TCE, el cual establece la obligación de los miembros, los funcionarios y los agentes de las instituciones de la Comunidad, de «no divulgar las informaciones que, por su naturaleza, estén amparadas por el secreto profesional y, en especial, los datos relativos a las empresas y que se refieran a sus relaciones comerciales o a los elementos de sus costes». Sin em-

<sup>27</sup> *N. v. Comisión*, 15 mayo 1997 (T-273/94).

<sup>28</sup> *F. v. Comisión*, 29 enero 1985 (228/83).

<sup>29</sup> *Demont v. Comisión*, 17 diciembre 1981 (115/80).

<sup>30</sup> *Frubo v. Comisión*, 15 mayo 1975 (71/74).

<sup>31</sup> *Air France v. Comisión* 24 marzo 1994 (T-3/93).

<sup>32</sup> *Degussa v. Comisión*, de 5 abril de 2006 (T-279/02).

bargo, el Tribunal considera que «que, en los procedimientos regidos por el principio contradictorio que puedan dar lugar a una condena, la naturaleza y el importe de las sanciones propuestas están, por sí mismos, cubiertos por el secreto profesional mientras la sanción no haya sido definitivamente aprobada e impuesta. Este principio se deriva, en particular, de la necesidad de respetar la reputación y dignidad del interesado mientras no haya sido condenado [*Volkswagen v. Comisión*, 6 julio 2000 (T62/98), Rec. p. II-2707, n. 281]. En consecuencia —concluye el Tribunal—, el deber de la Comisión de no divulgar a la prensa información sobre la sanción precisa que se proponía imponer no sólo coincide con su obligación de respetar el secreto profesional, sino también con su obligación de buena administración. Por último, procede recordar que el principio de la presunción de inocencia se aplica a los procedimientos relativos a violaciones de las normas de competencia aplicables a las empresas y que puedan conducir a la imposición de multas o multas coercitivas [...]. Manifiestamente, la Comisión no respeta dicha presunción cuando comunica a la prensa el veredicto sometido a deliberación del comité consultivo y del colegio de comisarios antes de condenar formalmente a la empresa acusada».

## 2.5. LENGUA DEL PROCEDIMIENTO

Según el art. 41.4 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua. Por su parte, el Reglamento n.º 1, del Consejo, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea, establece en su artículo 2 que los textos que un Estado miembro o una persona sometida a la jurisdicción de un Estado miembro envíe a las instituciones se redactarán, a elección del remitente, en una de las lenguas oficiales y que la respuesta se redactará en la misma lengua. Asimismo, según el artículo 3, «Los textos que las Instituciones envíen a un Estado miembro o a una persona sometida a la jurisdicción de un Estado miembro se redactarán en la lengua de dicho Estado».

Si se trata, por tanto, de un procedimiento iniciado a instancia de un interesado, éste elegirá la lengua del procedimiento y la Administración deberá utilizar dicha lengua para la tramitación del mismo y para todos los actos de instrucción. En lo que respecta a los procedimientos iniciados de oficio, la jurisprudencia ha seguido el criterio fijado en el Reglamento n.º 1: la lengua del Estado a cuya jurisdicción se encuentra sometido el sujeto en cuestión.

La jurisprudencia ha negado la existencia de un principio general del Derecho europeo que garantice a todo ciudadano el derecho a que se re-

dacte en su lengua todo lo que pueda afectar a sus intereses, sean cuales fueren las circunstancias<sup>33</sup>.

Por tanto, si la Administración envía a una persona sometida a la jurisdicción de un Estado miembro un acto que no está redactado en la lengua de dicho Estado, cometería una irregularidad susceptible de viciar el acto y el procedimiento si de ello se derivaran consecuencias perjudiciales para esa persona<sup>34</sup>. Así pues, la irregularidad en la redacción lingüística del acto no vicia el acto por sí misma, pues habrá que comprobar si la no utilización de la lengua del Estado de la que depende esa persona le ha causado algún tipo de perjuicio<sup>35</sup>.

En el caso de una persona jurídica, habrá que atenerse al domicilio de su sede social. Y, de encontrarse el mismo en un país tercero, la Administración europea decidirá la lengua, si bien deberá tener en cuenta los vínculos más estrechos que esa persona jurídica pueda tener con algún Estado miembro<sup>36</sup>.

Por último, hay que tener en cuenta regímenes lingüísticos especiales para colectivos concretos (funcionarios) o para el funcionamiento interno de la Administración.

En efecto, el Reglamento n.º 1 no se aplica a las relaciones entre las instituciones y sus funcionarios y agentes, dado que únicamente fija el régimen lingüístico aplicable entre las instituciones de la Comunidad Europea y un Estado miembro o una persona sujeta a la jurisdicción de algún Estado miembro<sup>37</sup>. Los funcionarios y otros agentes de las Comunidades, así como los candidatos a tales puestos, se encuentran únicamente sujetos a la jurisdicción de la Unión, por lo que respecta a la aplicación de las disposiciones del Estatuto, incluidas las relativas a la selección del personal en el seno de una institución.

Además, el artículo 6, del Reglamento n.º 1 permite expresamente a las instituciones determinar las modalidades de aplicación del régimen lingüístico en sus reglamentos internos, competencia en cuyo ejercicio, por lo demás, debe reconocerles cierta autonomía funcional para garantizar su buen funcionamiento. Por tanto, es responsabilidad de las instituciones elegir la lengua de comunicación interna, dado que cada institución tiene la facultad de imponerla a sus agentes y a aquellos que reivindican esta condición<sup>38</sup>.

<sup>33</sup> *Kik v. OAMI*, 9 septiembre 2003 (C-361/01P).

<sup>34</sup> *Chemiefarma v. Comisión*, 15 julio 1970 (41/69).

<sup>35</sup> *Cimenteries CBR v. Comisión*, 15 marzo 2000 (T-25/95).

<sup>36</sup> *Europemballage Corporation v. Comisión*, 21 febrero 1973 (6/72).

<sup>37</sup> *Rasmussen v. Comisión*, 5 octubre 2005 (T203/03).

<sup>38</sup> *Italia v. Comité Económico y Social*, 31 marzo 2011 (T-117/08).

### 3. *Codificación y elaboración de un acto legislativo sobre el procedimiento administrativo europeo*

El procedimiento administrativo europeo regulado sectorialmente, informado vía principios generales del Derecho o garantizado por el derecho a la buena administración no deja de resultar insuficiente por una situación de hecho caracterizada por la fragmentación, la heterogeneidad, la inseguridad jurídica o las lagunas existentes<sup>39</sup>.

La regulación sectorial del procedimiento apenas sí recoge las previsiones necesarias para encauzar la actuación administrativa y para garantizar los derechos de los sujetos en sus relaciones con la Administración europea. La aproximación sectorial se traduce en una regulación fragmentaria del procedimiento administrativo. Y ello sin perjuicio de la perfección técnica que pueden alcanzar regulaciones específicas, allí donde la intensidad de las competencias ejecutivas directas propicia que se establezcan múltiples relaciones entre Administración europea y sujetos del Derecho europeo (como con los ámbitos siempre referenciales del Derecho de la Competencia y de la Función Pública) o donde la efectividad de los derechos así lo ha exigido (caso del derecho de acceso a los documentos).

Precisamente esta máxima efectividad de los derechos consagrados por la Carta o de los principios afirmados por los Tribunales europeos, explica la insuficiencia de su mera enunciación solemne y de su reconocimiento de eficacia jurídica. En efecto, derechos y principios precisan de su procedimentalización para ser eficaces, para extraer de los mismos toda su potencialidad y para articular su efectividad por parte de los particulares.

Así, de poco sirve reconocer el principio del plazo razonable, si las consecuencias que se derivarían de su incumplimiento sólo y, paradójicamente, de forma tardía las podrían declarar los Tribunales. Y eso en el caso de apreciar esa irracionalidad, pues la jurisprudencia sobre este tema no permite deducir el más mínimo criterio claro y seguro para que los sujetos puedan defenderse ante actuaciones de la Administración dilatadas en el tiempo. La inseguridad jurídica es patente para las personas o administrados europeos. Y lo mismo cabría decir del tratamiento imparcial y equitativo de los procedimientos, abocado a apreciaciones subjetivas de los Tribunales —siempre finalizado el procedimiento—, por carecer de mecanismos que articulen abstenciones y, sobre todo, recusaciones.

A estas razones de fragmentación, de inseguridad jurídica y de escasa operatividad de derechos procedimentales básicos, cabría añadir también

---

<sup>39</sup> MIR PUIGPELAT, O., «Razones para una codificación general del procedimiento de la Administración de la Unión», en *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, n.º 19, 2010, pp. 145-176.

motivos atinentes a la propia eficacia de la acción administrativa no sólo por la mejor consecución de los objetivos a través de la participación de los interesados sino también por evitar conflictividad jurisdiccional posterior por no haber respetado y articulado aquellos derechos procedimentales (por ejemplo, no se puede dejar a la Administración el recto entendimiento de la aplicación casuística del derecho de acceso al expediente).

Aparte de los motivos que justificarían hoy día una codificación y articulación de una norma que regule un procedimiento administrativo para toda la Administración europea, es preciso proporcionar algunos apuntes sobre la forma de llevar a cabo esa formulación normativa.

Si la optimización de los derechos instrumentales del derecho a la buena administración reconocido en la Carta constituye el fundamento material de una norma general de procedimiento administrativo para la Administración europea, el art. 298 del TFUE se erige en su necesario basamento formal. Este artículo impone un claro mandato al Legislador, luego será un acto legislativo, en forma de Reglamento, el que establezca los necesarios elementos esenciales del procedimiento administrativo, abstrayendo las soluciones sectoriales, los principios jurisprudenciales y los derechos consagrados en la Carta.

#### 4. *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*

Una de las manifestaciones más claras de esta necesidad de articular legislativamente el derecho a la buena administración lo constituye, sin duda alguna, la 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.

Esta Resolución del Parlamento se ampara, principalmente, en la constatación de que, «a raíz del desarrollo de las competencias de la Unión Europea, los ciudadanos tienen que enfrentarse directamente a la administración de la Unión cada vez con mayor frecuencia, a pesar de que no siempre disponen de los derechos de procedimiento correspondientes que podrían ejercer frente a ella en los casos en que tales acciones puedan resultar necesarias». Más aún, reconoce que, en la actualidad las normas y principios de la Unión en materia de buena administración se encuentran dispersos en múltiples fuentes: Derecho primario, jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, legislación secundaria, actos jurídicos no vinculantes y compromisos unilaterales de las instituciones de la Unión Europea. El resultado final es que la Unión carece de un conjunto global y coherente de

normas codificadas de Derecho administrativo, lo que dificulta que los ciudadanos comprendan los derechos administrativos que les confiere el Derecho de la Unión.

A partir de aquí, el Parlamento llega a considerar que la necesidad de un Derecho Administrativo Europeo se fundamentaría no sólo en la eficacia de la propia Administración europea sino también en la propia legitimidad de la Unión, al aumentar la confianza de los ciudadanos en la Administración de la Unión.

Ya de forma más concreta, el Parlamento insta a la Comisión a presentar una propuesta relativa a una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea, con el objetivo de «garantizar el derecho a una buena administración» y con un ámbito de aplicación constituido por las instituciones, órganos, oficinas y agencias de la Unión («la administración de la Unión») en sus relaciones con el público, limitándose por tanto a la conocida como administración directa.

Singular importancia revisten los principios generales que deberán regir la Administración europea, que el Parlamento europeo enumera y define:

- *Principio de legalidad*: la administración de la Unión debe actuar conforme a Derecho y aplicar las normas y procedimientos establecidos en la legislación de la Unión.
- *Principio de no discriminación e igualdad de trato*: la administración de la Unión debe evitar toda discriminación injustificada entre personas por motivos de nacionalidad, género, raza, color, origen social o étnico, lengua, religión o creencias, opiniones políticas o de otro tipo, discapacidad, edad u orientación sexual.
- *Principio de proporcionalidad*: la administración de la Unión solo puede adoptar decisiones que afecten a los derechos e intereses de las personas en caso de ser necesario y en la medida en que lo exija la consecución del fin perseguido. Al adoptar sus decisiones, los funcionarios deben garantizar un equilibrio justo entre los intereses de los particulares y el interés general.
- *Principio de imparcialidad*: la administración de la Unión debe ser imparcial e independiente. Debe abstenerse de toda acción arbitraria que perjudique a las personas, así como de todo trato de favor, por el motivo que sea. La administración de la Unión debe actuar siempre en interés de la Unión y a favor del bien público. Ninguna de sus actuaciones debe estar motivada por intereses personales (incluidos financieros), familiares o nacionales, ni por presiones políticas.
- *Principio de coherencia y expectativas legítimas*: la administración de la Unión debe tener una actuación coherente, y debe seguir su práctica administrativa normal, que debe hacerse pública. En caso

- de que existan motivos legítimos para apartarse de esta práctica administrativa normal en casos particulares, debe justificarse debidamente. Deben respetarse las expectativas legítimas y razonables de las personas a la luz de la actuación de la administración de la Unión en el pasado.
- *Principio del respeto a la intimidad.* La administración de la Unión debe abstenerse de tratar datos personales para fines no legítimos, y de transmitir dichos datos a terceros no autorizados.
  - *Principio de equidad:* este debe respetarse como principio jurídico básico, indispensable para crear un clima de confianza y previsibilidad en las relaciones entre los particulares y la administración;
  - *Principio de transparencia:* la administración de la Unión debe ser abierta. Debe documentar los procedimientos administrativos y llevar registros adecuados del correo de entrada y de salida, de los documentos recibidos y de las decisiones y medidas adoptadas. Todas las contribuciones realizadas por los órganos consultivos y las partes interesadas deben ponerse a disposición del público.
  - *Principio de eficacia y de servicio:* la actuación de la administración de la Unión debe regirse por los criterios de eficacia y de servicio público. Los miembros del personal deben aconsejar al público sobre la forma en que haya de procederse con un asunto que sea de su competencia.

Pero el Parlamento no se queda en el universo de los principios, sino que desciende al detalle de las previsiones necesarias generales y abstractas que deberán sentar las bases de un procedimiento administrativo para la Administración europea: inicio del procedimiento administrativo (de oficio o a instancia de parte); en el caso de los iniciados a instancia de parte, información del plazo de duración de los procedimientos y de las consecuencias de la falta de resolución expresa, trámite y plazo de subsanación; régimen de abstención y recusación; derecho a ser oído; derecho de acceso al expediente; plazos del procedimiento; forma y requisitos de los actos; eficacia de los actos; posibilidad de recurso administrativo y de revisión de oficio.

Se trata, en suma, de un documento de gran importancia, por lo que supone de reconocimiento de necesidad de articular jurídicamente el derecho a la buena administración y por la plasmación positiva del acervo jurisprudencial, administrativo y doctrinal en relación con el Derecho de la Administración europea, fundamentado en aquel derecho consagrado en la Carta y basado en el mandato de los Tratados al Legislador para establecer las disposiciones que permitan que la Administración de la Unión sea abierta, eficaz e independiente.

#### IV. Conclusiones

El ambiguo carácter del derecho a la buena administración, recogido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, resulta evidente por la reluctancia de los Tribunales europeos a dotarle de efectividad por sí mismo. La artificiosidad de la Carta no ha conseguido transmutar el principio jurisprudencial en un auténtico derecho subjetivo. Ahora bien, reducir el derecho a la buena administración a un principio referencial de la actuación administrativa que los ciudadanos o, mejor dicho, las personas podrían invocar ante los Tribunales europeos cuando viniere acompañado de alguno de los derechos instrumentales que lo ejemplifican, constituye un reduccionismo simplista que desconocería la eficacia estructural del mismo.

En efecto, si el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea imple en su artículo 298 al Legislador a dotar a las Instituciones, órganos y organismos europeos, esto es, la Administración europea, de un régimen jurídico que la haga más «abierta, eficaz e independiente», ese fundamento formal que constituye la base jurídica de dicho régimen jurídico, se ve dotado de contenido con el fundamento material del mismo régimen jurídico que vendría a encontrarse en el derecho a la buena administración. Este derecho informará necesaria y decisivamente el Derecho positivo que integre el futuro Derecho de la Administración europea al regular la organización y funcionamiento de la misma al ejecutar de forma centralizada y directa el Derecho de la Unión Europea, en particular respecto a las relaciones entre la Administración europea y los ciudadanos europeos y a la garantía de los derechos de éstos.

De esta forma, se entiende la dimensión institucional del derecho a la buena administración en tanto en cuanto se erige en el fundamento material del Derecho de la Administración europea.