

Colección

**MONOGRAFÍAS**



# Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea

**DIRECTORES:**

**ORIOl MIR**

**JENS-PETER SCHNEIDER**

**HERWIG C. H. HOFMANN**

**JACQUES ZILLER**

**Y**

**JEAN-BERNARD AUBY**

**DEIRDRE CURTIN**

**DIANA-URANIA GALETTA**

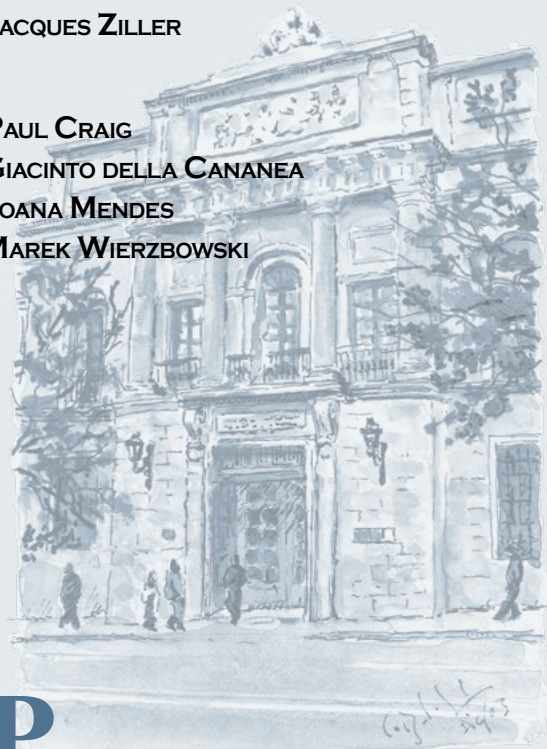
**ULRICH STELKENS**

**PAUL CRAIG**

**GIACINTO DELLA CANANEA**

**JOANA MENDES**

**MAREK WIERZBOWSKI**



**INAP**

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Código ReNEUAL  
de procedimiento administrativo de la Unión Europea



Código ReNEUAL  
de procedimiento administrativo de la Unión Europea

Directores  
Oriol Mir, Herwig C. H. Hofmann,  
Jens-Peter Schneider, Jacques Ziller

y

Jean-Bernard Auby, Paul Craig, Deirdre Curtin,  
Giacinto della Cananea, Diana-Urania Galetta,  
Joana Mendes, Ulrich Stelkens, Marek Wierzbowski

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MADRID, 2015

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO  
DE PUBLICACIONES DEL INAP

CÓDIGO ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea / dirigido por Oriol Mir ... [et al.]. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2015. – 354 p. ; 24 cm. – (Monografías)

Incluye notas y referencias bibliográficas

ISBN 978-84-7351-428-6 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-429-3 (formato electrónico). – NIPO 635-15-004-3 (formato papel). – NIPO 635-15-005-9 (formato electrónico)

1. Procedimiento administrativo-Países de la Unión Europea. I. Mir, Oriol, dir. II. Instituto Nacional de Administración Pública (España)

35(4-672 UE).077.3

Primera edición: Abril, 2015

*ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*

Traducción del inglés realizada por Frutos Miranda Traductores y revisada por Oriol Mir Puigpelat.

La presente publicación ha sido cofinanciada mediante el Proyecto de investigación DER 2011-22754 otorgado por el Ministerio de Ciencia e Innovación sobre «La codificación del procedimiento administrativo europeo» (IP: Oriol Mir Puigpelat)

Catálogo general de publicaciones oficiales:  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-428-6 (formato papel); 978-84-7351-428-3 (formato electrónico)

NIPO: 635-15-004-3 (formato papel); 635-15-005-9 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-2693-2015

Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.

Impresión: Ulzama

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

## SUMARIO

<b>Prefacio a la edición española</b> . . . . .	23
<b>Prólogo de la Defensora del Pueblo Europeo</b> . . . . .	33
<b>Declaración conjunta del European Law Institute (ELI) y de la Red de investigación sobre Derecho administrativo de la UE (ReNEUAL)</b> .	35
<b>Nota editorial y agradecimientos</b> . . . . .	37
<b>Miembros de los equipos de redacción</b> . . . . .	49
<b>Abreviaturas</b> . . . . .	51
<b>Libro I – Disposiciones generales</b> . . . . .	65
Equipo de redacción: <i>Paul Craig, Deirdre Curtin, Giacinto della Cananea, Herwig C. H. Hofmann, Oriol Mir, Jens-Peter Schneider, Marek Wierzbowski, Jacques Ziller</i>	
<b>Libro II – Normas administrativas</b> . . . . .	109
Equipo de redacción: <i>Deirdre Curtin, Herwig C. H. Hofmann, Joana Mendes</i>	
<b>Libro III – Decisiones</b> . . . . .	137
Equipo de redacción: <i>Paul Craig, Giacinto della Cananea, Oriol Mir, Jens-Peter Schneider, Vanessa M. Tiinsmeyer, Marek Wierzbowski</i>	

Libro IV – <b>Contratos</b> .....	209
Equipo de redacción: <i>Jean-Bernard Auby, Michael Mirschberger, Hanna Schröder, Ulrich Stelkens, Jacques Ziller</i>	
Libro V – <b>Asistencia mutua</b> .....	265
Equipo de redacción: <i>Diana-Urania Galetta, Herwig C. H. Hofmann, Jens-Peter Schneider, Vanessa M. Tiinsmeyer</i>	
Libro VI – <b>Gestión administrativa de información</b> .....	297
Equipo de redacción: <i>Diana-Urania Galetta, Herwig C. H. Hofmann, Micaela Lottini, Nikolaus Marsch, Jens-Peter Schneider, Morgane Tidghi</i>	



# ÍNDICE

## LIBRO I DISPOSICIONES GENERALES

<b>A. Introducción al Código ReNEUAL</b> .....	67
Resumen ejecutivo de la introducción .....	67
I. Contexto y misión del proyecto ReNEUAL: procedimientos administrativos de la UE y principios constitucionales .....	69
II. Derecho de la UE en materia de procedimiento administrativo: características y desafíos .....	73
III. ¿Modelos para la codificación del Derecho de la UE en materia de procedimiento administrativo? .....	76
IV. El problema competencial: bases jurídicas para la codificación en la UE .....	79
V. Los seis Libros del Código ReNEUAL de Procedimiento Administrativo de la UE .....	86
VI. El enfoque .....	88
<b>B. Normas modelo</b> .....	95
Preámbulo .....	95
I-1 Ámbito de aplicación .....	95
I-2 Relación con las normas de procedimiento específicas de la Unión Europea .....	96
I-3 Relación con el Derecho de los Estados miembros .....	96
I-4 Definiciones .....	96
<b>C. Explicaciones</b> .....	99
Preámbulo .....	99
I-1 Ámbito de aplicación .....	100

I-2	Relación con las normas específicas de procedimiento de la Unión Europea .....	96
I-3	Relación con el Derecho de los Estados miembros .....	96
I-4	Definiciones .....	96

**LIBRO II  
NORMAS ADMINISTRATIVAS**

<b>A. Introducción al Libro II</b> .....	111
<b>B. Normas modelo</b> .....	113
II-1 Ámbito de aplicación .....	113
II-2 Iniciativa .....	113
II-3 Preparación del proyecto de acto .....	114
II-4 Consultas y participación .....	103
II-5 Informe motivado .....	115
II-6 Procedimiento acelerado .....	115
<b>C. Explicaciones</b> .....	117
II-1 Ámbito de aplicación .....	117
II-2 Iniciativa .....	125
II-3 Preparación del proyecto de acto .....	127
II-4 Consultas y participación .....	130
II-5 Informe motivado .....	134
II-6 Procedimiento acelerado .....	135

**LIBRO III  
DECISIONES**

<b>A. Introducción al Libro III</b> .....	139
<b>B. Normas modelo</b> .....	145
Capítulo 1: <b>Disposiciones generales</b> .....	145
III-1 Ámbito de aplicación .....	145
III-2 Definiciones .....	145
Capítulo 2: <b>Iniciación y tramitación del procedimiento</b> .....	146
III-3 Deber general de equidad e imparcialidad en la adopción de decisiones .....	146
III-4 Información en internet sobre los procedimientos existentes ....	146

III-5	Iniciación .....	147
III-6	Normas especiales sobre los procedimientos iniciados a instancia de parte .....	148
III-7	Agente responsable .....	148
III-8	Tramitación del procedimiento y derechos procedimentales.....	148
III-9	Plazos para la finalización del procedimiento .....	149
<b>Capítulo 3: Obtención de información .....</b>		<b>150</b>
Sección 1: Normas generales .....		150
III-10	Principio de investigación de oficio .....	150
III-11	Investigación por medio de una solicitud .....	150
III-12	Investigación por medio de una decisión obligatoria .....	151
III-13	Deberes de cooperación de las partes .....	152
III-14	Derecho a no declarar contra uno mismo y secreto profesional de los abogados .....	152
III-15	Testigos y peritos .....	153
Sección 2: Inspecciones .....		153
III-16	Facultades de inspección de las autoridades públicas .....	153
III-17	Obligaciones de los inspectores .....	154
III-18	Deberes de cooperación leal durante las inspecciones de las autoridades de la UE .....	154
III-19	Participación de autoridades de la UE en inspecciones de los Estados miembros .....	156
III-20	Inspecciones conjuntas de autoridades de los Estados miembros .....	156
III-21	Relación con el Libro V .....	156
<b>Capítulo 4: Derecho de audiencia y consultas interadministrativas ..</b>		<b>157</b>
Sección 1: Acceso al expediente .....		157
III-22	Acceso al expediente .....	157
Sección 2: Audiencia, participación y consultas .....		157
III-23	Derecho de audiencia de toda persona afectada desfavorablemente .....	157
III-24	Derecho de audiencia en los procedimientos compuestos .....	158
III-25	Consulta del público interesado .....	159
III-26	Consulta a los Estados miembros .....	159
III-27	Consulta a las autoridades de la UE .....	161
<b>Capítulo 5: Finalización del procedimiento .....</b>		<b>161</b>
III-28	Deber de determinar la decisión .....	161

III-29	Deber de motivación . . . . .	161
III-30	Deber de indicar los recursos que procedan . . . . .	162
III-31	Requisitos formales y lingüísticos . . . . .	162
III-32	Decisiones emitidas por medios electrónicos . . . . .	162
III-33	Notificación de las decisiones . . . . .	162
III-34	Corrección de los errores manifiestos de las decisiones . . . . .	163
<b>Capítulo 6: Modificación y revocación de decisiones . . . . .</b>		<b>163</b>
III-35	Modificación y revocación de las decisiones con efectos desfavorables . . . . .	163
III-36	Modificación y revocación de las decisiones con efectos favorables . . . . .	164
<b>C. Explicaciones . . . . .</b>		<b>165</b>
<b>Capítulo 1: Disposiciones generales . . . . .</b>		<b>165</b>
III-1	Ámbito de aplicación . . . . .	165
III-2	Definiciones . . . . .	165
<b>Capítulo 2: Iniciación y tramitación del procedimiento . . . . .</b>		<b>167</b>
III-3	Deber general de equidad e imparcialidad en la adopción de decisiones . . . . .	168
III-4	Información en internet sobre los procedimientos existentes . . . . .	170
III-5	Iniciación . . . . .	171
III-6	Normas especiales sobre los procedimientos iniciados a instancia de parte . . . . .	173
III-7	Agente responsable . . . . .	174
III-8	Tramitación del procedimiento y derechos procedimentales . . . . .	175
III-9	Plazos para la finalización del procedimiento . . . . .	176
<b>Capítulo 3: Obtención de información . . . . .</b>		<b>178</b>
<b>Sección 1: Normas generales . . . . .</b>		<b>178</b>
III-10	Principio de investigación de oficio . . . . .	179
III-11	Investigación por medio de una solicitud . . . . .	179
III-12	Investigación por medio de una decisión obligatoria . . . . .	179
III-13	Deberes de cooperación de las partes . . . . .	181
III-14	Derecho a no declarar contra uno mismo y secreto profesional de los abogados . . . . .	183
III-15	Testigos y peritos . . . . .	184
<b>Sección 2: Inspecciones . . . . .</b>		<b>184</b>
III-16	Facultades de inspección de las autoridades públicas . . . . .	186

III-17	Obligaciones de los inspectores . . . . .	186
III-18	Deberes de cooperación leal durante las inspecciones de las autoridades de la UE . . . . .	188
III-19	Participación de autoridades de la UE en inspecciones de los Estados miembros . . . . .	190
III-20	Inspecciones conjuntas de autoridades de los Estados miembros . .	190
III-21	Relación con el Libro V . . . . .	191
<b>Capítulo 4: Derecho de audiencia y consultas interadministrativas . .</b>		<b>191</b>
Sección 1: Acceso al expediente . . . . .		191
III-22	Acceso al expediente . . . . .	191
Sección 2: Audiencia, participación y consultas . . . . .		192
III-23	Derecho de audiencia de toda persona afectada desfavorablemente	192
III-24	Derecho de audiencia en los procedimientos compuestos . . . . .	193
III-25	Consulta del público interesado . . . . .	195
III-26	Consulta a los Estados miembros . . . . .	197
III-27	Consulta a las autoridades de la UE . . . . .	197
<b>Capítulo 5: Finalización del procedimiento . . . . .</b>		<b>197</b>
III-28	Deber de determinar la decisión . . . . .	198
III-29	Deber de motivación . . . . .	198
III-30	Deber de indicar los recursos que procedan . . . . .	201
III-31	Requisitos formales y lingüísticos . . . . .	202
III-32	Decisiones emitidas por medios electrónicos . . . . .	203
III-33	Notificación de las decisiones . . . . .	204
III-34	Corrección de los errores manifiestos de las decisiones . . . . .	205
<b>Capítulo 6: Modificación y revocación de decisiones . . . . .</b>		<b>205</b>
III-35	Modificación y revocación de las decisiones con efectos desfavorables . . . . .	205
III-36	Modificación y revocación de las decisiones con efectos favorables	205

**LIBRO IV  
CONTRATOS**

<b>A. Introducción al Libro IV . . . . .</b>	<b>211</b>
I. Los problemas de codificar el Derecho de la UE en materia de contratos públicos . . . . .	211
II. El punto de partida . . . . .	212

III.	Un breve recorrido por la «vida» de los contratos públicos . . . . .	212
IV.	Entre la ambición y la contención: la decisión sobre el alcance del libro IV . . . . .	213
V.	Contratos de la UE sujetos exclusivamente al Derecho de la UE y contratos de la UE sujetos al Derecho de un Estado miembro . . .	215
VI.	Bases para la aplicación del Derecho de los Estados miembros . .	216
VII.	¿Normas sobre transacciones, solución de conflictos y mediación?	217
<b>B.</b>	<b>Normas modelo . . . . .</b>	<b>219</b>
	<b>Capítulo 1: Disposiciones generales . . . . .</b>	<b>219</b>
IV-1	Ámbito de aplicación . . . . .	219
IV-2	Definiciones . . . . .	220
IV-3	Determinación del Derecho aplicable a los contratos de la UE. . .	221
IV-4	Normas aplicables a los contratos de la UE sujetos exclusivamente a Derecho de la UE . . . . .	222
IV-5	Normas aplicables a los contratos de la UE sujetos al Derecho de un Estado miembro . . . . .	222
	<b>Capítulo 2: Procedimientos para la celebración de contratos . . . . .</b>	<b>223</b>
	<b>Sección 1: Elaboración de las condiciones generales de los contratos . . .</b>	<b>223</b>
IV-6	Procedimiento de elaboración de las condiciones generales de los contratos . . . . .	223
	<b>Sección 2: Normas generales de procedimiento . . . . .</b>	<b>224</b>
IV-7	Aplicación del Libro III . . . . .	224
IV-8	Efectos sobre el proceso judicial . . . . .	225
	<b>Sección 3: Procedimiento competitivo de adjudicación . . . . .</b>	<b>226</b>
IV-9	Ámbito de aplicación . . . . .	226
IV-10	Principios generales . . . . .	226
IV-11	Publicidad previa . . . . .	227
IV-12	Contenido del anuncio y del pliego de condiciones contractuales	227
IV-13	Casos en los que se justifica la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad previa . . . . .	228
IV-14	Igualdad de acceso para los operadores económicos de todos los Estados miembros . . . . .	228
IV-15	Límite del número de participantes invitados a presentar una oferta	229
IV-16	Igualdad de trato . . . . .	229
IV-17	Contratos de escasa cuantía . . . . .	229
IV-18	Decisión de adjudicación del contrato . . . . .	230
IV-19	Periodo de espera previo a la firma del contrato . . . . .	230

Capítulo 3: <b>Ejecución y validez de los contratos de la UE</b> . . . . .	231
Sección 1: Disposiciones generales . . . . .	231
IV-20 Representación de las autoridades de la UE y requisitos formales de los contratos de la UE . . . . .	231
IV-21 Pretensiones de la autoridad de la UE en el marco de los contratos . . . . .	231
IV-22 Decisiones de la autoridad de la UE sobre una base ajena al contrato . . . . .	232
IV-23 Control por el Defensor del Pueblo Europeo. . . . .	233
IV-24 Cláusulas compromisorias . . . . .	233
IV-25 Imprudencia de indemnización . . . . .	234
Sección 2: Contratos de la UE sujetos a Derecho de la UE . . . . .	234
Subsección 1: Ejecución y cumplimiento . . . . .	234
IV-26 Buena fe y actuación leal . . . . .	234
IV-27 Normas contractuales . . . . .	234
Subsección 2: Cambio de circunstancias y cláusulas relacionadas . . . . .	235
IV-28 Cambio de circunstancias . . . . .	235
IV-29 Resolución del contrato para evitar graves perjuicios al interés general . . . . .	235
IV-30 Resolución del contrato por incumplimiento. . . . .	235
Subsección 3: Consecuencias de la ilegalidad y cláusulas abusivas. . . . .	236
IV-31 Resolución del contrato por la vulneración de las disposiciones del Capítulo 2. . . . .	236
IV-32 Renegociación del contrato por la infracción de las obligaciones específicas de las autoridades de la UE en su condición de autoridades públicas . . . . .	237
IV-33 Invalidez. . . . .	237
IV-34 Cláusulas abusivas . . . . .	238
Sección 3: Contratos de la UE sujetos al Derecho de un Estado miembro	238
IV-35 Derecho aplicable. . . . .	238
IV-36 Cláusulas contractuales para cumplir con el Derecho de la UE . . . . .	238
Capítulo 4: <b>Subcontratación</b> . . . . .	239
IV-37 Admisibilidad y ámbito de la subcontratación. . . . .	239
IV-38 Elección del Derecho aplicable a los subcontratos . . . . .	240
IV-39 Obligaciones de las autoridades de la UE frente a los subcontratistas	240

<b>C. Explicaciones</b> .....	243
Capítulo 1: <b>Disposiciones generales</b> .....	243
IV-1  Ámbito de aplicación .....	243
IV-2  Definiciones .....	244
IV-3  Determinación del Derecho aplicable a los contratos de la UE...	245
IV-4  Normas aplicables a los contratos de la UE sujetos exclusivamente a Derecho de la UE .....	247
Capítulo 2: <b>Procedimientos para la celebración de contratos</b> .....	247
Sección 1: Elaboración de las condiciones generales de los contratos...	247
IV-6  Procedimiento de elaboración de las condiciones generales de los contratos .....	247
Sección 2: Normas generales de procedimiento .....	248
IV-7  Aplicación del Libro III .....	248
IV-8  Efectos sobre el proceso judicial .....	249
Sección 3: Procedimiento competitivo de adjudicación .....	250
IV-9  Ámbito de aplicación .....	250
IV-10 Principios generales .....	251
IV-11 Publicidad previa .....	252
IV-12 Contenido del anuncio y del pliego de condiciones contractuales	252
IV-13 Casos en los que se justifica la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad previa .....	252
IV-14 Igualdad de acceso para los operadores económicos de todos los Estados miembros .....	252
IV-15 Límite del número de participantes invitados a presentar una oferta .	252
IV-17 Contratos de escasa cuantía .....	252
IV-18 Decisión de adjudicación del contrato .....	253
IV-19 Periodo de espera previo a la firma del contrato .....	253
Capítulo 3: <b>Ejecución y validez de los contratos de la UE</b> .....	253
Sección 1: Disposiciones generales .....	253
IV-20 Representación de las autoridades de la UE y requisitos formales de los contratos de la UE .....	253
IV-21 Pretensiones de la autoridad de la UE en el marco de los contratos	254
IV-22 Decisiones de la autoridad de la UE sobre una base ajena al contrato .....	254
IV-23 Control por parte del Defensor del Pueblo Europeo .....	255



IV-24 Cláusulas compromisorias . . . . .	255
IV-25 Imprudencia de indemnización . . . . .	258
Sección 2: Contratos de la UE sujetos a Derecho de la UE . . . . .	258
Subsección 1: Ejecución y cumplimiento . . . . .	258
IV-27 Normas contractuales . . . . .	258
Subsección 1: Cambio de las circunstancias y cláusulas relacionadas . . .	258
IV-28 Cambio de circunstancias . . . . .	258
IV-29 Resolución del contrato para evitar graves perjuicios al interés general . . . . .	259
IV-30 Resolución del contrato por incumplimiento . . . . .	260
Subsección 3: Consecuencias de la ilegalidad y cláusulas abusivas . . . .	260
IV-31 Resolución del contrato por la vulneración de las disposiciones del Capítulo 2 . . . . .	260
IV-32 Renegociación del contrato por la infracción de las obligaciones específicas de las autoridades de la UE en su condición de autori- dades públicas y IV-33 Invalidez . . . . .	260
IV-34 Cláusulas abusivas . . . . .	262
Sección 3: Contratos de la UE sujetos al derecho de un Estado Miembro . .	262
IV-35 Derecho aplicable . . . . .	262
Capítulo 4: <b>Subcontratación</b> . . . . .	262
IV-37 Admisibilidad y ámbito de la subcontratación . . . . .	263
IV-38 Elección del Derecho aplicable a los subcontratos . . . . .	264
IV-39 Obligaciones de las autoridades de la UE frente a los subcontra- tistas . . . . .	264

**LIBRO V  
ASISTENCIA MUTUA**

<b>A. Introducción al Libro V</b> . . . . .	267
I. El concepto de asistencia mutua en el Código ReNEUAL . . . . .	267
II. Ámbito de aplicación . . . . .	267
III. Justificación de la regulación de la asistencia mutua en el Código ReNEUAL . . . . .	271

<b>B. Normas modelo</b> .....	273
V-1    Ámbito de aplicación .....	273
V-2    Concepto general de asistencia mutua .....	274
V-3    Obligaciones de la autoridad requirente .....	274
V-4    Obligaciones de la autoridad requerida .....	276
V-5    Derecho de la persona afectada a ser informada .....	277
V-6    Distribución de los costes .....	277
<b>C. Explicaciones</b> .....	279
V-1    Ámbito de aplicación .....	279
V-2    Concepto general de asistencia mutua .....	281
V-3    Obligaciones de la autoridad solicitante .....	285
V-4    Obligaciones de la autoridad requerida .....	289
V-5    Derecho de la persona afectada a ser informada .....	293
V-6    Distribución de los costes .....	295

**LIBRO VI  
GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE INFORMACIÓN**

<b>A. Introducción al Libro VI</b> .....	299
I.     Ámbito de aplicación del Libro VI y relación con los Libros II a V	299
II.    Relación con el Derecho general en materia de protección de datos y con los derechos relativos a la libertad de información . . . .	300
III.   Motivos que justifican la creación de un marco jurídico para las formas compuestas de gestión de información .....	302
IV.   Tipos de actividades de gestión de información y estándares normativos adecuados .....	303
V.     Derechos, obligaciones y estructuras organizativas. ....	305
<b>B. Normas modelo</b> .....	307
Capítulo 1: <b>Disposiciones generales</b> .....	307
VI-1   Ámbito de aplicación .....	307
VI-2   Definiciones .....	307
VI-3   Necesidad de un acto de base. ....	309
VI-4   Evaluación de las actividades de gestión de información .....	309
VI-5   Deberes de cooperación leal en relación con los sistemas de información .....	310
VI-6   Autoridades competentes .....	310
VI-7   Puntos de contacto .....	311
VI-8   Autoridades de gestión de los sistemas informáticos .....	311

VI-9	Principio de gestión transparente de la información . . . . .	312
VI-10	Principio de calidad de los datos . . . . .	313
<b>Capítulo 2: Mecanismos estructurados de información . . . . .</b>		<b>313</b>
VI-11	Estándares de los mecanismos estructurados de información . . . . .	313
<b>Capítulo 3: Deberes de información a otras autoridades públicas sin previa solicitud y bases de datos . . . . .</b>		<b>313</b>
Sección 1: Estándares generales de los deberes de información y bases de datos . . . . .		313
VI-12	Estándares generales de los deberes de información . . . . .	313
VI-13	Estándares generales de las bases de datos . . . . .	314
VI-14	Verificación . . . . .	314
Sección 2: Gestión de la información . . . . .		315
Subsección 1: Acceso a los datos e información . . . . .		315
VI-15	Información y acceso de las personas afectadas . . . . .	315
VI-16	Acceso de las autoridades competentes . . . . .	316
VI-17	Normas sobre gestión del acceso en sistemas de información . . . . .	317
Subsección 2: Modificación y supresión de datos e información . . . . .		317
VI-18	Competencias para modificar y suprimir datos . . . . .	317
VI-19	Deberes de actualización, rectificación o supresión de datos . . . . .	317
Subsección 3: Uso de los datos e información . . . . .		318
VI-20	Deber de utilizar la información y de consultar las bases de datos . . . . .	318
VI-21	Deber de evaluar de manera independiente la información trans- mitida a través de sistemas de información . . . . .	318
VI-22	Deber de adoptar medidas concretas ante la información . . . . .	318
VI-23	Cláusula de exención . . . . .	319
VI-24	Restricciones al uso de datos e información . . . . .	319
Subsección 4: Protección de datos y seguridad de la información . . . . .		319
VI-25	Obligaciones generales en materia de protección de datos . . . . .	319
VI-26	Almacenamiento, bloqueo y supresión de datos intercambiados en virtud de un deber de información . . . . .	319
VI-27	Almacenamiento, bloqueo y supresión de datos al margen de los procedimientos asociados a un deber de información . . . . .	320
VI-28	Confidencialidad . . . . .	321
VI-29	Estándares de seguridad de los sistemas informáticos . . . . .	321

Capítulo 4: <b>Control y resolución de conflictos</b> . . . . .	321
Sección 1: Control general y resolución de conflictos . . . . .	321
VI-30 Establecimiento de una autoridad de control . . . . .	321
VI-31 Procedimiento de mediación entre autoridades participantes . . . . .	322
VI-32 Decisiones interadministrativas vinculantes . . . . .	322
VI-33 Competencia para conceder el acceso a los datos y para modificar o suprimir datos . . . . .	323
Sección 2: Control de la protección de datos en bases de datos . . . . .	323
VI-34 Control interno por los responsables de la protección de datos . . . . .	323
VI-35 Control externo cooperativo de la protección de datos en bases de datos . . . . .	324
VI-36 Control externo por parte del Supervisor Europeo de Protección de Datos . . . . .	324
VI-37 Control externo de la protección de datos por parte de las autori- dades nacionales de control . . . . .	325
VI-38 Cooperación entre las autoridades nacionales de control y el Su- pervisor Europeo de Protección de Datos . . . . .	325
VI-39 Control de la protección de datos en bases de datos por parte del Consejo Europeo de Protección de Datos . . . . .	326
Capítulo 5: <b>Derecho a indemnización y sanciones</b> . . . . .	327
VI-40 Derecho a una indemnización en relación con las actividades de gestión compuesta de la información . . . . .	327
VI-41 Sanciones por un tratamiento ilícito de los datos . . . . .	328
<b>C. Explicaciones</b> . . . . .	329
Capítulo 1: <b>Disposiciones generales</b> . . . . .	329
VI-1 Ámbito de aplicación . . . . .	329
VI-2 Definiciones . . . . .	330
VI-3 Necesidad de un acto de base . . . . .	333
VI-4 Evaluación de las actividades de gestión de información . . . . .	335
VI-5 Deberes de cooperación leal en relación con los sistemas de infor- mación . . . . .	336
VI-6 Autoridades competentes . . . . .	337
VI-7 Puntos de contacto . . . . .	338
VI-8 Autoridades de gestión de los sistemas informáticos . . . . .	339
VI-9 Principio de gestión transparente de la información . . . . .	340
VI-10 Principio de calidad de los datos . . . . .	340

Capítulo 2: <b>Mecanismos estructurados de información</b> . . . . .	341
VI-11 Estándares de los mecanismos estructurados de información . . . .	341
Capítulo 3: <b>Deberes de información a otras autoridades públicas sin previa solicitud y bases de datos</b> . . . . .	342
Sección 1: Estándares generales de los deberes de información y bases de datos . . . . .	343
VI-12 Estándares generales de los deberes de información . . . . .	343
VI-13 Estándares generales de las bases de datos . . . . .	344
VI-14 Verificación . . . . .	345
Sección 2: Gestión de la información . . . . .	347
Subsección 1: Acceso a los datos e información . . . . .	347
VI-15 Información y acceso de las personas afectadas . . . . .	347
VI-16 Acceso de las autoridades competentes . . . . .	349
VI-17 Normas sobre gestión del acceso en sistemas de información . . .	349
Subsección 2: Modificación y supresión de datos e información . . . . .	350
Subsección 3: Uso de datos e información . . . . .	352
Subsección 4: Protección de datos y seguridad de la información . . . . .	354
Capítulo 4: <b>Control y resolución de conflictos</b> . . . . .	357
Sección 1: Control general y resolución de conflictos. . . . .	359
Sección 2: Control de la protección de datos en bases de datos . . . . .	360
Capítulo 5: <b>Derecho a indemnización y sanciones</b> . . . . .	365
VI-40 Derecho a una indemnización en relación con las actividades compuestas de gestión de la información . . . . .	365
VI-41 Sanciones por un tratamiento ilícito de los datos. . . . .	366



## PREFACIO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

En la Nota editorial y en la introducción general que precede al Libro I del presente Código se explican con detenimiento tanto las razones que nos han llevado a sus autores a elaborarlo, como su proceso de gestación, proceso que ha intentado basarse en los principios de transparencia, participación, objetividad y diligencia que el propio Código pretende asegurar en los procedimientos administrativos de la UE que tiene por objeto.

Este prefacio a la edición española trata de justificar brevemente la conveniencia de contar con una versión castellana de un Código que ha sido escrito inicialmente en inglés, como idioma común de todos sus autores. ¿Resulta realmente necesaria a estas alturas, en que se presume que todos aquellos juristas interesados en los temas de Derecho administrativo europeo leen perfectamente el inglés, la lengua franca de esta primera mitad del siglo XXI? Los miembros del comité de dirección de la Red de investigación sobre Derecho administrativo de la UE (ReNEUAL) creemos firmemente que sí, como lo son también las demás versiones lingüísticas que se están preparando en estos mismos momentos, al alemán, francés, italiano y polaco. Y ello por distintos motivos, tanto de tipo simbólico, como académico y hasta, si se quiere, estratégico.

Desde un punto de vista simbólico, parece importante contar con versiones en distintos idiomas, que reafirmen la gran riqueza que supone la pluralidad lingüística europea, frente a la tendencia imparable hacia la generalización del inglés como vehículo de comunicación en los ámbitos del Derecho supranacional y del Derecho comparado.

En el plano académico, las diferentes versiones lingüísticas reflejan el papel determinante que han tenido las distintas tradiciones nacionales de Derecho administrativo, todavía muy dispares, en la gestación del Código ReNEUAL. Como se explica en la introducción general, desde el punto de vista metodológico han tenido la misma importancia tanto el análisis del Derecho vigente de la UE, como la identificación de las mejores prácticas regulatorias nacionales, extraídas sobre todo de los Códigos generales de procedimiento administrativo

de que disponen una mayoría de Estados miembros. La traducción busca así garantizar que el Código sea comprensible en los distintos idiomas de la UE y sea, de esta forma, *compatible* con las diferentes tradiciones jurídico-administrativas europeas. Como positivo efecto secundario, las traducciones, coordinadas en estrecha colaboración recíproca por parte de distintos miembros del comité de dirección de ReNEUAL, pretenden también contribuir a la necesaria unificación de la terminología básica manejada en el Derecho administrativo de los distintos países europeos, continuando la excelente labor iniciada hace ya tiempo por las traducciones oficiales de la UE –que han sido adoptadas en la presente versión siempre que ha sido posible– y sentando las bases conceptuales que permitan seguir profundizando en la construcción de un auténtico espacio jurídico-administrativo europeo.

El proceso de traducción no es, en suma, un aspecto separado y accesorio del Código, sino un elemento clave de su propio proceso de elaboración, que resulta de gran relevancia para asegurar la calidad del resultado final. Así lo demuestra el hecho de que esta y las demás versiones lingüísticas que le seguirán adelanten ya algunos cambios que incorporará, cuando vea la luz, dentro de unos meses, la versión inglesa definitiva en papel. Dichos cambios han derivado, precisamente, de la revisión exhaustiva del texto inglés y de la lectura en clave nacional realizada con motivo de su conversión a distintos idiomas. No se trata, en todo caso, de cambios esenciales respecto de la versión inglesa que se colgó en internet ([www.reneual.eu](http://www.reneual.eu)) el pasado mes de septiembre. En el preciso lenguaje informático, la que este volumen contiene vendría a ser una versión 1.1, no una 2.0, aunque tampoco una simple versión 1.0.1 de mera corrección de errores.

Pero la existencia de diversas versiones lingüísticas es también necesaria por razones prácticas, para lograr una mayor difusión del Código y una mejor consecución de los objetivos últimos perseguidos con su elaboración. Los textos en inglés tienen todavía una penetración limitada en las comunidades jurídicas nacionales, sobre todo en aquellas propias de los Estados más poblados de la UE, cuyo tamaño y tradición las hace menos permeables y más autorreferenciales –el nivel medio de inglés de la población es en dichos países también más bajo que en los más pequeños y necesariamente abiertos al exterior, como reflejan los eurobarómetros–, y su publicación en el idioma correspondiente hace más fácil su difusión entre los legisladores, jueces y empleados públicos nacionales, a los que también va dirigido el Código, junto a sus homólogos del nivel de la UE.

En efecto, el presente Código ha sido concebido como una propuesta académica susceptible de ser adoptada, en todo o en parte, por el legislador de la UE y convertirse en una norma vinculante. Como se explica con detenimiento en la Introducción general, la prudencia ha llevado a limitar su alcance a las normas administrativas, las decisiones y los contratos de la Administración *de la UE*, sin que sus preceptos resulten de aplicación, en general, a las Administraciones



nacionales (la excepción se encontraría en los Libros V y VI, donde por definición no resulta posible limitar su aplicación al nivel de la UE). Pero, con independencia de ello, el Código también pretende ofrecer un catálogo de buenas prácticas que puedan ser de utilidad y servir de inspiración a los legisladores, jueces y empleados públicos nacionales cuando reformen, interpreten o apliquen el Derecho nacional vigente en materia de procedimiento administrativo. Sus preceptos han sido en general concebidos y diseñados para ser aplicados a toda Administración, y no solo a la de la UE, y pueden servir de base no solo a trabajos académicos centrados en el Derecho administrativo europeo, sino también relativos al Derecho administrativo nacional (y «global»). La versión castellana permite además extender su posible influencia a los países y organizaciones supranacionales latinoamericanos, donde el proyecto ReNEUAL se está siguiendo también con gran interés.

En este sentido, son muchos, a mi juicio, los aspectos del Código que pueden resultar novedosos y útiles desde la perspectiva del Derecho administrativo español, un Derecho que tiene una larga y destacada tradición en materia de procedimiento administrativo (ejerciendo por ello su influencia en el Código, sobre todo en el Libro III, relativo al procedimiento de elaboración de actos administrativos), pero cuya regulación acusa ya el paso del tiempo y requeriría de algunas reformas.

En lo concerniente a la regulación del *procedimiento de elaboración de normas* por parte de la Comisión Europea, las agencias europeas y los demás organismos que forman la Administración de la UE (lo que en España se denominaría procedimiento reglamentario), contenida en el *Libro II*, pueden destacarse, entre otros aspectos, la *antelación* con la que deben hacerse públicas las nuevas iniciativas normativas –para así posibilitar que los sectores afectados y la ciudadanía puedan preparar debidamente su participación en la posterior fase de consultas– (artículo II-2); la obligación de *evaluar el impacto* no solo económico de la norma, sino también social, medioambiental, sobre los derechos fundamentales y sobre otros valores protegidos, sin que se exija en todo caso un análisis coste-beneficio, que no es siempre posible ni deseable (artículo II-3.1.b)); la obligación de *motivar*, en la memoria explicativa, no solo las opciones normativas elegidas, sino también cuáles son y por qué se han descartado las alternativas existentes (artículo II-3.1.c); la obligación de identificar a los *expertos y grupos de interés* que hayan participado en la elaboración del proyecto normativo que se someterá a consulta, y de publicar los informes, propuestas y otros documentos que hayan podido aportar (artículo II-3.2); la obligación de abrir un *trámite de consulta* a toda la ciudadanía (similar al procedimiento norteamericano de *notice and comment* y al mecanismo español –normalmente potestativo– de información pública), practicado por medios electrónicos en un sitio web centralizado para consultas, durante un plazo amplio de un mínimo de doce semanas, con publicación de las observaciones efectuadas por los participantes y obligación de repetir el trámite en caso de revisión sustancial del proyecto inicial (artículo II-4); la obligación de explicar, en

el informe motivado final, si y cómo (o por qué no) han sido tomadas en consideración las *observaciones formuladas* durante la fase de consultas (artículo II-5.1.a)); o la previsión de un *procedimiento acelerado* (que no abreviado), para casos debidamente justificados, en el que se realiza el trámite de consulta después de que la norma haya sido adoptada, en un plazo máximo de dieciocho meses, tras el cual ésta deja de estar en vigor (artículo II-6).

Del *Libro III*, relativo a las *decisiones administrativas sobre casos concretos*, merecen atención, también desde la perspectiva del Derecho español, entre otros aspectos, la propia *noción restringida de decisión* (similar al concepto alemán de acto administrativo y bastante más acotada que el español) y la *definición de las partes* del procedimiento –basada en los efectos de la decisión y no en la distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos– (artículo III-2); una regulación de los *conflictos de interés* menos formalista que la de las causas de abstención y recusación (artículo III-3); el suministro de *información general, en internet*, sobre los distintos tipos de procedimientos administrativos existentes (artículo III-4); la obligación de *notificar la iniciación de oficio* de los procedimientos y de *acusar recibo* en los procedimientos iniciados a instancia de parte (artículos III-5 y III-6.3); la remisión al *procedimiento competitivo* de adjudicación de contratos en el caso de que el número de solicitudes –de autorización, por ejemplo– que puedan estimarse sea limitado y se emplee un procedimiento de otorgamiento competitivo (artículo III-6.4); la obligación de designar a un *agente responsable* del procedimiento, al que se asigna un papel central (artículo III-7); la posibilidad de nombrar e incluso imponer un *representante conjunto* en los procedimientos que cuenten con un gran número de afectados (artículo III-8.3); la falta de previsión general de la consecuencia del *silencio administrativo positivo* –una figura tan cuestionada en España por amplios sectores doctrinales– en caso de incumplimiento del plazo máximo de resolución (artículo III-9); la regulación detallada de la *obtención de información* por parte de la Administración y, en particular, de las *inspecciones* administrativas, con especial consideración de la cooperación que tiene lugar en las inspecciones en que intervienen conjuntamente administraciones de distintos niveles y Estados miembros (artículos III-10 a III-21); la regulación del *derecho de acceso al expediente* (artículo III-22) y del *derecho de audiencia* (artículo III-23), especialmente en los procedimientos *compuestos*, tan habituales en el Derecho de la UE (artículo III-24); las modalidades de *consulta del público* interesado, que incluyen las audiencias públicas y las consultas a través de internet (artículo III-25); la *obligación de motivar* suficientemente toda decisión, sin excepciones ni *numerus clausus* (artículo III-29); el deber de indicar no solo los recursos administrativos y judiciales susceptibles de interposición contra la decisión, sino también las posibilidades existentes de reclamación ante un *Defensor del Pueblo* (artículo III-30); o la regulación de la *modificación y la revocación* de las decisiones (que comprende lo que en España se denomina revisión de oficio y revocación –total o parcial–), presentando los cuatro grandes supuestos existentes –en función del carácter contrario o ajusta-

do a Derecho de la decisión, y de los efectos favorables o desfavorables que pudiera tener— en un cuadro que resulta, a mi modo de ver, más claro y ponderado que el contenido en la Ley 30/1992 (artículos III-35 y III-36).

A su vez, del *Libro IV*, relativo a los *contratos* celebrados por la Administración de la Unión, pueden resultar de interés, entre otros aspectos: su *amplio enfoque general*, que engloba no solo los contratos que el Derecho español conoce tradicionalmente como tales (esto es, los acuerdos que celebran las administraciones públicas con sujetos particulares para la adquisición o enajenación de bienes y servicios a cambio de un precio —como los contratos de obras, suministros, servicios, patrimoniales o de personal laboral—), sino también los convenios interadministrativos y aquellos que versan sobre las potestades administrativas (como los que otorgan subvenciones), incluidos todos ellos dentro de la noción de contrato propia del Derecho privado y de otros ordenamientos jurídico-administrativos (artículo IV-2.a), que toma la definición de contrato del Proyecto de Marco Común de Referencia, un código académico de Derecho privado europeo muy influyente); la sumisión general de la mayoría de los contratos (aquellos que son análogos a los celebrados entre sujetos particulares, y que en España tienen su regulación en la normativa de contratos del sector público y de patrimonio de las administraciones públicas) *al Derecho privado*, salvo en lo concerniente a su preparación y adjudicación (artículos IV-3 a IV-5, dando continuidad a la situación vigente actualmente en los contratos de la Administración de la Unión —que se rigen normalmente por el Derecho privado de los Estados miembros, también en el caso de las agencias europeas radicadas en España— y de muchos otros Estados miembros); la obligación de respetar los *principios procedimentales de buena administración* contenidos en el Libro III (sobre las decisiones unilaterales) tanto al adjudicar el contrato (artículo IV-7), como cuando la Administración ejerza sus derechos —que no prerrogativas— contractuales (artículo IV-21) o se relacione con los subcontratistas (artículo IV-39); la regulación de las *condiciones generales de los contratos* de la Administración, sujetas al procedimiento general de elaboración de normas administrativas contenido en el Libro II (y, por tanto, a los amplios deberes de consulta y motivación antes apuntados) y solo vinculantes para el contratista cuando las haya negociado individualmente, las conozca o la Administración le haya llamado debidamente la atención al respecto (artículo IV-6); la regulación de un *procedimiento competitivo de adjudicación general*, aplicable solo en defecto de normas más específicas aplicables (como, sobre todo, el Reglamento Financiero de la UE, en lo concerniente a los contratos de obras, suministros, servicios, patrimoniales y subvencionales de la Administración de la Unión), basado en la influyente Comunicación de la Comisión de 2006 sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o solo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública, y que prevé, entre otros aspectos, un *criterio rotatorio* en la adjudicación de contratos de escasa cuantía entre personas cualificadas incluidas en una lista (artículo IV-17.2) o un *período de espera* de catorce días naturales previo a la firma de cualquier con-

trato, para atender posibles reclamaciones (artículo IV-19); la previsión de *causas de resolución* bastante más precisas que las contenidas en la legislación española de contratos del sector público, y que provienen de las mejores prácticas del Derecho civil europeo (artículos IV-28 –resolución por cambio de circunstancias–, IV-29 –para evitar graves perjuicios al interés general– y IV-30 –por incumplimiento esencial o demora–); o la regulación de la *subcontratación*, que recoge la doctrina del Defensor del Pueblo Europeo destinada a proteger a los subcontratistas (artículos IV-37 a IV-39).

Los *Libros V* y *VI*, sobre, respectivamente, la *asistencia mutua* entre autoridades administrativas y la *gestión administrativa de información*, son, en sí mismos, muy novedosos, además de resultar directamente aplicables –a diferencia de los Libros anteriores– a las administraciones nacionales cuando ejecuten el Derecho de la UE. Ambos Libros se ocupan de dos aspectos capitales del Derecho administrativo de nuestros días, que han experimentado un enorme desarrollo a instancias del Derecho y las prácticas administrativas de la UE, y que no han recibido todavía una regulación general adecuada, que aborde los numerosos problemas que suscitan desde un enfoque común y coherente: el Derecho administrativo de la información y de la cooperación interadministrativa –crucial en un sistema multinivel como el de la UE, que tiene en su vértice a una Administración dotada de capacidades ejecutivas muy limitadas–. Los Libros V y VI pretenden colmar en parte dicha laguna, complementando los Libros precedentes mediante la regulación transversal de determinados intercambios interadministrativos de información, cada vez más importantes, que pueden servir de base, sobre todo, para la adopción de decisiones administrativas.

El *Libro V*, desarrollando el principio de cooperación leal del artículo 4.3 TUE, regula la asistencia mutua que deben prestarse tanto la Administración de la Unión como las de los distintos Estados miembros al ejecutar el Derecho de la UE. Sus previsiones, circunscritas a la asistencia destinada a la obtención de información, a la realización de una inspección o a la práctica de una notificación (y que no incluyen la asistencia para la ejecución forzosa de actos dictados por la autoridad requirente –artículo V-1–), son bastante más detalladas que las recogidas en el artículo 4 de la Ley 30/1992. Enumeran los derechos y obligaciones de la autoridad requirente (artículo V-3) y de la requerida (artículo V-4), partiendo de un deber general de asistencia (artículo V-4.3), como regla general gratuita (artículo V-6), y de una relación tasada de causas de denegación (artículo V-4.4), y establecen el derecho de la persona afectada a ser informada de la transmisión prevista de información que le concierna (artículo V-5).

A su vez, el *Libro VI* se ocupa de formas más complejas e integradas de intercambio de información, que operan normalmente sobre la base de sistemas informáticos y que van más allá de la mera petición de información a otra Administración realizada en el marco de la genérica asistencia mutua del Libro V. Se trata del intercambio de información que tiene lugar a través de mecanismos estructurados de información (como, p. ej., el Sistema de Infor-

mación del Mercado Interior –IMI– regulado por el Reglamento 1024/2012), en virtud de un deber de información a otra Administración sin previa solicitud (el ejemplo típico es el de los sistemas de alerta rápida en materia alimentaria), o a través de bases de datos compartidas (artículos VI-1 y VI-2). El Libro trata de extraer y generalizar las mejores prácticas de las normas de Derecho derivado de la UE que han proliferado en los últimos años sobre la materia, proponiendo algunas soluciones innovadoras y buscando un equilibrio adecuado entre las exigencias de eficacia y eficiencia administrativa, de protección de los datos personales de las personas afectadas y de una atribución clara de responsabilidades entre las Administraciones que participan en el intercambio de información. Partiendo de la exigencia de que tales actividades se apoyen siempre en un acto de base vinculante que discipline sus aspectos específicos fundamentales (artículo VI-3), el Libro contempla todo un conjunto de derechos de las personas afectadas y de garantías materiales, organizativas y procedimentales destinadas a asegurar el pleno respeto de los principios del Estado democrático de Derecho por parte de estas nuevas y tan potentes formas de cooperación informativa interadministrativa. Con el Libro VI, el Código ReNEUAL se adentra en terrenos poco explorados hasta la fecha por la doctrina administrativista española y europea.

Junto a las cuestiones concretas relativas a los distintos Libros acabadas de señalar, pienso que el Código es también de gran interés, siempre desde la óptica de un lector español, por determinados rasgos generales que lo caracterizan, como son su *enfoque omnicomprendivo* (no se circunscribe al procedimiento de elaboración de decisiones, como la mayoría de códigos nacionales de procedimiento administrativo, sino que engloba también, como se ha visto, el procedimiento reglamentario, los contratos, la asistencia mutua y la gestión administrativa de información); su *focalización en la información y el procedimiento administrativos*, coherente con la centralidad que ambos han adquirido en el discurso jurídico-administrativo en los últimos años (gracias, en buena medida, a las innovaciones introducidas por el propio Derecho derivado de la UE); su apuesta decidida por los *medios electrónicos*, sin complejidades técnicas de detalle impropias de un código general; el peso concedido al *deber de diligencia e imparcialidad* de la Administración, extraído de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y directamente relacionado con el principio de buena administración y con una visión del procedimiento que supere su tradicional concepción prevalentemente defensivo-garantista para enfatizar también la importancia de la toma de decisiones administrativas (en sentido amplio) de calidad, que no sólo respeten los derechos de los ciudadanos afectados, sino que satisfagan del mejor modo posible los intereses públicos implicados; su *concisión*, que pretende dejar espacio al desarrollo jurisprudencial y sectorial, aunque sin renunciar a efectuar una regulación de una mínima densidad, que ofrezca claridad y seguridad jurídica (132 artículos no son muchos teniendo en cuenta la amplitud de su objeto); y, especialmente, su concepción *funcional-sustantiva* del procedimiento, heredada también de la jurisprudencia y el Dere-

cho de la UE, que contrasta con el formalismo ciego que a menudo ha caracterizado al Derecho administrativo español (buena prueba de ello se encuentra, p. ej., en los artículos II-4.4, II-5.1.b), III-3.3, III-22.3, III-22.4, III-23.3, III-23.4 o III-29, donde determinadas precisiones finalistas tratan de evitar que las referidas actuaciones procedimentales se conviertan, en la práctica, en «meros trámites», en la significativa expresión española).

Estos y otros aspectos del Código ReNEUAL podrían ser tomados en consideración por el legislador español, en el momento en que se acaba de presentar un Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que, en líneas generales, y salvo algunas novedades de interés, se muestra continuista y poco innovador con respecto a la todavía vigente Ley 30/1992.

\* \* \*

Cuando, en el año 2008, publiqué un trabajo defendiendo con énfasis la conveniencia de una codificación del procedimiento administrativo de la UE (en la obra colectiva *La unión administrativa europea*, coordinada por Francisco Velasco y Jens-Peter Schneider, y publicada también en alemán), no podía imaginar que al cabo de unos meses se me invitaría a participar en la gestación de la red ReNEUAL, y que cinco años después elaboraríamos una obra como la que aquí se presenta. Han sido cinco años apasionantes de numerosísimas reuniones, seminarios, congresos y videoconferencias, en los que los autores hemos intercambiado miles de mensajes de correo electrónico y de comentarios sobre las decenas de versiones que se han ido sucediendo sobre los diferentes Libros del Código. Si todo proceso codificador constituye un *Lernprozess*, participar en un proceso semejante, junto a colegas del nivel académico y la calidad humana de los miembros que integran el comité de dirección de ReNEUAL, procedentes de nueve países distintos de la UE, ha sido una experiencia inolvidable y verdaderamente enriquecedora, por la que quiero expresarles mi agradecimiento más sincero. Nunca pensé que sería tan fácil que juristas procedentes de tradiciones diversas se pusieran de acuerdo sobre cuestiones tan concretas como las abordadas en el presente Código.

Los miembros del referido comité también queremos mostrar nuestra gratitud hacia el Ministerio de Ciencia e Innovación (actual Ministerio de Economía y Competitividad), por concedernos un Proyecto de investigación que ha permitido financiar numerosas actividades durante los últimos tres años, así como hacia el Instituto Nacional de Administración Pública, por haber manifestado tanto interés en la publicación de la presente edición española e incluso asumir buena parte de los gastos de traducción. Deseamos expresar también nuestro agradecimiento a los muchos colegas, jueces, altos cargos, letrados y demás personas que viajaron desde toda España para participar en la Jornada de pre-

sentación y discusión del Código que tuvo lugar el pasado día 30 de enero en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. El gran interés mostrado por el Código y los estimulantes debates que allí se suscitaron constituyen para nosotros el mejor premio al intenso trabajo desarrollado a lo largo de los últimos años.

ORIOI MIR PUIGPELAT  
Barcelona, febrero de 2015





## PRÓLOGO DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO EUROPEO

En octubre de 2013, en el acto de mi juramento como Defensora del Pueblo Europeo ante el Tribunal de Justicia, anuncié que mi ambición era ayudar a las instituciones de la UE a dar lo mejor de sí mismas. Ello redundaba en beneficio de las instituciones y de su personal, así como de las personas que tienen un trato directo con ellas. Pero, por encima de todo, redundaba en beneficio de los ciudadanos europeos en general.

Como Defensora del Pueblo, me preocupa especialmente la creciente brecha entre las instituciones de gobierno de la Unión Europea y los ciudadanos. Quienes trabajamos en las instituciones debemos comprender que estamos atravesando una crisis de la ciudadanía europea, y un aspecto esencial de dicha crisis es que muchos ciudadanos ven a la UE y a sus instituciones como algo distante y ajeno.

La ingente labor que ha realizado y finalizado con éxito la Red de investigación sobre Derecho administrativo de la UE (ReNEUAL, por sus siglas en inglés) al elaborar normas modelo de procedimientos administrativos contribuye a aumentar la visibilidad y comprensibilidad del marco administrativo a través del cual desempeñan sus funciones las instituciones de la UE.

Ningún conjunto de normas puede aspirar a cubrir todas y cada una de las cuestiones o situaciones imaginables. Siempre debe haber margen para hacer uso del buen criterio al aplicar los principios. La legislación no debe convertirse en un escudo tras el que la administración se pueda esconder alegando que una determinada acción no está permitida o prohibida de forma expresa. Por tanto, resulta de fundamental importancia que ReNEUAL lograra evitar unas normas excesivamente detalladas. Las normas modelo no propician un enfoque del tipo «marque la casilla correspondiente», ni tampoco crean una carrera de obstáculos que impida el buen criterio o vaya en contra del sentido común.

Las normas modelo pueden ser de utilidad bien como base para una posible futura legislación, o bien como convincente síntesis de los principios que se aprecian en el Derecho existente. Estoy convencida de que, a largo plazo, po-

drían contribuir de forma considerable a ayudar a las instituciones de la UE a dar lo mejor de sí mismas. Sin lugar a dudas, serán una preciosa fuente de inspiración en el desempeño de la misión del Defensor del Pueblo de servir a la democracia a través de la colaboración con las instituciones de la Unión Europea para crear una administración más eficaz, responsable, transparente y ética.

EMILY O'REILLY  
Defensora del Pueblo Europeo

## DECLARACIÓN CONJUNTA DEL EUROPEAN LAW INSTITUTE (ELI) Y DE LA RED DE INVESTIGACIÓN SOBRE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UE (ReNEUAL)

ReNEUAL se creó en 2009 con la misión de desarrollar un conjunto de normas modelo de procedimiento administrativo de la UE destinadas a reforzar los principios generales del Derecho de la UE y a codificar las mejores prácticas identificadas en la legislación vigente de la UE o en los ordenamientos jurídicos nacionales. Uno de los objetivos del European Law Institute (Instituto de Derecho Europeo - ELI), fundado en 2011, es impulsar el diálogo entre el mundo académico y los profesionales del Derecho con el fin de contribuir de manera informada al proceso legislativo europeo en temas de auténtica dimensión europea. Con tal de que la regulación propuesta llegara a una audiencia más amplia y lograra los mejores resultados posibles, en 2012 ReNEUAL y el ELI decidieron cooperar en relación con las normas modelo de procedimiento administrativo de la UE, que han sido redactadas y desarrolladas por ReNEUAL. A tal fin, en 2012 el ELI aceptó cooperar con el proyecto ReNEUAL «*Restatements* y buenas prácticas en Derecho Procedimental Administrativo de la UE».

Para el ELI este tipo de cooperación ha constituido un experimento con un formato poco convencional. El hecho de que ReNEUAL llevara ya varios años trabajando en el desarrollo del proyecto comportó que pudiera conducirlo a su fase final antes de que el ELI siguiera íntegramente sus procedimientos internos habituales, destinados a revisar sustantivamente y adoptar todas las detalladas disposiciones del Código.

La publicación del Código, por tanto, se lleva a cabo sin que adopte formalmente el formato de un «instrumento ELI». Sin embargo, sí se han tenido debidamente en cuenta elementos sustantivos importantes del método del ELI, como son la diversidad y la participación de académicos y profesionales.

El ELI y ReNEUAL reconocen este proceso como mutuamente beneficioso y enriquecedor. El proceso conjunto ha implicado que hayan participado en los debates los distintos órganos establecidos por el ELI, entre los que se incluyen un comité consultivo integrado por algunos de sus miembros. Entre las actividades conjuntas desarrolladas debe hacerse una mención especial de un semi-

nario organizado en colaboración con el Centro de Cooperación Judicial del Instituto Universitario Europeo de Florencia en febrero de 2014. Dicho seminario posibilitó la discusión con jueces nacionales y europeos de alto nivel, contribuyendo de forma constructiva al desarrollo del Código.

El Código ReNEUAL de 2014 se ha beneficiado enormemente de los esfuerzos conjuntos del ELI y ReNEUAL. Esta cooperación constituye la base para futuras actividades conjuntas destinadas a mejorar el Derecho de procedimiento administrativo de la UE.

El ELI y ReNEUAL están convencidos de los beneficios de su cooperación y colaboración futuras.

DIANA WALLIS

Presidenta del European Law Institute

HERWIG C. H. HOFMANN, JENS-PETER SCHNEIDER y JACQUES ZILLER

Coordinadores de ReNEUAL

## NOTA EDITORIAL Y AGRADECIMIENTOS

La publicación de la Red de investigación sobre Derecho administrativo de la UE (*Research Network on EU Administrative Law* - ReNEUAL) es el resultado de la cooperación de muchas personas e instituciones. ReNEUAL se constituyó en 2009 por iniciativa de los profesores Herwig C. H. Hofmann y Jens-Peter Schneider, que coordinan la red junto con el profesor Jacques Ziller. ReNEUAL ha crecido hasta contar con más de un centenar de expertos del mundo académico y profesional dedicados al Derecho público comparado y de la UE.

ReNEUAL pretende conseguir una comprensión adecuada del Derecho público de la UE como área de conocimiento que garantiza que los valores constitucionales de la Unión estén presentes y sean respetados siempre que se ejerza la autoridad pública. Pretende contribuir a la creación de un marco jurídico para la ejecución administrativa del Derecho de la UE a través de un conjunto de normas accesibles, funcionales y transparentes que den visibilidad a los derechos y deberes tanto de los particulares como de las distintas administraciones. El presente Código de procedimiento administrativo de la UE es la prueba de que es posible elaborar una regulación europea en materia de procedimientos administrativos adaptada a la a menudo compleja realidad de la ejecución conjunta del Derecho de la UE por los órganos de la Unión y los Estados miembros.

Para elaborar el Código, ReNEUAL creó cuatro grupos de trabajo sobre los aspectos más relevantes del procedimiento administrativo de la UE. Estos grupos de trabajo se han ocupado principalmente del procedimiento de elaboración de normas administrativas (dirigido por Deirdre Curtin, Herwig C. H. Hofmann y Joana Mendes; Libro II); del procedimiento de elaboración de decisiones (dirigido por Paul Craig, Giacinto della Cananea, Oriol Mir y Jens-Peter Schneider; Libro III); de los contratos (dirigido por Jean-Bernard Auby, Ulrich Stelkens y Jacques Ziller; Libro IV); y de la gestión administrativa de información (dirigido por Diana-Urania Galetta, Herwig C. H. Hofmann y Jens-Peter Schneider; Libros V/VI). El diseño de estos grupos de trabajo reflejaba el alcance del proyecto ReNEUAL de elaboración de un Código de procedimiento administrativo de

la UE. Con el fin de confeccionar los distintos Libros, los responsables de los grupos de trabajo conformaron equipos de redacción, en los que se integraron, junto a aquellos, los siguientes académicos: Micaela Lottini (Libro VI), Nikolaus Marsch (Libro VI), Michael Mirschberger (Libro IV), Hanna Schröder (Libro IV), Morgane Tidghi (Libro VI), Vanessa M. Tünsmeier (Libros III y V), Marek Wierzbowski (Libro III). Edoardo Chiti, Paul Craig y Carol Harlow colaboraron activamente en la fase inicial de redacción del Libro II. Se ofrece información detallada sobre los responsables y los demás miembros de los equipos de redacción en la lista que se incluye tras la presente nota editorial.

Un comité de dirección compuesto por los responsables y por los miembros más activos de los grupos de trabajo asumió la gestión del proyecto y la labor de asegurar la coherencia en el contenido y en la redacción de los distintos Libros. En la fase final, dicho comité ha ejercido de consejo editorial de este Código ReNEUAL. El profesor George Berman (Universidad de Columbia, Nueva York) se unió a él como colaborador externo.

La labor de investigación y redacción de los grupos de trabajo se ha beneficiado de las ideas, valoraciones críticas, tiempo y conocimientos de muchos miembros del ReNEUAL, de funcionarios de las instituciones y órganos de la UE y de otros expertos de Europa y otras partes del mundo, manifestadas con ocasión de su participación en distintos seminarios y congresos y de su reacción a publicaciones anteriores de los integrantes de aquellos.

ReNEUAL quiere agradecer muy particularmente el apoyo del Defensor del Pueblo Europeo y del Parlamento Europeo. En 2011, el Parlamento Europeo estableció una subcomisión de la comisión JURI bajo la presidencia del diputado del Parlamento Europeo Luigi Berlinguer. La comisión dio audiencia como expertos, entre otros, a los miembros del comité de dirección de ReNEUAL Paul Craig, Oriol Mir y Jacques Ziller. Dicha subcomisión preparó la resolución del Parlamento Europeo de enero de 2013 por la que se solicita a la Comisión que presente una propuesta de Ley de Procedimiento Administrativo de la UE. A raíz de esta resolución, la Comisión Europea ha celebrado audiencias a las que han contribuido con sus aportaciones miembros del comité de dirección de ReNEUAL.

Desde 2011 ReNEUAL ha colaborado estrechamente con el Defensor del Pueblo Europeo, inicialmente con el Defensor del Pueblo Nikiforos Diamandouros y desde 2014 con la Defensora del Pueblo Emily O'Reilly. Ambos han apoyado públicamente los esfuerzos de ReNEUAL para mejorar la regulación del procedimiento administrativo de la Unión. Estamos especialmente agradecidos por la oportunidad que nos han ofrecido para debatir el proyecto ReNEUAL en 2012 y 2014 en sendos congresos organizados por el Defensor del Pueblo en la sede del Parlamento Europeo. También querríamos expresar nuestro agradecimiento a Ian Harden, secretario general de la oficina del Defensor del Pueblo Europeo, por su interés y apoyo al proyecto ReNEUAL.

ReNEUAL también querría agradecer la colaboración mantenida con ACA-Europe, una asociación compuesta por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los Consejos de Estado u órganos jurisdiccionales superiores de la jurisdicción contencioso-administrativa de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea. El primer congreso conjunto entre ACA-Europe y ReNEUAL fue organizado en abril de 2013 en la sede de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria en Parma, Italia, en el que jueces de prácticamente todos los Estados miembros de la UE participaron y contribuyeron al debate sobre los procedimientos compuestos para la de adopción de decisiones. La reunión se había preparado a través de un seminario con miembros del *Conseil d'État* francés junto con Herwig Hofmann, bajo la presidencia del vicepresidente del *Conseil* Jean-Marc Sauvé. El segundo congreso en el que ACA-Europe colaboró con ReNEUAL se celebró en noviembre de 2013 en La Haya (Países Bajos) bajo la presidencia neerlandesa de ACA-Europe, en colaboración con el Consejo de Estado de los Países Bajos, y contó con la participación de Paul Craig y Jean-Bernard Auby por parte de ReNEUAL.

El European Law Institute (Instituto de Derecho Europeo - ELI) se incorporó al proyecto ReNEUAL en 2012. En este contexto, recibimos un gran número de observaciones interesantes por parte de miembros del Comité consultivo del ELI, presidido por Marc Clément (Lyon) y Christiaan Timmermans (La Haya), y de los participantes en las dos asambleas generales anuales del Instituto. Querríamos dar las gracias a todos los que nos han hecho llegar sus comentarios por aportar su tiempo, energía y conocimiento a este proyecto conjunto, así como al ELI por prestar su apoyo institucional. En febrero de 2014, el Centro para la Cooperación Judicial del Departamento de Derecho del Instituto Universitario Europeo de Florencia organizó, bajo la dirección de Loïc Azoulai, y en colaboración con el ELI y ReNEUAL, un congreso que permitió profundizar en la discusión del proyecto. Junto a los organizadores, querríamos expresar nuestro agradecimiento especialmente a los jueces de altas instancias de los Estados miembros que participaron en dicho congreso.

ReNEUAL agradece el apoyo financiero y material que ha recibido de distintas fuentes, incluidas las contribuciones de las universidades de las que proceden los profesores que han participado en el proyecto. Querríamos reconocer especialmente las aportaciones de

- Deutsche Forschungsgemeinschaft, Alemania (GZ: SCHN 364/1-1);
- Fonds National de Recherche du Luxembourg, Luxemburgo (INTER/DFG/11/09);
- Ministerio de Ciencia e Innovación, Administración General del Estado, España (Proyecto DER2011-22754);
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Italia (PRIN 2012 - prot. 2012SAM3KM);

- Nederlands Wetenschappelijk Organisatie, Países Bajos.

ReNEUAL querría también hacer mención al apoyo y buena acogida que ha tenido la organización de eventos por parte de universidades e instituciones académicas, incluidas (en orden alfabético):

- **Ámsterdam:**
  - Universidad de Ámsterdam (Amsterdam Centre for European Law and Governance ACELG, University of Amsterdam);
- **Barcelona:**
  - Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña;
  - Departamento de Derecho administrativo y Derecho Procesal, Universidad de Barcelona;
- **Florenia:**
  - Instituto Universitario Europeo de Florenia (Florence Centre for Judicial Cooperation, Law Department, European University Institute (EUI));
- **Friburgo de Br.:**
  - Universidad de Friburgo (Institute of Media and Information Law, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg);
- **Luxemburgo:**
  - Centro de Derecho Europeo, Universidad de Luxemburgo (Centre for European Law, Faculty of Law, Economics and Finance, University of Luxembourg);
  - Instituto Universitario Internacional de Luxemburgo (Institut Universitaire International du Luxembourg);
  - Cátedra Jean Monnet en Derecho Público Europeo de la Universidad de Luxemburgo (Jean Monnet Chair in European Public Law at the University of Luxembourg) (con el apoyo financiero de la Comisión Europea, Life Long Learning Project);
- **Madrid:**
  - Instituto Nacional de Administración Pública;
- **Milán:**
  - Universidad de Milán (Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano);
- **Osnabrück:**
  - Universidad de Osnabrück (European Legal Studies Institute, Universität Osnabrück);



- París:
  - Instituto de Estudios Políticos de París Sciences Po (Chaire MDAP, Sciences Po, Paris);
- Pavía:
  - Universidad de Pavía (Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Pavia);
- Speyer:
  - Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer);

El comité de dirección de ReNEUAL está profundamente agradecido por las múltiples y valiosas aportaciones recibidas durante las discusiones sobre los borradores previos de este Código de procedimiento administrativo de la UE, especialmente en el contexto de los congresos anteriormente mencionados, del Congreso ReNEUAL de 2013 celebrado en Luxemburgo, y con ocasión de varios seminarios organizados por los distintos grupos de trabajo. La gran cantidad de contribuciones hace imposible reconocer cada una de ellas como se merece, pero en cualquier caso querríamos hacer una mención especial de las aportaciones en forma de comentarios, borradores y revisión crítica de (en orden alfabético):

Henk Addink

Profesor, Universidad de Utrecht (Professor, University of Utrecht)

Michael Asimow

Profesor, Universidad de Stanford (Professor, Stanford University Law School)

Joseph Azizi

Profesor, Universidad de Luxemburgo (Professeur Associé, Université de Luxembourg); exjuez y expresidente de Sala, Tribunal General, Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Dimitry Berberoff Ayuda

Director del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo y Magistrado de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

Luigi Berlinguer

Exdiputado del Parlamento Europeo

Raffaele Di Giovanni Bezzi

DG Connect, Comisión Europea

Stanislaw Biernat

Vicepresidente del Tribunal Constitucional de Polonia (Trybunał Konstytucyjny)

Jean-Claude Bonichot

Juez, Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Kieran Bradley

Juez del Tribunal de la Función Pública, Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Alex Brenninkmeijer

Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo

Anna Buchta

Jefa de Litigación y Política Legislativa, Supervisor Europeo de Protección de Datos

Dolors Canals

Profesora Titular de Derecho administrativo, Universidad de Girona

Roberto Caranta

Profesor de Derecho administrativo, Universidad de Turín (Professore ordinario di diritto amministrativo, Università Degli Studi di Torino)

Francisco Cardona

Asesor Senior para la Reforma de la Función Pública, OCDE (Senior Adviser for Civil Service Reform, OCDE, Sigma)

Edoardo Chiti

Profesor de Derecho administrativo, Universidad de la Tuscia (Professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli Studi della Tuscia)

Sarah Clegg

Asistente de investigación, Universidad de Friburgo (Wissenschaftliche Hilfskraft, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg)

Marc Clément

Juez del Tribunal Administrativo de Apelación de Lyon (Cour administrative d'appel de Lyon)

Anne Davies

Profesora de Derecho y Políticas Públicas, Universidad de Oxford (Professor of Law and Public Policy, University of Oxford)

Lena-Sophie Deißler

Asistente de investigación, Universidad de Friburgo (Wissenschaftliche Hilfskraft, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg)

Dirk Detken

Jefe de la Unidad de Asuntos Legales y Regulatorios, Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria

Paul de Hert

Profesor de Derecho, Universidad Libre de Bruselas VUB (Professor of Law, Vrije Universiteit Brussel)

Angelo de Zotti

Juez del Tribunal Administrativo Regional de Lombardía (Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia)

Piet Hein Donner

Vicepresidente del Consejo de Estado de los Países Bajos (Raad van State)

Anna Fleischer

Asistente de investigación, Universidad de Friburgo (Wissenschaftliche Hilfskraft, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg)

Eduardo Gamero

Catedrático de Derecho administrativo, Universidad Pablo de Olavide

David Gaudillère,

Juez del Consejo de Estado francés (Conseil d'État)

Gerhard Grill

Director, Defensor del Pueblo Europeo

Marian Grubben

Jefa de Unidad, DG MARKT, Comisión Europea

Ian Harden

Profesor; Secretario General, Defensor del Pueblo Europeo

Carol Harlow

Profesora emérita de Derecho Público, London School of Economics (Professor Emeritus of Public Law, London School of Economics and Political Science)

Dirk Hudig

Secretario General del European Risk Forum

Pim Huisman

Profesor ayudante, Universidad Libre de Ámsterdam (Assistant Professor, Vrije Universiteit Amsterdam)

Peter Hustinx

Supervisor Europeo de Protección de Datos

Sir Francis Jacobs

Expresidente del European Law Institute; exjuez del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Marc Jaeger

Presidente del Tribunal General, Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Oswald Jansen

Profesor, Universidad de Utrecht; Consejero Legal del municipio de La Haya (Professor, University of Utrecht; Legal Counsel City of The Hague)

Heikki Kanninen

Vicepresidente del Tribunal General, Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Charles Koch

Profesor de Derecho, Universidad William and Mary (Woodbrigde Professor of Law, College of William and Mary Law School, Williamsburg, Virginia)

Beate Kohler-Koch

Profesora emérita de Relaciones Internacionales e Integración Europea, Universidad de Mannheim (Professor emerita für Internationale Beziehungen und Europäische Integration, Universität Mannheim)

Nevena Kostova

Asistente de investigación, Universidad de Friburgo (Wissenschaftliche Hilfskraft, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg), en la actualidad en la Universidad de Edimburgo (University of Edinburgh)

Andrzej Kraczkowski

Asistente de investigación, Universidad de Varsovia (Research Assistant, University of Warsaw)

Ingo Kraft

Juez del Tribunal Federal Administrativo alemán (Bundesverwaltungsgericht)

Hubert Legal

Director General, Servicio Jurídico, Consejo de la Unión Europea

Christian Lindner

Jefe de Gabinete del Vicepresidente Sefcovic, Comisión Europea

Irena Lipowicz

Defensora del Pueblo de Polonia; Profesora de Derecho administrativo, Universidad Cardenal Stefan Wyszyński de Varsovia (Polish Human Rights Defender; Professor of Administrative Law, Cardinal Stefan Wyszyński University, Warsaw)

Marilena-Silvia Lungu

Administradora, Comisión Europea; Universidad de Luxemburgo (University of Luxembourg)

Lars Volck Madsen

Subdirector de Departamento, Derecho de la UE, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca (Deputy-Head of Department, EU Law, Ministry of Foreign Affairs, Denmark)

Olli Mäenpää

Profesor de Derecho administrativo, Universidad de Helsinki (Professor of Administrative Law, University of Helsinki)

María José Martínez Iglesias

Directora, Dirección de Asuntos Legislativos, Servicio Jurídico, Parlamento Europeo

Richard Meads

Relator (Rapporteur) del European Risk Forum

Arjen Meij

Profesor visitante, Universidad de Luxemburgo (Visiting Professor, University of Luxembourg); expresidente de Sala del Tribunal General, Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Bucura Mihaescu-Evans

Investigadora, Universidad de Luxemburgo (Researcher, University of Luxembourg)

Alessandro Morini

Abogado; exasistente, Universidad de Luxemburgo (Lawyer; former assistant, University of Luxembourg)

Paul Nemitz

Director, DG Justicia, Comisión Europea

Jens Nymand-Christensen

Director General Adjunto, Secretaría General, Comisión Europea

Nicolas Paine

Juez del Tribunal Superior del Reino Unido (High Court, UK)

Timothée Paris

Juez del Tribunal Administrativo de Apelación de París (Cour administrative d'appel de Paris)

Alexandre Peñalver

Profesor Titular de Derecho administrativo, Universidad de Barcelona

Sara Pernus

Investigadora predoctoral, Universidad de Ámsterdam (PhD Researcher, University of Amsterdam)

Alain Pilette

Servicio Jurídico, Consejo de la Unión Europea

Hans-Joachim Prieß

Abogado, Freshfields Bruckhaus Deringer LLP

Georges Ravarani

Presidente del Tribunal Administrativo y miembro del Tribunal Constitucional de Luxemburgo (President of the Administrative Court and Member of the Constitutional Court of Luxembourg)

João Sant'Anna

Director, Defensor del Pueblo Europeo

Ioannis Sarmas

Tribunal de Cuentas Europeo

Jean-Marc Sauvé

Vicepresidente del Consejo de Estado francés (Conseil d'État)

Magdalena Śliwa

Asistente de investigación, Universidad de Varsovia (Research Assistant, University of Warsaw)

Ben Smulders

Director, Servicio Jurídico, Comisión Europea

Jerzy Supernat

Profesor de Administración Pública, Universidad de Breslavia (Professor of Public Administration, University of Wrocław)

Eljalill Tauschinski

Investigadora predoctoral, Universidad de Ámsterdam (PhD Researcher, University of Amsterdam)

Mario Tenreiro

Jefe de Unidad, Secretaría General, Comisión Europea

Christiaan Timmermans

Exjuez del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Pieter van Nuffel

Asesor jurídico, Servicio Jurídico, Comisión Europea

Frank van Ommeren

Profesor de Derecho Constitucional y Administrativo, Universidad de Ámsterdam (Professor of Constitutional and Administrative Law, University of Amsterdam)

Thomas van Rijn

Director, Servicio Jurídico, Comisión Europea

Diana Wallis

Presidenta del European Law Institute; exdiputada del Parlamento Europeo

Wolfgang Weiß

Profesor de Derecho Público, en particular Derecho Europeo y Derecho Internacional Público, Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer (Universitätsprofessor für Öffentliches Recht, insbesondere Europa- und Völkerrecht, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer)

Rob Widdershoven

Profesor, Universidad de Utrecht (Professor, Utrecht University)

Johan Wolswinkel

Profesor ayudante, Universidad Libre de Ámsterdam (Assistant Professor, Vrije Universiteit Amsterdam)

Bostjan Zalar

Juez del Tribunal Administrativo de Eslovenia (High Court judge of the Administrative Court of the Republic of Slovenia); juez *ad hoc* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Zheni Zhekova

Investigadora predoctoral, Universidad de Luxemburgo (PhD Researcher, University of Luxembourg)





## MIEMBROS DE LOS EQUIPOS DE REDACCIÓN

Jean-Bernard Auby

Profesor de Derecho Público, Instituto de Estudios Políticos de París  
Sciences Po (Professeur de droit public, Chaire MDAP, Sciences-Po Paris)

Paul Craig

Profesor de Derecho Inglés, Universidad de Oxford (Professor of English  
Law, University of Oxford)

Deirdre Curtin

Profesora de Derecho Europeo, Universidad de Ámsterdam (Professor of  
European Law, University of Amsterdam)

Giacinto della Cananea

Profesor de Derecho administrativo, Universidad de Roma II (Professore  
ordinario di diritto amministrativo, Università degli Studi di Roma «Tor  
Vergata»)

Diana-Urania Galetta

Profesora de Derecho administrativo, Universidad de Milán (Professore  
ordinario di diritto amministrativo, Università degli Studi di Milano)

Herwig C. H. Hofmann

Profesor de Derecho Público Europeo y Transnacional, Cátedra Jean  
Monnet, Universidad de Luxemburgo (Professor of European and Trans-  
national Public Law, Jean Monnet Chair, University of Luxembourg)

Micaela Lottini

Profesora ayudante de Derecho administrativo, Universidad de Roma III  
(Ricercatore confermato in diritto amministrativo, Università degli Studi  
«Roma Tre»)

Nikolaus Marsch

Investigador postdoctoral, Universidad de Friburgo (Akademischer Rat  
a. Z, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg)

Joana Mendes

Profesora de Derecho Europeo, Universidad de Ámsterdam (Associate Professor of European Law, University of Amsterdam)

Oriol Mir

Catedrático acreditado de Derecho administrativo, Universidad de Barcelona

Michael Mirschberger

Asistente de investigación, Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer (Forschungsreferent, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer)

Jens-Peter Schneider

Profesor de Derecho Público, Universidad de Friburgo (Professor für Öffentliches Recht, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg)

Hanna Schröder

Exasistente de investigación, Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer (ehem. Forschungsreferentin, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer); en la actualidad: Letrada, Tribunal General, Tribunal de Justicia de la Unión Europea (las opiniones vertidas son estrictamente personales)

Ulrich Stelkens

Profesor de Derecho Público, en particular Derecho administrativo Alemán y Europeo, Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer (Universitätsprofessor für Öffentliches Recht, insbesondere deutsches und europäisches Verwaltungsrecht, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer)

Morgane Tidghi

Exbecaria Marie Curie, Universidad de Luxemburgo (University of Luxembourg)

Vanessa M. Tünsmeier

Asistente de investigación, Universidad de Friburgo (Akademischer Mitarbeiterin, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg)

Marek Wierzbowski

Profesor de Derecho administrativo y Procedimiento Administrativo, Universidad de Varsovia (Professor of Administrative Law and Administrative Procedure, University of Warsaw)

Jacques Ziller

Profesor de Derecho de la Unión Europea, Universidad de Pavía (Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Università di Pavia)

## ABREVIATURAS

AESA/EASA	Agencia Europea de Seguridad Aérea.
AEVM/ESMA	Autoridad Europea de Valores y Mercados.
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (BGBl. Nr. 51/1991) das zuletzt durch Artikel 1 des Bundesgesetzes vom 31. Juli 2013 (BGBl. I Nr. 161/2013) geändert worden ist [Ley general austríaca de procedimiento administrativo].
BGBI	Bundesgesetzblatt [Boletín Oficial de la República Federal de Alemania].
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CAAMF	Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal [1988] ETS 127, modificado por el Protocolo de enmienda al Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal [2010] ETS 208 (BOE núm. 276, de 16.11.2012).
CAMAA	Acto del Consejo 98/ C 24/01, de 18 de diciembre de 1997, por el que se celebra, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras [1998] DO C24/1.
CAS	Acervo de Schengen - Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes [2000] DO L239/19.
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [2007] DO C303/1.

CE	Comunidad Europea.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CEBCA	Código Europeo de Buena Conducta Administrativa aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001.
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
CEDH	Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
CENEMA	Convenio Europeo sobre notificación en el extranjero de documentos en materia administrativa [1977] ETS 94 (BOE núm. 236, de 2.10.1987).
CICNC	Comunicación interpretativa de la Comisión sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o solo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública (2006/C 179/02).
CoERGA	Council of Europe Recommendation of the Committee of Ministers to member states on good administration CM/Rec(2007)7 [Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre buena administración, adoptada el 20 de junio de 2007].
D93/13	Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores [1993] DO L95/29 modificada por última vez por la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre derechos de los consumidores, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 85/577/EEC del Consejo y la Directiva 97/7/EC del Parlamento Europeo y del Consejo [2011] DO L304/64.
D95/46	Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos [1995] DO L281/31 modificada por última vez por el Reglamento (EC) 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de septiembre de 2003 sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE [2003] DO L284/1.

- D2001/95 Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos [2001] DO L11/4 modificada por última vez por el Reglamento (CE) 596/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control [2009] DO L188/14.
- D2006/123 Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior [2006] DO L376/36.
- D2007/2 Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire) [2007] DO L108/1.
- D2010/24 Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas [2010] DO L84/1.
- D2011/16 Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE [2011] DO L64/1.
- D2011/92 Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente [2012] DO L26/1 modificada por última vez por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente [2014] DO L124/1.
- D2014/24 Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE [2014] DO L94/65.
- DCFR Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law - Draft Common Frame of Reference (DCFR) - Outline Edition, Prepared by the Study Group on a European Civil Code and the Research Group on EC Private Law (Acquis

Group), Based in part on a revised version of the Principles of European Contract Law, 2009, disponible en: [http://ec.europa.eu/justice/policies/civil/docs/dcfr\\_outline\\_edition\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/civil/docs/dcfr_outline_edition_en.pdf) [Proyecto de Marco Común de Referencia, código académico de Derecho privado europeo].

- DE2119/98 Decisión n.º 2119/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, por la que se crea una red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad [1998] DO L268/1 modificada por última vez por el Reglamento (CE) n.º 596/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control [2009] DO L188/14.
- DE2002/187 Decisión 2002/187/JAI del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia [2002] DO L 63/1 modificada por última vez por la Decisión 2009/426/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia [2009] DO L138/14.
- DE2007/533 Decisión 2007/533/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) [2007] DO L205/63.
- DE2008/615 Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza [2008] DO L210/1.
- DE2009/371 Decisión 2009/371/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol) [2009] DO L121/37.
- DE2009/917 Decisión 2009/917/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros [2009] DO L323/20.
- DE2010/15 Decisión 2010/15/UE de la Comisión, de 16 de diciembre de 2009, por la que se establecen directrices para la gestión del Sistema Comunitario de Intercambio Rápido de Información «RAPEX», creado en virtud del artículo 12 de la Directiva

- 2001/95/CE (Directiva sobre seguridad general de los productos), y del procedimiento de notificación establecido en el artículo 11 de esa misma Directiva [2009] DO L22/1.
- DM2006/960 Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea [2006] DO L386/89.
- DM2008/977 Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal [2008] DO L350/60.
- DM2009/315 Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros [2009] DO L93/23.
- DO Diario Oficial de las Comunidades Europeas/Diario Oficial de la Unión Europea.
- DPE Defensor del Pueblo Europeo.
- DPRAESA Decision of the EASA Management Board 01/2012, amending and replacing Decision 8/2007 concerning the procedure to be applied by the Agency for the issuing of opinions, certification specifications and guidance material («Rulemaking Procedure»), of 13 March 2012 [Decisión del Consejo de Administración de AESA 01/2012, de 13 de marzo de 2012, por la que se establece el procedimiento normativo de la Agencia].
- ECIEAM European convention on the obtaining abroad of information and evidence in administrative matters [1978] ETS 100 [Convenio europeo sobre la obtención en el extranjero de información y pruebas en asuntos administrativos].
- EMA Agencia Europea de Medicamentos.
- EURODAC Sistema europeo de comparación de impresiones dactilares.
- ETS European Treaty Series [Serie de Tratados Europeos del Consejo de Europa].
- FL Förvaltningslag (1986:223) Utfärdad: 1986-05-07, ändring införd Lag (2014:630) om ändring i förvaltningslagen (1986:223) [Ley sueca de procedimiento administrativo].
- GALA/Awb Wet van 4 juni 1992 houdende algemene regels van bestuursrecht (Stb. 1992, 315), in werking getreden op 1 juli 1994, latstelijk gewijzigd bij Wet van 25 juni 2014, in werking getre-

- den op 1 augustus 2014 (General Administrative Law Act - GALA) [Ley general holandesa de Derecho administrativo].
- IAG European Commission, Impact Assessment Guidelines of 15 January 2009, SEC(2009) 92 [Directrices de la Comisión Europea sobre la evaluación de impacto de 15 de enero de 2009].
- IMI Sistema de Información del Mercado Interior.
- Kpa Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dziennik Ustaw Nr 30, poz. 168), tekst jednolity z dnia 30 stycznia 2013 r. (Dziennik Ustaw z 2013 r. poz. 267), zmiana z dnia 10 stycznia 2014 r. (Dziennik Ustaw z 2014 r. poz. 183) [Código polaco de procedimiento administrativo].
- L241/1990 Legge 7 agosto 1990 n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (publicata nella Gazzetta Ufficiale del 18 agosto 1990 n. 192) [Ley italiana de procedimiento administrativo y de acceso a los documentos administrativos].
- LAE Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, BOE núm. 150, de 23.6.2007, modificada por última vez por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, BOE núm. 55, de 5.3.2011 [Ley española de Administración electrónica].
- LRJPAC Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285, de 27.11.1992), modificada por última vez por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE núm. 312, de 30.12.2013) [Ley española de procedimiento administrativo].
- MRBR Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report (13 November 2001), disponible en: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf) [Informe Final del Grupo Mandelkern sobre Mejora de la Regulación, de 13 de noviembre de 2001).
- OLAF Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.
- PE Parlamento Europeo.
- PRGPD Propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos) COM(2012) 11 final.



- R31/1962 Reglamento n.º 31 (CEE), n.º 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 [1962] DO 45 modificado por última vez por el Reglamento (UE, Euratom) 1023/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea y el régimen aplicable a otros agentes de la Unión [2013] DO L287/15.
- R2988/95 Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas [1995] DO L312/1.
- R2185/96 Reglamento (Euratom, CE) n.º 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 [1996] DO L292/2.
- R515/97 Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria [1997] DO L82/1 modificado por última vez por el Reglamento (CE) n.º 766/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria [2008] DO L218/48.
- R659/1999 Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [1999] DO L83/1 modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 734/2013 del Consejo, de 22 de julio de 2013, que modifica el Reglamento (CE) n.º 659/1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE [2013] DO L204/15.
- R45/2001 Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos [2001] DO L8/1.

- R1049/2001 Reglamento (CE) n.º 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 [2001] OJ L 145/43.
- R178/2002 Reglamento (CE) n.º 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 [2002] DO L31/1 modificado por última vez por el Reglamento (CE) n.º 596/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control [2009] DO L188/14.
- R1/2003 Reglamento (CE) n.º 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 [2003] DO L 1/1 modificado por última vez por el Reglamento (CE) n.º 487/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del artículo 81, apartado 3, del Tratado a determinadas categorías de acuerdos y prácticas concertadas en el sector del transporte aéreo (versión codificada) [2009] DO L 148/1.
- R1829/2003 Reglamento (CE) n.º 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente [2003] DO L268/1 modificado por última vez por el Reglamento (CE) n.º 298/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1829/2003 sobre alimentos y piensos modificados genéticamente, por lo que se refiere a las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión [2008] DO L97/64.
- R139/2004 Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas («Reglamento comunitario de concentraciones») [2004] DO L24/1.
- R2006/2004 Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores («Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumi-

- dores») [2004] DO L364/1 modificado por última vez por la Directiva 2013/11/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo) [2013] DO L165/63.
- R882/2004 Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales [2004] DO L165/1 modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 563/2012 de la Comisión, de 27 de junio de 2012, por el que se modifica el anexo VII del Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la lista de laboratorios de referencia de la UE [2012] DO L168/24.
- R1987/2006 Reglamento (CE) n.º 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) [2006] DO L381/4.
- R216/2008 Reglamento (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, y se deroga la Directiva 91/670/CEE del Consejo [2008] DO L79/1 modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 6/2013 de la Comisión, de 8 de enero de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, y se deroga la Directiva 91/670/CEE del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE [2013] DO L4/34.
- R767/2008 Reglamento (CE) n.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS) [2008] DO L218/60 modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario de

- normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, los Reglamentos del Consejo (CE) n.º 1683/95 y (CE) n.º 539/2001 y los Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo (CE) n.º 767/2008 y (CE) n.º 810/2009 [2013] DO L182/1.
- R1302/2008 Reglamento (CE, Euratom) n.º 1302/2008 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2008, relativo a la base de datos central de exclusión [2008] DO L344/12.
- R207/2009 Reglamento (CE) n.º 207/2009 del Consejo, de 26 de febrero de 2009, sobre la marca comunitaria (versión codificada) («Reglamento de la marca comunitaria») [2009] DO L78/1 modificado por última vez por el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Croacia y a las adaptaciones del Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica [2012] DO L112/6.
- R810/2009 Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (código de visados) [2004] DO L243/1 modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, los Reglamentos del Consejo (CE) n.º 1683/95 y (CE) n.º 539/2001 y los Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo (CE) n.º 767/2008 y (CE) n.º 810/2009 [2013] OJ L182/1.
- R904/2010 Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido [2010] DO L268/1 modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 517/2013 del Consejo, de 13 de mayo de 2013, por el que se adaptan determinados Reglamentos y Decisiones en los ámbitos de la libre circulación de mercancías, la libre circulación de personas, el derecho de sociedades, la política de competencia, la agricultura, la seguridad alimentaria, la política veterinaria y fitosanitaria, la política de transportes, la energía, la fiscalidad, las estadísticas, las redes transeuropeas, el poder judicial y los derechos fundamentales, la justicia, la libertad y la seguridad, el medio ambiente, la unión aduanera,

- las relaciones exteriores, la política exterior, de seguridad y defensa y las instituciones, con motivo de la adhesión de la República de Croacia [2013] DO L158/1.
- R1095/2010 Reglamento (UE) n.º 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), se modifica la Decisión 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión [2010] DO L331/84 modificado por última vez por la Directiva 2014/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifican las Directivas 2003/71/CE y 2009/138/CE y los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 1094/2010 y (UE) n.º 1095/2010 en relación con las facultades de la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y la Autoridad Europea de Valores y Mercados [2014] DO L153/1.
- R16/2011 Reglamento (UE) n.º 16/2011 de la Comisión, de 10 de enero de 2011, por el que se establecen medidas de ejecución del Sistema de Alerta Rápida para los Productos Alimenticios y los Alimentos para Animales [2011] DO L6/7.
- R1077/2011 Reglamento (UE) n.º 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia [2011] DO L286/1 modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) [2013] DO L180/1.
- R389/2012 Reglamento (UE) n.º 389/2012 del Consejo, de 2 de mayo de 2012, sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales y por el que se deroga el Reglamento (CE)

n.º 2073/2004 [2012] DO L121/1 modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 517/2013 del Consejo, de 13 de mayo de 2013, por el que se adaptan determinados Reglamentos y Decisiones en los ámbitos de la libre circulación de mercancías, la libre circulación de personas, el derecho de sociedades, la política de competencia, la agricultura, la seguridad alimentaria, la política veterinaria y fitosanitaria, la política de transportes, la energía, la fiscalidad, las estadísticas, las redes transeuropeas, el poder judicial y los derechos fundamentales, la justicia, la libertad y la seguridad, el medio ambiente, la unión aduanera, las relaciones exteriores, la política exterior, de seguridad y defensa y las instituciones, con motivo de la adhesión de la República de Croacia [2013] DO L158/1.

- R966/2012 Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo [2012] DO L 298/1 modificado por última vez por el Reglamento (UE, Euratom) n.º 547/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión [2014] DO L 163/18.
- R1024/2012 Reglamento (UE) n.º 1024/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior y por el que se deroga la Decisión 2008/49/CE de la Comisión («Reglamento IMI») [2012] DO L316/1 modificado por última vez por la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») [2014] DO L 159/11.
- R1268/2012 Reglamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 de la Comisión, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión [2012] DO L362/1.
- R603/2013 Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sis-

- tema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) [2013] DO L180/1.
- R883/2013 Reglamento (UE, Euroatom) n.º 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) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999 del Consejo [2013] DO L248/1.
- R1052/2013 Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur) [2013] DO L295/11.
- RAPEX Sistema de intercambio rápido de información de la Unión Europea.
- RASFF Sistema de alerta rápida para alimentos y piensos de la Unión Europea.
- RLPAUE 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(INL)).
- RPEPRGPD Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2014, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos) P7\_TA(2014)0212.
- RPTJ Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, de 25 de septiembre de 2012 [2012] DO L 265/1, en su versión modificada el 18 de junio de 2013 [2013] DO L 173/65.

SEPD	Supervisor Europeo de Protección de Datos.
SIRENE	Solicitud de información complementaria en el puesto fronterizo de entrada [Reglamento (CE) n.º 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)].
SIS	Sistema de Información de Schengen.
Stb.	Staatsblad [Boletín Oficial de los Países Bajos].
UE	Unión Europea.
USAPA	Administrative Procedure Act of 1946, Pub.L 79-404, §§ 500 - 596, 60 Stat. 237 (1946) [Ley federal de procedimiento administrativo de los Estados Unidos de América].
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TFP	Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TJCE/TJUE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas/Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TPI/TG	Tribunal de Primera Instancia/Tribunal General de la Unión Europea.
TUE	Tratado de la Unión Europea.
VIS	Sistema de Información de Visados.
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749) geändert worden ist [Ley federal alemana de procedimiento administrativo].



LIBRO I  
**DISPOSICIONES GENERALES**



## A. INTRODUCCIÓN AL CÓDIGO ReNEUAL

### Resumen ejecutivo de la introducción

- (1) El proyecto de Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la UE emprendido por la *Research Network on EU Administrative Law* (ReNEUAL) pretende encontrar la mejor forma de *traducir los valores constitucionales de la Unión en normas sobre procedimiento administrativo* relativas a la ejecución no legislativa del Derecho y las políticas de la UE. Unas normas bien diseñadas para la ejecución del Derecho y las políticas de la UE podrían mejorar la calidad del ordenamiento jurídico europeo, contribuyendo a una mejor garantía del cumplimiento de los principios generales del Derecho de la UE, ayudando a simplificar el ordenamiento jurídico, confiriendo una mayor seguridad jurídica y resolviendo lagunas legales.
- (2) El *Código ReNEUAL está organizado en seis Libros*. Estos Libros están orientados a reforzar los principios generales del Derecho de la UE y a identificar –sobre la base de un estudio comparado– las mejores prácticas en diferentes políticas concretas de la UE. *El proceso de elaboración del Código fue el siguiente*: en primer lugar, se analizaron de forma comparada las políticas de la UE y los ordenamientos jurídicos nacionales. Después, se elaboró una versión preliminar de las posibles normas previamente identificadas, acompañada de una explicación de las decisiones adoptadas y las fuentes consultadas. En tercer lugar, este Código ReNEUAL se sometió a un proceso de debate y revisión a través de una serie de consultas con un amplio abanico de profesionales y académicos.
- (3) Las normas modelo que integran el Código ReNEUAL han sido formuladas y presentadas de un modo que permita su *posible adopción como Reglamento de la UE* –con una base jurídica adecuada *de lege lata* o *de lege ferenda*–. En cualquier caso, la expresión «normas modelo» subraya el *carácter académico del proyecto ReNEUAL*.

- (4) El Código ReNEUAL sigue un enfoque de «*codificación innovadora*». Esto implica una nueva norma legal que reúne en un único documento principios existentes que se encuentran dispersos en diferentes leyes y reglamentos, y en la jurisprudencia de los tribunales. Si es necesario, la codificación innovadora también modifica dichos principios y reglas existentes, pudiendo asimismo añadir otros nuevos.
- (5) Las *normas y principios del Derecho administrativo de la UE* son, en su conjunto, el resultado de la introducción progresiva de legislación en políticas concretas, algunas de las cuales han podido tener un diseño experimental. El Derecho administrativo de la UE se caracteriza así por una *fragmentación significativa* en normas y procedimientos sectoriales y relativos a cuestiones específicas, con reglas y principios muy complejos y que se solapan; además, existen lagunas en la regulación.
- (6) El *Derecho de la UE emplea una combinación de instrumentos* en contextos concretos y evolutivos de ejecución del Derecho y las políticas de la UE. Cada uno de estos instrumentos –decisiones, actos no legislativos de alcance general, acuerdos y contratos– tiene sus propios requisitos específicos para garantizar la justicia procedimental. El Derecho de la UE en materia de procedimientos administrativos también se caracteriza por el *carácter multijurisdiccional* de muchos de sus procedimientos y por la pluralidad de los actores implicados.
- (7) Las normas de procedimiento administrativo de la UE *no existen en el vacío; tampoco son únicas*. Los ordenamientos jurídicos de todo el mundo se enfrentan a problemas semejantes al regular la ejecución administrativa del Derecho. Se pueden extraer enseñanzas de las legislaciones de muchos Estados miembros en materia de procedimiento administrativo, pero no hay ningún modelo concreto que pueda transferirse en bloque.
- (8) El objetivo principal del proyecto ReNEUAL ha sido elaborar formas de mejorar la ejecución del Derecho de la UE en su conjunto. Desde el inicio del proyecto se ha contemplado activamente la posibilidad de que se convierta total o parcialmente en una iniciativa legislativa de la UE. Conforme al sistema de atribución de competencias de la UE, cualquier posible legislación futura de la UE sobre procedimiento administrativo exige identificar las disposiciones del Tratado que constituyan una base jurídica para la aprobación de dicha legislación. La *base jurídica para una codificación de los procedimientos administrativos de la UE* es una cuestión delicada, y ReNEUAL ha tenido en cuenta estas dificultades de diversas formas.
- (9) El Código ReNEUAL de procedimiento administrativo no posee el mismo *ámbito de aplicación* en todos sus Libros. Distintas consideraciones han llevado a diferenciar entre el ámbito general de los Libros II, III y IV, centrados en las instituciones, órganos y organismos de la UE, y los Li-

bros V y VI, que se han elaborado pensando tanto en las autoridades de la UE como de los Estados miembros.

- (10) De acuerdo con el enfoque presentado en esta introducción, la redacción de las normas se ha sometido repetidamente –desde el primer momento– a un proceso de consulta y debate tanto a nivel interno como externo, cuyos detalles se ofrecen en las explicaciones de cada Libro y en la Nota editorial del presente volumen.

## **I. Contexto y misión del proyecto ReNEUAL: procedimientos administrativos de la UE y principios constitucionales**

- (11) Los principios constitucionales constituyen parámetros normativos decisivos para el diseño de los procedimientos administrativos en la UE. La existencia o inexistencia de normas de procedimiento administrativo en la UE no es solo una cuestión «técnica» al margen de juicios de valor constitucional. La realización de principios constitucionales puede tener un impacto considerable sobre los resultados sustantivos. Los procedimientos administrativos para la ejecución del Derecho y de las políticas de la UE conllevan una actuación administrativa en todas sus fases. *Las normas sobre procedimiento administrativo deben diseñarse para maximizar de igual forma el doble objetivo del Derecho público: garantizar que los instrumentos en cuestión promueven el cumplimiento efectivo de las obligaciones públicas y, al mismo tiempo, garantizar la protección de los derechos de los particulares.*
- (12) Los valores y principios constitucionales constituyen los parámetros normativos fundamentales para valorar el diseño de los procedimientos de ejecución del Derecho de la UE. Dichos valores y principios comprenden la protección del *Estado de Derecho* y sus emanaciones en subprincipios tales como el de legalidad, seguridad jurídica, proporcionalidad de la actuación administrativa y protección de la confianza legítima. Esos valores y principios engloban también los conceptos de una *Unión democrática* sobre la base de un sistema transparente que exige no solo la definición y protección de los derechos de participación y de acceso a la información, sino también, conforme al artículo 9 TUE, la igualdad de los ciudadanos en su acceso a la administración de la Unión. En particular, los artículos 1.2 y 10.3 TUE establecen que en la Unión, de acuerdo con los principios de apertura y subsidiariedad, «las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos».
- (13) *Otros derechos y obligaciones individuales* que subyacen al diseño de procedimientos se derivan del principio de buena administración tal y como se recoge en parte en el artículo 41 CDFUE. La buena administra-

ción exige que las decisiones se adopten conforme a procedimientos que garanticen el respeto a los principios de equidad, imparcialidad y de resolución en un plazo razonable. Además, la buena administración incluye el derecho a recibir una motivación –una exigencia protegida también por el derecho a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 47 CDFUE– y la posibilidad de reclamar una indemnización por daños y perjuicios frente a las autoridades públicas que hayan causado un daño en el ejercicio de sus funciones. La buena administración también requiere la protección de los derechos de defensa, los derechos lingüísticos y, con carácter más general, la protección de la noción del debido proceso. Además, la buena administración abarca los derechos de información, entre los que se incluyen la protección de la intimidad y los secretos comerciales, así como el acceso a la información.

- (14) El Código de procedimiento administrativo de la UE elaborado por ReNEUAL *pretende encontrar la mejor manera de traducir los valores constitucionales de la Unión en normas sobre procedimiento administrativo* relativas a la ejecución no legislativa del Derecho y de las políticas de la UE. Los redactores de este Código ReNEUAL consideran que unas normas bien diseñadas para la ejecución del Derecho y las políticas de la UE podrían mejorar la calidad del ordenamiento jurídico de la UE. Dicho Código ReNEUAL tiene el potencial de reforzar el cumplimiento de los principios generales del Derecho de la UE. Este resultado no solo aportaría claridad a los derechos y obligaciones legales de los particulares y de las administraciones implicadas, sino también transparencia y eficacia al ordenamiento jurídico en su conjunto. Una codificación de los procedimientos administrativos podría ayudar a simplificar el ordenamiento jurídico, conferiría una mayor seguridad jurídica, colmaría lagunas legales del ordenamiento y, en consecuencia, contribuiría a garantizar el respeto al Estado de Derecho. Atribuir a los particulares derechos exigibles en los procedimientos que les afectan redundaría en el cumplimiento de los principios del debido proceso y alienta la justicia procedimental. Asimismo, cabe esperar razonablemente que la existencia de un conjunto básico de normas para los procedimientos administrativos reduciría el nivel de litigación. Los *actuales procedimientos y normas en materia de procedimiento administrativo están fragmentados y se refieren, en su mayoría, a políticas concretas*; hay lagunas y no siempre es posible interpretar de forma coherente las normas aplicables a los diferentes sectores, por mucho que se intente que sean similares. Los actuales procedimientos y normas sobre procedimiento administrativo precisan a menudo el complemento de disposiciones de procedimiento relativas a ciertas cuestiones transversales.
- (15) El *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo está organizado en seis Libros*. Estos Libros están orientados a reforzar los principios generales del Derecho de la UE y a identificar –sobre la base de un estudio

comparado— las mejores prácticas en diferentes políticas concretas de la UE. El Libro I se ocupa del ámbito de aplicación general del código, de su relación con las normas sectoriales y con la legislación de los Estados miembros, y de las definiciones de los términos empleados en todos los Libros. El Preámbulo del Libro I incluye un resumen de los principios que guían la actuación administrativa y la interpretación de todas las normas posteriores contenidas en los Libros II a VI. Estos últimos Libros regulan con mayor profundidad los procedimientos administrativos de la UE que pueden afectar directamente a los derechos e intereses de los particulares. Tales Libros se ocupan de la ejecución no legislativa del Derecho y las políticas de la UE a través de: normas (Libro II), decisiones sobre casos concretos (Libro III), contratos (Libro IV) y, con gran importancia para el carácter compuesto de la administración de la UE, procedimientos de asistencia mutua (Libro V) y gestión de información (Libro VI).

- (16) El Código ReNEUAL de Procedimiento Administrativo *no posee el mismo ámbito de aplicación en todos sus Libros*. Los procedimientos cubiertos por los Libros II, III y IV son los llevados a cabo por las instituciones, órganos y organismos de la UE. Los Libros V y VI abordan cuestiones que no pueden resolverse sin tener en cuenta la relación entre las instituciones, órganos y organismos de la UE por un lado, y las autoridades de los Estados miembros, por el otro. Dado que los Estados miembros suelen participar en la ejecución del Derecho y las políticas de la UE, las normas de los Libros V y VI están diseñadas para aplicarse también a la actividad de ejecución de los Estados miembros. En términos generales, el Código ReNEUAL también pretende ser útil para las autoridades de los Estados miembros que en su caso opten por aplicarlo en sus actuaciones al ejecutar el Derecho y las políticas de la UE.
- (17) El *proceso de redacción de las normas* se llevó a cabo, en primer lugar, mediante un análisis comparado de las políticas de la UE y los ordenamientos jurídicos nacionales, con el objetivo de identificar problemas compartidos y soluciones comunes o innovadoras para los mismos. Se estudiaron diversos ámbitos, incluidos, entre otros, las ayudas de Estado, la protección medioambiental, las telecomunicaciones o la investigación e innovación. Un segundo paso consistió en la redacción preliminar de las posibles normas identificadas en dichos modelos, acompañadas de las explicaciones necesarias en relación con las decisiones adoptadas y las fuentes consultadas. En una tercera fase, las normas del Código ReNEUAL se sometieron de forma continuada a discusión y revisión en varios foros de profesionales y académicos<sup>1</sup>. Este proceso condujo a procesos iterativos de reelaboración para mejorar y clarificar el texto. En opinión de ReNEUAL, la evolución del ordenamiento jurídico europeo

---

<sup>1</sup> V. la Nota editorial para los detalles de los diversos procesos de consulta.

ha llegado a un punto en el que dicha codificación es no solo posible sino necesaria para el futuro desarrollo de la UE como sistema normativo. Los miembros de ReNEUAL llegaron a la conclusión, en las fases iniciales del proyecto, de que la mejor forma de diseñar un Código de Derecho de la UE de procedimiento administrativo era mediante un proceso de «codificación innovadora». La «codificación innovadora» se produce cuando una nueva norma legal establece una fuente de principios existentes que habitualmente se encuentran dispersos en diferentes leyes y reglamentos y en la jurisprudencia de los tribunales; si es necesario, también puede modificar los principios y las normas existentes, así como añadir otros nuevos. Este método permite resolver las contradicciones entre las leyes vigentes y colmar las lagunas. También fomenta un desarrollo más dinámico del Derecho de la UE, teniendo particularmente en cuenta la evolución de la jurisprudencia y las necesidades cambiantes de las distintas políticas. En cambio, la que se conoce como *codification à droit constant* —una técnica que consiste básicamente en elaborar una versión consolidada legalmente vinculante de la legislación existente— no sería adecuada para abordar los distintos desafíos inherentes al ordenamiento de la UE.

- (18) Las normas modelo que integran el Código ReNEUAL de Procedimiento Administrativo adoptan una *forma adecuada para su posible aprobación como Reglamento de la UE* —con una base jurídica apropiada *de lege lata* o *de lege ferenda*—, tal y como se expone en la sección IV de la presente introducción. *Sin embargo*, la expresión «normas modelo» subraya el carácter *académico* del *proyecto* ReNEUAL. El Código ofrece tanto a los académicos como a los profesionales del Derecho un marco estructurado para debatir y avanzar en el desarrollo del Derecho administrativo de la UE. El Código ReNEUAL también pretende informar a los órganos legislativos y a los tribunales sobre las opciones legales y las mejores prácticas. Conviene subrayar que la codificación que estamos elaborando incorpora tanto *normas jurídicamente vinculantes ya existentes, como normas que hasta ahora poseían carácter de soft law* y *que, al integrarse en el Código, adquieren también fuerza obligatoria*: esto significa que el *incumplimiento de dichas normas debería tener consecuencias*. Sin embargo, en esta primera fase de desarrollo el Código ReNEUAL no se ocupa de las consecuencias del incumplimiento. Hay un doble motivo para ello: en primer lugar, aunque algunas legislaciones nacionales en materia de procedimiento administrativo establecen con carácter vinculante las sanciones por incumplimiento —anulación, indemnización u otras—, muchas otras no lo hacen y pese a todo son aplicadas por los tribunales del modo que consideran más adecuado; en segundo lugar, los tribunales de la UE hasta ahora han gestionado muy bien la determinación de la sanción adecuada para el incumplimiento del Derecho de la UE. No obstante, la elección adoptada en la presente versión del Código



ReNEUAL no significa que una codificación de las normas sobre procedimiento administrativo de la UE no deba tratar de encontrar en el futuro una formulación adecuada de las sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

## II. Derecho de la UE en materia de procedimiento administrativo: características y desafíos

- (19) El Derecho de la UE sobre procedimiento administrativo, que abarca las formas de ejecución no legislativa del Derecho y de las políticas de la UE, no solo debe respetar los valores constitucionales y los principios en los que se basa la UE; también debe *abordar los principales desafíos derivados de la ejecución del Derecho de la UE* en el mundo real y adaptarse a algunas de las principales características –y deficiencias– actuales del Derecho administrativo de la UE.
- (20) Las normas y principios de Derecho administrativo de la UE han surgido principalmente del desarrollo evolutivo y del diseño legislativo experimental en políticas concretas. Como consecuencia, las normas aplicables se caracterizan por una *fragmentación significativa* entre normas y procedimientos sectoriales y los relativos a cuestiones específicas. En la actualidad, esta fragmentación lleva a una complejidad excesiva de normas y principios que a menudo se solapan. Un ejemplo es la codificación de procedimientos para la aplicación de las normas de competencia en el Reglamento 1/2003<sup>2</sup>: a pesar de que según el considerando 23, «[a] dar cumplimiento al requerimiento de la Comisión, no podrá obligarse a las empresas a admitir que han cometido una infracción [...]», las disposiciones vinculantes del Reglamento no contienen este principio, que está basado en la jurisprudencia del TJUE. Es más, el Reglamento no menciona el secreto profesional que protege las comunicaciones entre abogado y cliente, garantizado por la jurisprudencia del TJUE<sup>3</sup>; hace falta un abogado cualificado para conocer la existencia de dichas garantías procedimentales que no aparecen en el Reglamento correspondiente, pero que se derivan de la presunción de inocencia y del derecho de defensa garantizados por el artículo 48 CDFUE. Existe en muchos aspectos una distancia cada vez mayor entre la proliferación de nuevas formas de actuación administrativa en la UE y su marco normativo, y su integración en un sistema de protección coherente que respon-

<sup>2</sup> Reglamento (CE) n.º 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 (2003) DO L 1/1, modificado por última vez por el Reglamento (CE) del Consejo n.º 487/2009, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del artículo 81.3 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos y prácticas concertadas en el sector del transporte aéreo (Versión codificada) (2009) DO L 148/1 (R1/2003).

<sup>3</sup> Asunto 155/79 *AM&S Europe Limited c. Comisión* [1982] Rec. 1575.

da a los valores constitucionales fundamentales y a los diversos mecanismos de control y legitimidad.

- (21) El hecho de que ciertas cuestiones procedimentales se aborden solo parcialmente en el marco de normas relativas a políticas concretas genera además la existencia de *lagunas en la regulación, lagunas que a menudo deben ser colmadas mediante principios generales del Derecho* poco concretos. Un ejemplo lo constituye el derecho de audiencia. Según la jurisprudencia del TJUE, una autoridad puede vulnerar el principio general de la UE relativo al derecho de audiencia incluso en aquellos casos en los que la normativa reguladora de los procedimientos que debe seguir la autoridad no la obligue a celebrar una audiencia<sup>4</sup>. La fragmentación conlleva a menudo *falta de transparencia, previsibilidad, inteligibilidad y confianza* en los procedimientos administrativos de la UE y en sus resultados, particularmente desde el punto de vista de los ciudadanos y de otras personas no especialistas.
- (22) A pesar de que la mayoría de los problemas jurídicos no se limitan a políticas concretas, en la legislación existente *son muy pocos los asuntos de Derecho de la UE sobre procedimiento administrativo que se abordan desde un enfoque más sistemático*, que vaya más allá de la política específica. La mayor parte de las cuestiones transversales, tales como la adopción y ejecución de decisiones vinculantes con destinatarios determinados (decisiones sobre casos concretos), actos vinculantes de alcance general (normas), acuerdos vinculantes (contratos) o la gestión de la obtención y utilización de la información en la toma de decisiones, no se abordan de modo transversal. La *ausencia de un enfoque transversal sistemático* no es solo un problema formal. Es uno de los principales motivos por los que siguen existiendo lagunas en la protección de los derechos procedimentales. Además, limita la movilidad de los funcionarios de la UE entre distintas autoridades de la UE, lo cual contrasta con los objetivos de modernización de la función pública de la UE aplicados en las últimas décadas.
- (23) Hasta la fecha se ha llevado a cabo una *codificación parcial* muy limitada de algunos de los principios del *artículo 41 CDFUE* sobre buena administración para aquellos «actos administrativos» adoptados por instituciones, órganos y organismos de la UE que afectan a los intereses particulares de individuos, colectivos o empresas. Tanto el *Código del Defensor del Pueblo Europeo*<sup>5</sup> como los reglamentos internos de las distintas instituciones pueden servir también de guía en algunos aspectos concretos. Los *principios generales del Derecho administrativo de*

<sup>4</sup> C-135/92 *Fiskano AB c. Comisión* [1994] Rec. I-2885, apdo. 39.

<sup>5</sup> Código Europeo de Buena Conducta Administrativa aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001 (CEBCA).

la UE, tal y como los ha desarrollado el TJUE, por otra parte, tienen un alcance más amplio que dichas codificaciones parciales o de *soft law*. La jurisprudencia se desarrolla en el marco de los conflictos concretos relativos al Derecho de la UE que se suscitan en la vida real y a partir de la necesidad de proteger los derechos en ese contexto. En teoría, los principios generales del Derecho pueden abarcar derechos y obligaciones que surgen en el contexto de los procedimientos de elaboración de normas, de la celebración de contratos, procedimientos de planificación, sistemas de intercambio de información y redes encargadas de la ejecución. Sin embargo, la realidad es que el desarrollo de principios generales que se ocupen de muchos de estos temas se ve obstaculizado por la limitada legitimación procesal reconocida a los particulares, especialmente en lo que se refiere a las normas, contratos y actividades de gestión de la información.

- (24) Las normas sobre procedimientos administrativos para la ejecución del Derecho de la UE se han *desarrollado de forma muy dinámica y a menudo con un marcado carácter experimental*. Un ejemplo de lo anterior es el uso de redes de información como modelo flexible para asegurar la ejecución descentralizada del Derecho de la UE a la vez que se crearon normas comunes para el mercado único. El Código ReNEUAL no debería reducir el carácter dinámico y experimental del sistema. Al contrario, debería permitir la construcción de bloques de modelos para los procedimientos de adopción de decisiones sin limitar la posibilidad de ulteriores desarrollos experimentales en ciertos sectores. La concepción de este Código como *lex generalis*, que cubriría las cuestiones generales relativas a la protección de derechos cuando se diseñaran procedimientos decisivos eficaces en los distintos sectores, permite en nuestra opinión una adaptación dinámica más sencilla de los elementos de *lex specialis* a tales sectores. Somos conscientes de que este enfoque exige una redacción cuidadosa de las normas que rigen la relación entre *lex generalis* y *lex specialis*.
- (25) El Derecho de la UE aplica una *combinación de instrumentos* para alcanzar los objetivos de la Unión en los contextos concretos y en rápida evolución que acompañan a la ejecución del Derecho y las políticas de la UE. Cada uno de estos instrumentos –decisiones, actos de alcance general, acuerdos y contratos, etc.– presenta exigencias concretas para salvaguardar la justicia procedimental y la eficacia. Así, el Código ReNEUAL trata de reunir un conjunto adecuado de normas para cada uno de estos instrumentos.
- (26) El Derecho de la UE en materia de procedimiento administrativo se caracteriza por el *carácter multijurisdiccional* de muchos de sus procedimientos y por la pluralidad de los actores implicados. A pesar de la «europeización» de las políticas, no existe una verdadera administración de la UE.

En su lugar, la ejecución del Derecho de la UE en el espacio jurídico común la asumen normalmente los órganos nacionales, con la asistencia, en algunas ocasiones, de los órganos de la UE. El carácter multijurisdiccional y la pluralidad de actores implicados en la ejecución de las políticas de la UE alimenta la fragmentación entre los procedimientos sectoriales. Así, la ausencia de normas generales de procedimiento al nivel de las instituciones, órganos y organismos de la UE afecta negativamente a la coherencia del enfoque de las autoridades de un Estado miembro en relación con las cuestiones de procedimiento. Esto genera barreras para la coordinación administrativa dentro de los Estados miembros.

- (27) El carácter multijurisdiccional y la pluralidad de actores *exige* que en la práctica exista *un alto grado de cooperación en materia de procedimiento* entre los actores de diversos ámbitos: esto se logra mediante procedimientos compuestos. Conforme a estas complejas formas de procedimientos administrativos integrados, las fases del procedimiento que llevan a la decisión son el resultado de una combinación de legislaciones aplicables por diferentes actores. Y ello, independientemente de que la decisión final la adopte una autoridad de la UE o de un Estado miembro. En los procedimientos compuestos, la adopción descentralizada de decisiones se basa en la obtención y utilización de la información de forma conjunta. En muchas políticas, las autoridades de la UE establecen bases de datos compartidas para la obtención y el intercambio de información en dichos procedimientos. Actualmente, el diseño de procedimientos compuestos se orienta de forma predominante hacia la eficiencia y el mejor aprovechamiento de los recursos preexistentes, pero su carácter multijurisdiccional puede menoscabar la protección de los derechos individuales y las posibilidades de un control judicial efectivo. Las normas sobre procedimiento administrativo son, por tanto, necesarias para evitar que, en la ejecución del Derecho de la UE, los derechos e intereses de los destinatarios y de terceros se queden en un «limbo» entre las situaciones cubiertas por los mecanismos de control judicial y de rendición de cuentas de la UE y los propios de los Estados miembros. Este segundo bloque de cuestiones derivadas del carácter multijurisdiccional y de la pluralidad de actores se aborda sobre todo en los Libros V y VI del Código ReNEUAL.

### III. ¿Modelos para la codificación del Derecho de la UE en materia de procedimiento administrativo?

- (28) Las normas de procedimiento administrativo de la UE no existen en el vacío. Los ordenamientos jurídicos de todo el mundo se enfrentan a problemas semejantes al regular la ejecución administrativa del Derecho. Especialmente en el último siglo, en paralelo al desarrollo del «Estado

administrativo», *muchos ordenamientos jurídicos han acometido una codificación de los procedimientos administrativos*. Para los redactores del Código ReNEUAL de procedimiento administrativo resulta claro que los desafíos para la ejecución del Derecho y las políticas de la UE en muchos casos pueden resultar más complejos que las cuestiones a las que se enfrentan los Estados al ejecutar su propia legislación nacional, incluso en Estados federales. No obstante, a pesar de que las experiencias codificadoras nacionales no suelen ser transferibles en bloque a nivel de la UE, constituyen ejemplos prácticos valiosos y una fuente de inspiración a tener en cuenta cuando se examinan las posibilidades de codificar el procedimiento administrativo de la UE.

- (29) Una inspiración adicional para la codificación a nivel de la UE procede del hecho de que el alcance del Derecho administrativo no es solo nacional y supranacional, sino global. *Los poderes normativos se trasladan de forma creciente a organizaciones internacionales a nivel global*. El estudio de las condiciones de regulación y adopción de decisiones a ese nivel (en ocasiones denominado «Derecho administrativo global») demuestra que principios generales como los de consulta y participación, acceso a la información y motivación, se ven cada vez más como elementos centrales de la legitimidad de la actuación administrativa más allá del Estado.
- (30) Muchos de los actuales Estados miembros de la UE han aprobado codificaciones del procedimiento administrativo –tras un primer intento en España en 1889– a lo largo del siglo xx, empezando por Austria en 1925. Se observa una tendencia similar fuera de la UE, por ejemplo en Estados Unidos con la Ley federal de procedimiento administrativo (*Administrative Procedure Act, APA*) de 1946. La tendencia a codificar ganó fuerza en la segunda mitad del siglo xx y la cuestión está ahora sobre la mesa, por ejemplo, en Francia. Dicho esto, *las codificaciones nacionales se diferencian en cuanto a su alcance y objeto*. En algunos países, o bien hay diferentes leyes de procedimiento administrativo para distintos niveles de gobierno, o su entrada en vigor ha sido escalonada. Por ejemplo, en Dinamarca la Ley se introdujo en 1986 para el nivel central y en 1987 para el local. A su vez, algunos Estados miembros tienen un nivel de gobierno regional con sus propios poderes legislativos (es el caso, por ejemplo, de Austria, Bélgica, Alemania, Italia y España, así como de ciertas partes del territorio de Finlandia, Portugal y Reino Unido), lo que complica el debate de la codificación del procedimiento administrativo en los diferentes niveles. En Alemania, por ejemplo, coexisten en paralelo una ley federal de procedimiento administrativo aplicable a las autoridades federales y las leyes de cada *Land* que resultan a su vez aplicables a sus correspondientes autoridades. En Alemania esto se consiguió en el contexto de una cultura jurídica y administrativa común y coherente. En España y en Italia hay una ley general única aplicable a todos los niveles de la administración –central, re-

gional y local—, pero hay espacio para la legislación complementaria de las comunidades autónomas y las regiones.

- (31) La *profundidad de la regulación también puede variar entre los distintos ordenamientos nacionales*. Mientras que algunas codificaciones, como la ley italiana de procedimiento administrativo, están construidas en gran medida sobre principios que deben desarrollarse en la legislación sectorial específica, otras leyes de procedimiento regulan las cuestiones de las que se ocupan con un gran nivel de detalle.
- (32) Asimismo, existen diferencias en relación con las *actuaciones administrativas que se codifican*. Por ejemplo, muchas leyes de procedimiento a nivel nacional se aplican solo a las denominadas decisiones administrativas, es decir, a las decisiones unilaterales que afectan a los intereses particulares de individuos, colectivos o empresas, aunque en ocasiones contengan alguna regla aplicable a los contratos, como sucede en la ley alemana de 1976. Son pocas las leyes de procedimiento administrativo que han incluido también disposiciones generales sobre convenios y contratos entre las autoridades administrativas y otros entes públicos o privados o particulares; ese fue el caso, por ejemplo, de la codificación inicial de Portugal en 1992: más tarde, dichas disposiciones sobre contratos se incluyeron en una ley independiente para facilitar el cumplimiento de las directivas de la UE, a menudo cambiantes, sobre contratación pública, pero un reciente proyecto de ley propone incorporarlas de nuevo. En Francia, los contratos y convenios celebrados por la administración pública también se consideran «actos administrativos» y, por lo tanto, deberían regirse por una ley general de procedimiento administrativo. Los enfoques nacionales también difieren en cuanto a la inclusión de las normas elaboradas por la administración. La Ley federal de procedimiento administrativo de los Estados Unidos de América<sup>6</sup> se aplica con carácter general al *rulemaking*, es decir, el ejercicio de competencias normativas por parte de las administraciones federales, estableciendo un célebre procedimiento de *notice and comment* («información y formulación de observaciones») que trata de facilitar la participación de los interesados en el proceso normativo. En algunos Estados miembros, como Francia, los «actos administrativos» también incluyen actos reglamentarios (decretos, reglamentos ministeriales, etc.) y, por ende, es lógico que una codificación del procedimiento administrativo se aplique también a estos últimos. Además, la mayoría de los Estados miembros, como la propia UE, han aprobado legislación específica sobre protección de datos y acceso a documentos. Pero solo unos pocos Estados miembros disponen de un conjunto más amplio de principios en materia de gestión de

---

<sup>6</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1946, Pub. L 79-404, §§ 500 - 596, 60 Stat. 237 (1946) (USAPA).

información. Para la ejecución del Derecho de la UE, la gestión de la información es esencial en relación con un número creciente de redes que incluyen instituciones, órganos y organismos de la UE, por un lado, y autoridades de los Estados miembros, por otro.

- (33) De lo que se acaba de señalar cabe concluir que, pese a que la legislación de muchos Estados miembros en materia de procedimiento administrativo puede servir de fuente de inspiración, *no hay ningún modelo concreto que pueda reproducirse como tal*. Nuestro Código de procedimiento administrativo de la UE está diseñado para adecuarse a la particular naturaleza y a las necesidades específicas de la ejecución del Derecho de la UE. Inevitablemente, se diferencia de lo que puede encontrarse en los Estados miembros o en otras codificaciones nacionales fuera de la UE, pero se inspira en todo caso en las soluciones nacionales particulares.

#### **IV. El problema competencial: bases jurídicas para la codificación en la UE**

- (34) El principal objetivo del proyecto ReNEUAL de procedimiento administrativo de la UE es ante todo desarrollar propuestas académicas para mejorar la ejecución del Derecho de la UE. En consecuencia, ReNEUAL consideró que *el proyecto no debería verse constreñido por el marco existente de competencias legislativas*. No obstante, se consideró y se tuvo en cuenta desde el principio la posibilidad de que todo o parte del proyecto se apruebe (en el futuro) como legislación de la UE. Dentro del sistema de atribución de competencias de la UE, cualquier legislación futura de la UE sobre procedimiento administrativo requiere identificar las disposiciones de los Tratados que ofrecen una base jurídica para la aprobación de dicho Acto. ReNEUAL es plenamente consciente de la *importancia de abordar la cuestión de la base jurídica* por cuatro motivos.
- (35) *i) Si no puede encontrarse una base jurídica adecuada para la codificación*, la transformación de los resultados del proyecto ReNEUAL en legislación *depende de una revisión general de los Tratados*. Las posibilidades de que una revisión de los Tratados a corto o medio plazo se limite a la introducción de una base jurídica apropiada para la codificación de procedimientos administrativos (o que siquiera la incluya) no son muy altas.
- (36) *ii) El alcance e impacto de muchas normas variará según la base jurídica que se elija*; no basta con identificar una base jurídica habilitante, también es necesario comprobar que no haya limitaciones impuestas por otras disposiciones de los Tratados a la utilización de dichas bases jurídicas.
- (37) En la práctica y en la literatura académica, el *debate* sobre la base jurídica para la codificación de los procedimientos administrativos en la UE *se*

*ha centrado principalmente en el artículo 298 TFUE; sin embargo, hay otras disposiciones del Tratado que deben examinarse. Sin pretender dar una respuesta definitiva a la cuestión de la existencia y los límites de una base jurídica para la codificación de los procedimientos administrativos de la UE, subrayamos los aspectos relevantes e indicamos posibles opciones. El artículo 298 TFUE establece en su apartado 1 que «[e]n el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente». Las nociones de independencia, apertura y eficacia evocadas por el artículo 298 TFUE resultan ejemplares en una Unión basada en el Estado de Derecho, dada la necesidad de respetar el elenco general de principios constitucionales antes citados. Las posibles cuestiones relativas a la base jurídica surgen de la expresión «administración europea» en el apartado primero, así como de la redacción del apartado segundo del artículo 298 TFUE, que exige que «[d]entro del respeto al Estatuto y al régimen adoptados con arreglo al artículo 336, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán las disposiciones a tal efecto, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario». Existe un encendido debate entre académicos y responsables políticos sobre la interpretación y el alcance de esta última disposición, pero hasta ahora no disponemos de jurisprudencia del TJUE para orientar esa interpretación. En el momento actual del debate parece necesario excluir solamente las interpretaciones más restrictivas del artículo 298 TFUE, que únicamente permitirían utilizar la base jurídica para la regulación de los procedimientos internos de las instituciones, órganos y organismos de la UE. Una interpretación tan restrictiva parece incompatible con los materiales de los trabajos preparatorios para la Convención Europea de 2002-2003, y no se sostiene a la luz del necesario efecto útil del artículo 298 TFUE. La interpretación restrictiva tendría el efecto de reducir el alcance de este artículo a una mera referencia que anuncia la posibilidad de aprobar el Estatuto de los funcionarios conforme al artículo 336 TFUE o a una simple reafirmación del principio de autoorganización institucional. La opinión inicial de ReNEUAL es que el artículo 298 TFUE constituye la base jurídica más adecuada para la codificación de las normas y principios generales de los procedimientos administrativos de la UE.*

- (38) Un aspecto concreto –que no se ha tratado mucho en la literatura– tiene que ver con la *existencia de bases jurídicas específicas para ciertas cuestiones transversales*. Es el caso, por ejemplo, del artículo 322 TFUE en lo referente a la adopción de normas financieras, del artículo 15 TFUE para reglamentos sobre el acceso a documentos y del artículo 16 TFUE para la protección de datos. La cuestión es si la existencia de dichas bases jurídicas impediría la inclusión de algunos temas relevantes en el marco de una codificación general como la que prevé el presente Código ReNEUAL. ReNEUAL es plenamente consciente de este problema, pero



tiene la convicción de que puede resolverse. En la medida en que las bases jurídicas aquí citadas prevén el uso del procedimiento legislativo ordinario, *debería ser posible utilizar una base jurídica conjunta* que combinara las disposiciones correspondientes con el artículo 298 TFUE. Este enfoque goza del respaldo de una jurisprudencia consolidada del TJUE.

- (39) Hay otra disposición de los Tratados que debe tenerse en cuenta: *el artículo 295 TFUE, que regula los acuerdos interinstitucionales*. El alcance de este precepto se limita al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, por lo que no puede servir como base general para una codificación de los procedimientos administrativos de la UE aplicable a todas las instituciones, órganos y organismos. Resulta difícil sostener que el artículo 295 TFUE impide el uso del artículo 298 TFUE para todas las instituciones de la UE, incluidos el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Al contrario, el artículo 295 TFUE muestra que el artículo 298 TFUE no puede limitarse a la organización interna, ya que, de ser así, surgiría un conflicto entre ambos preceptos.
- (40) Otro problema se deriva de la existencia de *bases jurídicas para la regulación sectorial que prevén el uso de un procedimiento legislativo especial*. Es el caso, por ejemplo, del artículo 86 TFUE sobre el establecimiento de Eurojust, el artículo 87 TFUE sobre cooperación policial, el artículo 118 TFUE sobre protección de derechos de propiedad intelectual, el artículo 182 TFUE sobre la adopción de programas específicos para la investigación y el desarrollo tecnológico, o el artículo 192 TFUE para ciertas medidas en el ámbito del medio ambiente. En tales circunstancias, desaparece la posibilidad de recurrir a una base jurídica conjunta en combinación con el artículo 298 TFUE. De acuerdo con una jurisprudencia consolidada del TJUE, el legislador tendría que utilizar la base jurídica que correspondiera a las cuestiones centrales del Acto en cuestión. Aun asumiendo que el problema no es sencillo, el legislador de la UE podría, entre otras cosas, determinar la aplicación del Código a cada ámbito sectorial mediante un acto sectorial específico que aplicara el procedimiento legislativo establecido en la base jurídica correspondiente; dicho acto sectorial específico podría beneficiarse, si fuera necesario, de la flexibilidad que ofrece la relación *lex generalis-lex specialis*.
- (41) Incluso en caso de que las bases jurídicas para la regulación sectorial implicaran el uso del procedimiento legislativo ordinario, podría surgir un problema si dichas *bases jurídicas sectoriales incluyeran objetivos específicos* –como ocurre en los ámbitos de protección del consumidor o del medio ambiente–. De nuevo reconocemos aquí la existencia de un problema, pero pensamos que no debería suponer un impedimento para elaborar normas aplicables con carácter general. En cualquier caso, las disposiciones del Libro I sobre la relación entre el Código y otros actos

legislativos de la UE están diseñadas para ofrecer una solución a este problema, mediante la adopción, de ser necesario, de normas de procedimiento sectoriales complementarias o alternativas.

- (42) *iii)* Una cuestión política y jurídica central es si en la redacción actual de los Tratados existe una base jurídica para la *codificación* transversal de *procedimientos administrativos que tuviera efectos más allá de las instituciones, órganos y organismos de la UE y que impusiera también obligaciones a las autoridades de los Estados miembros* del mismo modo en que ya lo hacen muchos reglamentos y directivas sectoriales.
- (43) El concepto de «administración europea», que en los Tratados solo aparece en el artículo 298.1 TFUE, no está definido: apenas hay debate sobre este concepto en la literatura académica. El artículo 298.1 TFUE sustituye al artículo 9.3 del Tratado de Ámsterdam y al primer párrafo del artículo 24.1 del Tratado de Fusión de 1965, que se referían a una administración «única» de las diferentes instituciones de la Comunidad. Puede sostenerse, por tanto, que la administración europea comprende la administración de las instituciones, órganos y organismos de la UE. También cabe defender, no obstante, que «europea» no es lo mismo que «única», y que dicho término puede denotar un alcance más amplio. Esta última interpretación permitiría considerar que el artículo 298 TFUE ofrece una base jurídica para una codificación general que se extienda a las autoridades de los Estados miembros cuando ejecuten el Derecho de la UE. En caso de que no se comparta esta interpretación, el artículo 298 TFUE debe complementarse con otras disposiciones de los Tratados para extender el alcance del Código a las autoridades de los Estados miembros. Solo cabe recurrir a una base jurídica conjunta si tales disposiciones prevén el uso del procedimiento legislativo ordinario, tal y como se señala en el segundo apartado del artículo 298. A pesar de que en la práctica el uso de bases jurídicas mixtas para actos legislativos de la UE se ha ido haciendo menos frecuente, está admitido por la jurisprudencia del TJUE, especialmente cuando las distintas bases jurídicas utilizan el mismo procedimiento legislativo. Ese es el caso de diversos preceptos que prevén la adopción de «medidas» de armonización de las disposiciones legislativas y administrativas de los Estados miembros para la consecución de los objetivos de la UE.
- (44) La falta de claridad sobre el alcance de la «administración europea» conduce a una situación en la que hay *dos interpretaciones alternativas del artículo 298 TFUE*, resultando ambas razonables desde un punto de vista estrictamente jurídico.
- (45) Según la primera de ellas, las disposiciones adoptadas en forma de reglamentos conforme al procedimiento legislativo ordinario se podrían ocupar de la organización administrativa interna de las instituciones, órganos y organismos de la UE, así como de la cooperación entre dichos

actores administrativos. Además, abarcaría los procedimientos que resultaran en *actos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión* con efectos vinculantes *ad extra* y la relación externa entre esas autoridades de la UE y los ciudadanos u otros destinatarios privados o públicos de la actuación administrativa de la UE. Esta interpretación es la base de la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2013, que incluye recomendaciones a la Comisión sobre una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea. El PE inició el debate a nivel político e introdujo la cuestión en la agenda legislativa de los próximos años. Su enfoque, sin embargo, es limitado, sugiriendo que se aplique solo a la ejecución a nivel de la UE y a decisiones de casos concretos en las que una de las partes sea un particular<sup>7</sup>. El proyecto del PE deja al margen cuestiones tan importantes como los procedimientos compuestos, los contratos, los sistemas de información e incluso las normas elaboradas por la administración<sup>8</sup>. Por mucho que los redactores de ReNEUAL acojamos con gran satisfacción la resolución del PE de 15 de enero de 2013, consideramos que el PE optó por un enfoque limitado que no desarrolla plenamente el potencial de la legislación futura en este punto. El artículo 298 TFUE, incluso en su interpretación restrictiva, permite adoptar normas de procedimiento *que se ocupen no solo de las decisiones, sino también de las normas y de los contratos y, hasta cierto punto, también de los procedimientos compuestos*.

- (46) También cabe una *interpretación más amplia* del segundo apartado del artículo 298 TFUE. La distinción entre «administración europea» del artículo 298 TFUE e «instituciones, órganos y organismos de la Unión» de otras disposiciones de los Tratados debe entenderse *en el contexto de la pluralidad de órganos administrativos implicados en la ejecución del Derecho de la UE* en los niveles nacionales y de la UE. «Administración europea» se usa, según esta interpretación, para describir el cuerpo completo de actores administrativos que ejecutan Derecho de la UE, lo que incluye, dado el principio de primacía y el posible efecto directo del Derecho de la UE, a las administraciones y a los tribunales de los Estados miembros. «Instituciones, órganos y organismos de la Unión», en cam-

<sup>7</sup> 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(INL)) (RLPAUE), Recomendación 1 del Anexo. El Anexo a la Resolución contiene seis «recomendaciones detalladas respecto al contenido de la propuesta solicitada».

<sup>8</sup> RLPAUE, la Recomendación 3 del Anexo recoge principios, entre los que se incluyen el de legalidad, no discriminación e igualdad de trato, proporcionalidad, imparcialidad, coherencia y expectativas legítimas, respeto a la intimidad, equidad, transparencia y eficacia y servicio. La Recomendación 4 (relativa a las normas por las que se rigen las decisiones administrativas) contiene indicaciones sobre: el inicio del procedimiento administrativo, el acuse de recibo, la imparcialidad de las decisiones administrativas, el derecho a ser oído, el derecho de acceso al propio expediente, los plazos, la forma de las decisiones administrativas, el deber de motivación, la notificación de las decisiones administrativas y la indicación de los recursos disponibles.

bio, son solo aquellas administraciones organizadas a nivel de la UE. Esta interpretación más amplia responde bien a la complejidad de la ejecución del Derecho de la UE, tomando en debida consideración la importancia de los procedimientos compuestos en la práctica de la administración de la UE. Además, esta interpretación amplia también es más compatible con la jurisprudencia del TJUE que exige que todos los actores administrativos de la Unión respeten el Derecho de la UE y que, en caso necesario, inapliquen el Derecho nacional contradictorio. Sin embargo, como se explica tanto en esta introducción como en las explicaciones a las normas del Libro I, por razones prácticas, los redactores de ReNEUAL hemos optado por un ámbito general de aplicación que no se extienda a las autoridades de los Estados miembros en todos los Libros.

- (47) *iv) Deben tenerse en cuenta otras dos disposiciones de los Tratados con un alcance general* en la búsqueda de una base jurídica para la codificación general de la normativa sobre procedimientos administrativos.
- (48) La primera de esas disposiciones es el *artículo 352 TFUE*, que establece la «cláusula de la flexibilidad»; puede entenderse como una alternativa al uso del artículo 298 TFUE. El artículo 352 TFUE solo podría ser una alternativa porque, al contrario que el artículo 298 TFUE, prevé un procedimiento legislativo especial, que exige la unanimidad del Consejo. Un asunto delicado es que, según una jurisprudencia consolidada del TJUE, la cláusula de la flexibilidad no puede usarse para sustituir otra base jurídica, sino solo en caso de ausencia de una base jurídica para lograr uno de los objetivos del Tratado. Dicho esto, si se considera que el artículo 298 TFUE no ofrece una base jurídica para la codificación general de los procedimientos administrativos de la UE, se deduce que cabe utilizar el artículo 352 TFUE. Un segundo problema con el artículo 352 TFUE es que su apartado 3 prohíbe la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros cuando los Tratados excluyan dicha armonización. Si se utilizara el artículo 352 TFUE como base jurídica para una codificación cuyo alcance incluyera a las autoridades de los Estados miembros, el acto de la UE resultante no podría conllevar la armonización en los sectores en los que la UE solo tiene competencia para apoyar, coordinar o complementar la acción de aquellos. Es necesario un análisis ulterior para establecer hasta qué punto esto supone un problema en la práctica.
- (49) La segunda disposición de los Tratados que debe tenerse en cuenta en este contexto es el *artículo 197 TFUE sobre cooperación administrativa*. El artículo 197 TFUE debe analizarse en relación con la extensión del ámbito de aplicación a las autoridades de los Estados miembros. Sin embargo, el apartado 2, que insiste en el carácter facultativo de las medidas adoptadas con base en el artículo 197 TFUE y excluye la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros,

deja claro que el artículo 197 TFUE solo podría servir de base para actos no vinculantes de la UE. La pregunta de si el artículo 197 TFUE excluiría la adopción de un acto vinculante basado en otra disposición de los Tratados como el artículo 298 TFUE se responde en el apartado 3, conforme al cual el artículo 197 TFUE «[s]e entenderá también sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados que prevén una cooperación administrativa entre los Estados miembros y entre estos y la Unión».

- (50) Conviene recordar que, al margen de la interpretación del significado exacto del artículo 298 TFUE, cualquier acto con esta u otra base jurídica debe valorarse también en relación con el respeto de los *principios de subsidiariedad y proporcionalidad*.
- (51) La exposición de las cuestiones relativas a la base jurídica para la codificación de los procedimientos administrativos de la UE da cuenta de lo delicado del tema. *ReNEUAL ha tenido en cuenta estas dificultades de distintas formas*: el ámbito de aplicación de los Libros II, III y IV está, en principio, limitado a las instituciones, órganos y organismos de la UE; la pregunta de si una misma base jurídica puede usarse para distintos tipos de actuaciones administrativas se ha tenido en cuenta al redactar las normas del Libro I; la redacción del Código se ha examinado a la luz de su relación con posibles bases jurídicas.
- (52) *ReNEUAL concluye* que resolver el problema de la base jurídica apropiada *no es una condición previa para la elaboración académica* de las normas de procedimiento y que el debate sobre el contenido de dichas normas no debería verse desplazado por el debate en torno a la base jurídica. Solo después de haber analizado el contenido de estas normas se puede adoptar una decisión política sobre cómo actuar al respecto. Se contemplan tres posibilidades: i) encontrar más argumentos para defender el uso de las bases jurídicas existentes; ii) incluir el asunto en la agenda de la siguiente conferencia para la revisión de los Tratados con el objetivo de establecer una base jurídica nueva e indubitada; o iii) aprobar las normas de algunos de los seis Libros mediante distintos instrumentos jurídicos, cada uno de ellos basado en una base jurídica adecuada existente o futura. Esta última solución –aunque poco elegante y difícil de aplicar de forma coherente– no debería considerarse incompatible con el concepto de una codificación única. En la medida en que el Código está escrito como un todo coherente, las normas pueden integrarse en varios instrumentos distintos.
- (53) *Al margen de cualquier debate sobre la base jurídica*, las normas contenidas en el Código ReNEUAL de procedimiento administrativo también podrían usarse como una forma de «codificación en *stand by*» o como «modelo de referencia» que debe complementarse con normas sectoriales en actos jurídicos relativos a políticas concretas que se benefician de una base jurídica única, como por ejemplo el artículo 114 TFUE para el

mercado interior. A este respecto, resulta fundamental la relación entre el Código y otras normas de la UE, vigentes o futuras; esa cuestión se aborda en el Libro I por el artículo I-2 y su explicación correspondiente. La opción elegida por ReNEUAL es la de redactar las normas del Código de tal forma que sean aplicables sin necesidad de ulterior precisión en la legislación sectorial o en otros instrumentos transversales, con la finalidad de colmar las lagunas existentes. En principio, el Código ReNEUAL también debe considerarse como una protección estándar que puede ser ampliada por parte de la legislación sectorial. No se excluye la posibilidad de que la legislación sectorial se desvíe del Código a la baja, pero ello deberá motivarse debidamente en relación con las particularidades del ámbito que se regule y con la debida atención al principio de proporcionalidad.

- (54) Por supuesto, el proyecto de Código ReNEUAL no se limita a un debate sobre la base jurídica. Dicho proyecto académico pretende sobre todo mostrar la utilidad de una única Ley, a través de un elaborado y ampliamente debatido conjunto de normas modelo que pueda ser fácilmente empleado por el legislador de la Unión en la forma que considere más adecuada y conveniente políticamente.

## V. Los seis Libros del Código ReNEUAL de Procedimiento Administrativo de la UE

- (55) El *Código ReNEUAL de Procedimiento Administrativo* no opta por la misma definición del ámbito de aplicación en todos sus Libros. Hay que tener en cuenta algunas consideraciones particulares, que llevan a distinguir entre el alcance general del Código propuesto tal y como se recoge en el Libro I, y el alcance más específico de algunos de los demás Libros. En términos generales, los Libros II, III y IV están redactados para las instituciones, órganos y organismos de la UE, mientras que los Libros V y VI se han elaborado para las autoridades de la UE y para las autoridades de los Estados miembros.
- (56) Por lo que respecta al procedimiento de elaboración de *normas* objeto del *Libro II*, la parte más importante de esta actividad, desde un punto de vista cualitativo –y quizá hasta cierto punto también desde una perspectiva cuantitativa–, corresponde a las instituciones de la UE. En todo caso, el artículo 291.2 TFUE resulta de aplicación: «Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de actos jurídicamente vinculantes de la Unión, estos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo». Además, el contexto institucional, tal y como se establece en los artículos 289, 290 y 291 TFUE, exige la aprobación de muchas normas de detalle. Así pues,

el ejercicio de redacción se ha centrado desde el principio en la elaboración de normas de rango infralegal por parte de las instituciones, órganos y organismos de la UE.

- (57) En cuanto al procedimiento de elaboración de *decisiones* regulado en *el Libro III*, la situación es algo distinta. En la ejecución del Derecho de la UE, la adopción de una parte muy importante de las decisiones sobre casos concretos corresponde a las autoridades de los Estados miembros. Existe la necesidad de coherencia en lo que concierne a los principios del procedimiento administrativo y las normas que de ellos se derivan. Sin embargo, somos plenamente conscientes de las dificultades técnicas y políticas relativas a la aplicación del Libro III a todos los aspectos de los procedimientos compuestos y de la administración mixta. Por tanto, limitamos también el ámbito de aplicación del Libro III a las instituciones, órganos y organismos de la UE, incluso en los supuestos de procedimientos compuestos. Las normas del Libro III están concebidas para ser compatibles con la regulación de los Estados miembros en materia de procedimiento administrativo. Cualquier Estado miembro puede optar por utilizar el Libro III como referencia para la reforma de las normas de procedimiento vigentes o para la aprobación de nuevas normas de procedimiento.
- (58) *El Libro IV en materia de contratos* aborda una situación jurídica especialmente complicada. Las disposiciones correspondientes de los Tratados no limitan el margen de decisión de las instituciones, órganos y organismos de la UE en relación con el Derecho aplicable a los contratos que puedan suscribir. En la práctica, a menudo hay buenas razones para elegir no aplicar al contrato el Derecho de la UE, sino la legislación de un Estado miembro en concreto o incluso la legislación de un Estado no perteneciente a la UE. Redactar las cláusulas del procedimiento administrativo aplicables a todas estas situaciones implicaría un nivel de complejidad técnica y de detalle muy superior al de las normas del Código sobre las decisiones y las normas administrativas. El ámbito de aplicación del Libro IV se limita, pues, a los contratos de las instituciones, órganos y organismos de la UE, pero de nuevo nada impide a los legisladores de un Estado miembro adoptar el Código –con los ajustes necesarios– en su legislación nacional. Del mismo modo, nada impide que los actos legislativos de la UE sobre políticas concretas se refieran a las disposiciones de una Ley general de procedimiento administrativo de la UE.
- (59) *La existencia de procedimientos compuestos y de la administración mixta* es una de las principales razones por las que la UE necesita –mucho más que una administración estatal– normas de procedimiento administrativo que garanticen que los derechos e intereses de los destinatarios y terceros no se quedan en un «limbo», en lo que respecta a la ejecución del Derecho de la UE, entre las situaciones sometidas a los mecanismos de control judicial y de rendición de cuentas a nivel de la UE y aquellas

sometidas a los mecanismos de control judicial y de rendición de cuentas de los Estados miembros. En consecuencia, resulta indispensable que los Libros V y VI –que regulan la asistencia mutua y la gestión de la información interadministrativa– se extiendan a los procedimientos compuestos y a la administración mixta. La cuestión de una base jurídica adecuada para las normas de los Libros V y VI es especialmente delicada, puesto que se refiere a normas aplicables simultáneamente a las autoridades de los Estados miembros y a autoridades de la UE, y existe una base jurídica específica para la protección de datos. Con todo, la acuciante necesidad de normas de procedimiento en el ámbito de los Libros V y VI es, en nuestra opinión, más importante que la solución inmediata a la cuestión de la existencia de una base jurídica *de lege lata* o *de lege ferenda*: esta postura es la que ha presidido la redacción de los Libros V y VI.

- (60) El trabajo de ReNEUAL sobre gestión de información ha subrayado el hecho de que, más allá de la cuestión de la base jurídica, es necesario desarrollar normas en materia de *asistencia mutua entre las autoridades de la UE y las de los Estados miembros* para garantizar la coherencia y la adaptación a la evolución que está teniendo lugar en la ejecución de la legislación y las políticas de la UE. Este tema *se aborda en el Libro V* y su importancia para los derechos e intereses de los particulares no solo descansa en el hecho de que los datos personales o los secretos comerciales se verán afectados por tal actividad. También se deriva de la necesidad de estructurar y diseñar una mejor cooperación interadministrativa, que con carácter general se beneficiará de la aplicación de dichas normas.
- (61) *La gestión de información* de la que se ocupa *el Libro VI* es esencial para un número creciente de redes que incluyen a las instituciones, órganos y organismos de la UE, por un lado, y a las autoridades de los Estados miembros por otro. Incluso aunque en muchos casos esas redes no intervengan formalmente en un procedimiento orientado a la adopción de una decisión, una norma o un contrato, la información que obtienen, recopilan y distribuyen a actores del nivel de la UE y de los Estados miembros es a menudo un elemento central en la adopción de decisiones. El marco jurídico vigente aplicable al intercambio y uso de información a través de los sistemas de información de la UE es insuficiente y no garantiza el respeto de los principios generales del Derecho constitucional de la UE; la novedad de muchos de esos ámbitos y el carácter particular de la cooperación en los mismos requiere enfoques creativos para el uso de los sistemas de información en la elaboración de decisiones, normas y contratos.

## VI. El enfoque

- (62) *En resumen*, creemos que unas normas de procedimiento administrativo bien diseñadas que permitan la ejecución del Derecho y las políticas de



la UE contribuirán a mejorar el cumplimiento de los principios del Estado de Derecho y de buena administración en beneficio de los particulares y del ordenamiento jurídico de la UE en su conjunto. Una codificación bien diseñada también puede servir para dar cumplimiento al principio de subsidiariedad, reduciendo la necesidad de decisiones centralizadas a nivel de la UE y asegurando así que las decisiones se pueden adoptar eficazmente en un nivel más próximo al ciudadano. Una codificación de los procedimientos administrativos, preferentemente en forma de acto legislativo vinculante aplicable, en primer lugar, a las instituciones, órganos y organismos de la UE, favorecerá los dos elementos del fin último del Derecho público: ofrecerá instrumentos para un ejercicio eficaz de las funciones públicas y, al mismo tiempo y no menos importante, protegerá los derechos de los particulares. Esta codificación se inspira en parte en algunas soluciones desarrolladas en relación con políticas concretas de la UE que, tras un análisis detenido, parece que pueden generalizarse. Otra fuente de inspiración son las codificaciones de los Estados miembros y el éxito que ya han demostrado en muchos de ellos en la mejora del respeto del Estado de Derecho por parte del ordenamiento respectivo. Sin embargo, ningún enfoque de las codificaciones de los Estados miembros, de las organizaciones internacionales o de las políticas de la UE se puede aplicar en bloque a la UE y a todas sus políticas.

- (63) Las *fuentes de inspiración para las normas propuestas* son, por un lado, el Derecho originario y derivado de la UE, la jurisprudencia del TJUE, la práctica de las instituciones, órganos y organismos de la UE, y por otro, el Derecho comparado de los Estados miembros de la UE y otras experiencias nacionales e internacionales relevantes de codificación total o parcial del procedimiento administrativo. Además, algunas de las normas propuestas son el resultado de estudios comparados y de la doctrina elaborada por el DPE (la denominada *ombudsprudence*).
- (64) Los equipos redactores también consultaron la literatura académica. Con el objetivo de presentar el Código al estilo de una propuesta legislativa, el consejo editorial decidió abstenerse de introducir referencias a la literatura académica. Se invita a todo aquel que esté interesado en la información sobre dicha literatura a consultar los trabajos académicos de los miembros del equipo de redacción elaborados durante el proyecto y que ofrecen material complementario al presente Código y sus introducciones y explicaciones. Este material incluye:
- P. CRAIG, «A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence», *European Public Law* 19 (2013), págs. 503-524.
  - D. CURTIN; H. C. H. HOFMANN; J. MENDES (Eds.), *European Law Journal* 19 (2013), págs. 1-142 incluyendo:

- D. CURTIN; H. C. H. HOFMANN; J. MENDES, «Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda», págs. 1-21.
- J. MENDES, «Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design», págs. 22-41.
- T. CHRISTIANSEN; M. DOBBELS, «Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts», págs. 42-56.
- L. SENDEN, «Soft Post-Legislative Rulemaking: A Time for More Stringent Control», págs. 57-75.
- A. ALEMANNIO; A. MEUWESE, «Impact Assessment of EU Non-Legislative Rulemaking: The Missing Link in “New Comitology”», págs. 76-92.
- E. CHITI, «European Agencies’ Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment», págs. 93-110.
- M. BUSUIOC, «Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking a Tight Rope», págs. 111-125.
- A. H. TÜRK, «Oversight of Administrative Rulemaking: Judicial Review», págs. 126-142.
- G. DELLA CANANEA, «Global Security and Procedural Due Process of Law between the United Nations and the European Union», *Columbia Journal of European Law* 15 (2009), núm. 3, págs. 511-530.
- G. DELLA CANANEA, «Il rinvio ai principi dell’ordinamento comunitario», en M. A. Sandulli (Coord.), *Codice dell’azione amministrativa*, Milán, 2010, págs. 20-34.
- G. DELLA CANANEA, «The genesis and structure of general principles of global public law», en E. CHITI; B.G. MATTARELLA (Eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Heidelberg, 2011, págs. 89-110.
- D.-U. GALETTA; H. C. H. HOFMANN; J.-P. SCHNEIDER (Eds.), *European Public Law* 20 (2014), núm. 1, págs. 63-163 incluyendo:
  - D.-U. GALETTA; H. C. H. HOFMANN; J.-P. SCHNEIDER, «Information Exchange in the European Administrative Union: An Introduction», págs. 65-69.
  - D.-U. GALETTA, «Informal Information Processing in Dispute Resolution Networks: Informality versus the Protection of Individual’s Rights?», págs. 71-88.

- J.-P. SCHNEIDER, «Basic Structures of Information Management in the European Administrative Union», págs. 89-106.
  - M. LOTTINI, «An Instrument of Intensified Informal Mutual Assistance: The Internal Market Information System (IMI) and the Protection of Personal Data», págs. 107-125.
  - N. MARSCH, «Networks of Supervisory Bodies for Information Management in the European Administrative Union», págs. 127-145.
  - H. C. H. HOFMANN; M. TIDGHI, «Rights and Remedies in Implementation of EU Policies by Multi-Jurisdictional Networks», págs. 147-163.
- D.-U. GALETTA, «Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di “cooperazione amministrativa” dell’art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell’amministrazione intrecciata?», en A. CONTIERI; F. FRANCIOSI; M. IMMORDINO; A. ZITO (Coords.), *L’interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Nápoles, 2010, vol. I, págs. 191-202 (publicado también en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009 núm. 6, págs. 1689-1698).
  - D.-U. GALETTA, «Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona», *Diritto Amministrativo*, 2010, núm. 3, págs. 601-638.
  - D.-U. GALETTA, «Das Verwaltungsverfahrensgesetz im europäischen Kontext: Der Fall Italiens», en H. HILL; K.-P. SOMMERMANN; U. STELKEN; J. ZIEKOW (Coords.), *35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven*, Berlín, 2011, págs. 155-170.
  - D.-U. GALETTA, «La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di autonomia procedurale degli Stati membri dell’Unione europea (Report annuale – 2011) – The Jurisprudence of the European Court of Justice on the Procedural Autonomy of EU Member States (Annual Report – 2011)», *IUS Publicum Network Review*, 2011, págs. 1-37.
  - D.-U. GALETTA, «La Ley Italiana 241/90 de Procedimiento Administrativo», en P. ABERASTURY; H.-J. BLANKE (Coords.), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*, Buenos Aires, 2011, págs. 231-268.
  - D.-U. GALETTA, «Die „Nebeneffekte“ unionsrechtlicher Vorschriften in Bereichen, in denen keine normative Kompetenz der EU besteht. Eine der aktuellsten Fragen zum Verhältnis von nationalem Recht und Europarecht», en J. SCHWARZE (Coord.), *Das Verhältnis von nationalem Recht und Europarecht im Wandel der Zeit*, Baden-Baden, 2012, págs. 179-188.

- D.-U. GALETTA, «Begriff und Grenzen der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union», en J. SCHWARZE (Coord.), *Der Rechtsschutz vor dem Gerichtshof der EU nach dem Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden, 2012, págs. 37-47.
- D.-U. GALETTA, «Le champ d’application de l’article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne sur le droit à une bonne administration, à propos des arrêts Cicala et M.», *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, núm. 1, págs. 77-85.
- M. LOTTINI, «Correct application of EU law by national public administrations and effective individual protection: the SOLVIT network», *Review of European Administrative Law* 3 (2010), núm. 2, págs. 5-26.
- M. LOTTINI, «From ‘administrative cooperation’ in the application of European Union law to ‘administrative cooperation’ in the protection of European right and liberties», *European Public Law*, 2012, núm. 1, págs. 127-147.
- M. LOTTINI, «Rapid Alert Systems as mechanisms of mutual administrative assistance», *Studi sull’integrazione europea*, 2014, núm. 1, págs. 103-115.
- M. LOTTINI, «The SOLVIT network and unlawful decisions of national administrations: ‘governing’ the new challenges and problems of the internal market integration», en J. M. BENEITO; J. MAILLO (Dirs.), *Fostering Growth in Europe: Reinforcing the Internal Market*, Madrid, 2014, págs. 463-482.
- H. C. H. HOFMANN; A. TÜRK (Eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law: The Move to an Integrated Administration*, Cheltenham, 2009, 416 págs.
- H. C. H. HOFMANN; G. C. ROWE; A. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2011, 977 págs.
- H. C. H. HOFMANN; J.-P. SCHNEIDER; J. ZILLER, «The Research Network on European Administrative Law’s Project on EU Administrative Procedure», *Review of European Administrative Law* 7 (2014), núm. 2, págs. 45-64.
- H. C. H. HOFMANN; M. TIDGHI, «Rights and Remedies in Implementation of EU Policies by Multi-Jurisdictional Networks», *European Public Law* 20 (2014), núm. 1, págs. 147-164.
- O. MIR, «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», en F. VELASCO; J.-P. SCHNEIDER (Coords.), *La unión administrativa europea*, Madrid, 2008, págs. 51-85 (con traducción alemana: Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts im Europäischen Verwaltungsverbund, en J.-P. SCHNEIDER; F. VELAS-

- CO [Coords.], *Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbands*, Berlín, 2009, págs. 177-210).
- O. MIR, «Razones para una codificación general del procedimiento de la Administración de la Unión», en M. FUERTES (Coord.), *Un Procedimiento Administrativo para Europa*, Cizur Menor, 2012, págs. 131-165 (con traducción inglesa: «Arguments in favour of a general codification of the procedure applicable to EU administration», en Parlamento Europeo, *Workshop on EU administrative law: state of play and future prospects*, PE\_432.776, 2011).
  - O. MIR, «El Derecho Administrativo español en el actual espacio jurídico europeo», en A. VON BOGDANDY; O. MIR (Coords.), *Ius Publicum Europaeum. El Derecho Administrativo en el espacio jurídico europeo*, Valencia, 2013, págs. 195-290 (con traducción alemana: «Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Spanien», en A. VON BOGDANDY; S. CASSESE; P. M. HUBER [Coords.], *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, V, Heidelberg, 2014, págs. 723-802).
  - R. NOGUELLOU/U. STELKENS (Dirs.), *Droit comparé des Contrats Publics/Comparative Law on Public Contracts*, Bruselas, 2010, 1012 págs.
  - J.-P. SCHNEIDER, «Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbands – Einleitende Bemerkungen», en J.-P. SCHNEIDER; F. VELASCO (Coords.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbands*, Berlín, 2009, págs. 9-28.
  - J.-P. SCHNEIDER, «European Information Systems and Data Protection as Elements of the European Administrative Union», en D. DÖRR; R. WEAVER (Eds.), *The Right to Privacy in the Light of Media Convergence - Perspectives from Three Continents*, Berlín/Boston, 2012, págs. 374-385 (con versión ampliada en alemán: «Informationssysteme als Bausteine des Europäischen Verwaltungsverbands», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2012, págs. 65-70).
  - U. STELKENS/H. SCHRÖDER, «EU Public Contracts - Contracts passed by EU Institutions in Administrative Matters», *FÖV Discussion Papers*, núm. 70, 2012. Se ha publicado una versión actualizada de este trabajo en M. TRYBUS; R. CARANTA; G. EDELSTAM (Eds.), *EU Public Contract Law - Public Procurement and Beyond*, Bruselas, 2013, págs. 395-416 y págs. 443-459.
  - J. ZILLER, «Die Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts in Frankreich», en H. Hill; K.-P. SOMMERMANN; U. STELKENS; J. ZIEKOW (Coords.), *35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven*, Berlín, 2011, págs. 141-154.

- J. ZILLER, «¿Es necesaria una ley de procedimiento administrativo para las instituciones de la Unión? Comentarios preliminares y perspectivas», en M. FUERTES (Coord.), *Un Procedimiento Administrativo para Europa*, Cizur Menor, 2012, págs. 97-130 (con traducción inglesa: «Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects», en Parlamento Europeo, *Workshop on EU administrative law: state of play and future prospects*, PE\_432.771, 2011).
  - J. ZILLER, «Aspects Relating to Added Value for Citizens and Economic Operators, Research paper, Annex II», en Parlamento Europeo, *Law of Administrative Procedure of the European Union European Added Value Assessment*, PE\_494.457, 2012.
  - J. ZILLER, «Article 29 on European Administration», en *Smit & Herzog on The Law of the European Union*, Lexis-Nexis/Matthew Bender, rev. E., 2013, págs. 298-1/298-6.
- (65) La redacción final del Código ha seguido un *proceso iterativo de deliberación y consulta* dentro de ReNEUAL y con expertos externos: revisión del contenido, con el objetivo de garantizar la claridad y la coherencia de la redacción propuesta; revisión de la compatibilidad del lenguaje, para evitar el uso de conceptos que perderían su sentido en la traducción<sup>9</sup>, y revisión del inglés, puesto que el Código se ha redactado primero en un único idioma. Junto a la presente edición española, en la actualidad se están preparando otras versiones lingüísticas al alemán, francés, italiano y polaco, poseyendo todas ellas el mismo valor que la versión inglesa.
- (66) ReNEUAL valora especialmente las *aportaciones de los miembros de ReNEUAL en su conjunto y de expertos externos*. Se ofrecen más detalles en la Nota editorial de los coordinadores de ReNEUAL.

---

<sup>9</sup> La composición del comité de dirección de ReNEUAL permite una primera revisión lingüística/conceptual en alemán, castellano, danés, francés, holandés, inglés, italiano, polaco y portugués.

## B. NORMAS MODELO

### PREÁMBULO

En los procedimientos administrativos, las autoridades públicas están sometidas al Estado de Derecho, al derecho a una buena administración y a otros principios relacionados del Derecho administrativo de la UE.

En la interpretación y el desarrollo de estas normas modelo deben tenerse particularmente en cuenta los principios de igualdad de trato y no discriminación, seguridad jurídica, equidad, objetividad e imparcialidad, participación, proporcionalidad, protección de la confianza legítima, transparencia y acceso a una vía de recurso efectiva.

Las autoridades públicas deberán tener en cuenta los principios de eficiencia, eficacia y servicio a los ciudadanos.

En los procedimientos administrativos europeos debe garantizarse el respeto a los principios de subsidiariedad, cooperación leal y atribución clara de responsabilidades.

### **I-1** **Ámbito de aplicación**

- 1) Las presentes normas modelo serán de aplicación a todas las autoridades de la UE cuando ejecuten el Derecho de la Unión a través de actuación administrativa.
- 2) Las presentes normas modelo no serán de aplicación a las autoridades de los Estados miembros salvo que el Derecho sectorial de la UE determine su aplicación.
- 3) Las normas modelo de los Libros V y VI serán de aplicación a las autoridades de los Estados miembros tal y como se establece en los artículos V-1 y VI-1.

## **I-2 Relación con las normas de procedimiento específicas de la Unión Europea**

- 1) Las presentes normas modelo serán de aplicación cuando no existan normas de procedimiento específicas en el Derecho de la UE.
- 2) Las normas de procedimiento específicas existentes en el Derecho de la UE deberán interpretarse de forma coherente con las presentes normas modelo y podrán ser completadas por estas.

## **I-3 Relación con el Derecho de los Estados miembros**

Las presentes normas modelo podrán servir de orientación a las autoridades de los Estados miembros cuando ejecuten el Derecho de la Unión con arreglo a su legislación nacional en materia de procedimiento.

## **I-4 Definiciones**

A los efectos de las presentes normas modelo, las siguientes definiciones serán de aplicación a todos los Libros. Se entenderá por:

- 1) «actuación administrativa», la actividad de una autoridad pública tal y como se define en el apartado 7 que resulte en:
  - a) un acto no legislativo de alcance general jurídicamente vinculante, tal y como se define en el Libro II,
  - b) una decisión, tal y como se define en el Libro III,
  - c) un contrato, tal y como se define en el Libro IV,
  - d) asistencia mutua, tal y como se define en el Libro V,
  - e) actividades de gestión de información, tal y como se definen en el Libro VI;
- 2) «procedimiento administrativo», el proceso por el que una autoridad pública prepara y formula la actuación administrativa definida en el apartado 1, letras a) a c);
- 3) «autoridad competente», la autoridad pública en el sentido del apartado 7 responsable de llevar a cabo la actuación administrativa de acuerdo con la legislación aplicable;
- 4) «procedimiento compuesto», un procedimiento administrativo en el que las autoridades de la UE y las autoridades de un Estado miembro o de diferentes Estados miembros tienen atribuidas funciones distintas que son



interdependientes. También es un procedimiento compuesto la combinación de dos procedimientos administrativos directamente relacionados;

- 5) «autoridad de la UE», una institución, órgano u organismo de la Unión. Se considera también autoridades de la UE a otras entidades cuando se les haya encomendado la actuación administrativa en nombre de la UE;
- 6) «persona», cualquier persona física o jurídica. Se podrán considerar personas a otras asociaciones, organizaciones o grupos cuando así se derive del Derecho sectorial de la UE o de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea;
- 7) «autoridades públicas», las autoridades de la UE en virtud del apartado 5 y las autoridades de los Estados miembros, en la medida en que las presentes normas modelo les resulten de aplicación.



## C. EXPLICACIONES

### PREÁMBULO

- (1) Como se ha subrayado en la introducción<sup>10</sup>, y destaca también la RLPAUE<sup>11</sup>, las normas de procedimiento administrativo de la UE deben basarse en *principios constitucionales*. Estos principios *ya se encuentran enunciados en varias disposiciones de los Tratados de la UE* y el Código ReNEUAL no pretende reproducirlas. En lugar de ello, el Preámbulo los menciona brevemente con la finalidad de recordar a todos los destinatarios y demás lectores el trasfondo constitucional de las normas más detalladas que integran el Código, y que deben interpretarse «a la luz» de esos principios. El primer párrafo se refiere al Estado de Derecho y al principio de buena administración, puesto que constituyen parámetros fundamentales para las normas de procedimiento administrativo.
- (2) *La lista del párrafo segundo destaca principios más específicos*, algunos de los cuales son manifestaciones más concretas de los dos principios fundamentales antes citados. La lista sigue el enfoque de la resolución del PE de 15 de enero de 2013. El párrafo tercero enumera principios que constituyen directrices adicionales relevantes para la actuación administrativa. El párrafo cuarto destaca principios que resultan especialmente importantes para el diseño de los procedimientos compuestos, pero que también son de aplicación a otros procedimientos administrativos europeos. El principio de una atribución clara de responsabilidades es muy importante en relación con los procedimientos compuestos para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y a otros recursos. Esta atribución clara de responsabilidades debe producirse, no solo entre las

---

<sup>10</sup> V. margs. 11-14, 62 de la introducción a este Libro.

<sup>11</sup> V. también la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre buena administración, adoptada el 20 de junio de 2007 (Council of Europe Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to Member States on good administration –CoERGA–).

diferentes autoridades públicas, sino también dentro de las propias instituciones, órganos y organismos, especialmente si son autoridades con mucho poder como la Comisión Europea.

- (3) El Preámbulo se refiere a normas y principios que rigen cualquier actividad administrativa en el ámbito del Derecho de la UE. Las bases para dicha actividad se afirman en el primer inciso y, al igual que las demás partes del Preámbulo, resultan de aplicación al resto de Libros. El primer inciso del Preámbulo recuerda que las administraciones están sometidas al Estado de Derecho, al derecho a una buena administración y a otros principios relacionados del Derecho administrativo de la UE. El Preámbulo señala a continuación que toda actividad administrativa se producirá en el contexto de ciertas obligaciones específicas que, en su caso, también pueden comprender derechos de los particulares, tales como la obligación de garantizar la igualdad de trato y la no discriminación, la seguridad jurídica, equidad, objetividad e imparcialidad. Además, deberán respetarse los derechos de participación y se deberá fomentar la participación. Se deberán cumplir los principios de proporcionalidad, protección de la confianza legítima, transparencia y de acceso a una vía de recurso efectiva. La organización de esta lista o el orden de las afirmaciones no indica ninguna posible consecuencia jurídica relativa al cumplimiento o incumplimiento de dichos principios. Lo mismo cabe decir de la exigencia de que las administraciones desempeñen sus funciones de forma eficiente, efectiva y orientada al servicio de los ciudadanos. En el mismo sentido, el Preámbulo concluye reiterando la obligación de las administraciones de garantizar, en el desempeño de sus funciones, el respeto a los principios de subsidiariedad, cooperación leal y atribución clara de las responsabilidades.

## I-1 Ámbito de aplicación

- (4) Tal y como se explica de manera pormenorizada en la introducción<sup>12</sup>, el Código ReNEUAL tiene un *ámbito de aplicación asimétrico*. Las normas de los Libros II, III y IV son aplicables, con carácter general, exclusivamente a las autoridades de la UE. Sin embargo, en caso de que el legislador de la UE lo decida, las normas de los Libros II, III y IV pueden aplicarse, a través de una disposición sectorial, a las autoridades de los Estados miembros que ejecuten Derecho de la UE, tal y como se establece en el apartado 2. Bajo las condiciones establecidas en los Libros V (→ artículo V-I) y VI (→ artículo VI-1), las normas que estos contienen también resultan de aplicación a las autoridades de los Estados miembros que participen en actividades de asistencia mutua y en actividades interadministrativas de gestión de información.

---

<sup>12</sup> V. margs. 16, 55-59 de la introducción a este Libro.

- (5) *El apartado 1 establece la aplicación con carácter general del Código ReNEUAL a las autoridades de la UE, que, en virtud de la definición del artículo I-4.5, incluyen a las instituciones, órganos y organismos de la Unión. Una limitación importante a este respecto es que las normas solo se aplican a las actuaciones administrativas de dichas autoridades, definidas en el artículo I-4.1 y en definiciones más específicas de los distintos Libros. El Código ReNEUAL no resulta así de aplicación a los procedimientos legislativos y judiciales. Como los órganos judiciales y legislativos también pueden actuar como autoridades administrativas, el apartado 1 y el artículo I-4.1 evitan una definición puramente orgánica del ámbito de aplicación de las presentes normas. Un enfoque semejante podría menoscabar su aplicación uniforme.*
- (6) *De acuerdo con el apartado 2, el Código, con carácter general, no se aplicará a las autoridades de los Estados miembros. Este ámbito de aplicación limitado conlleva ciertas desventajas, pero tras un intenso debate con los equipos de redacción y con los expertos externos, ReNEUAL considera que en el momento actual del proceso de integración y del debate académico, tales desventajas están más que compensadas por las ventajas que supone; ReNEUAL opta por esta solución favorable a la subsidiariedad. Este enfoque se aplica principalmente a los Libros II, III y IV en lo que respecta a la regulación de las normas administrativas, decisiones y contratos, y refleja la decisión fundamental de ReNEUAL de concentrarse en establecer estándares procedimentales para las autoridades de la UE. No obstante, el Código también puede servir de fuente de inspiración para los legisladores nacionales y ser usado como un catálogo de mejores prácticas en la regulación de un amplio abanico de asuntos relativos al procedimiento administrativo. Además, las autoridades nacionales pueden tomar el Código como referencia si así lo desean.*
- (7) *Por el contrario, tal y como se expone en los marginales 59 a 61 de la introducción, dicho enfoque no es factible por lo que respecta a los Libros V y VI. Estos Libros regulan la asistencia mutua y las actividades de gestión interadministrativa de información, que inevitablemente también conciernen a las autoridades de los Estados miembros. Resultaría extraordinariamente disfuncional regular exclusivamente las aportaciones o las actuaciones de las autoridades de la UE en ese tipo de contextos de intensa colaboración interadministrativa.*

## **I-2 Relación con las normas específicas de procedimiento de la Unión Europea**

- (8) *El artículo I-2 establece el principio de *lex specialis*. De ello se deriva que el Código ReNEUAL no pretende sustituir las concretas disposiciones legales vigentes en materia de procedimiento administrativo ni prohibir al*

legislador que apruebe nueva normativa sobre procedimiento administrativo. ReNEUAL es consciente del hecho de que en ciertas circunstancias, dicha normativa especial o específica es necesaria para abordar determinadas particularidades de un ámbito concreto del Derecho. Dicha legislación, tanto sectorial como transversal –por su objeto–, puede separarse en ambas direcciones del estándar fijado por el Código ReNEUAL estableciendo parámetros más exigentes o –en casos debidamente justificados– rebajándolos. En virtud del artículo 296.2 TFUE, el legislador debe motivar debida y expresamente dichas desviaciones del Código ReNEUAL.

- (9) La *posibilidad de desviación por parte de actos específicos de la UE* ofrece la debida flexibilidad en un marco codificado<sup>13</sup>. La posibilidad de desviación está justificada porque el Código no se ha redactado con el propósito de fijar solamente un estándar de mínimos<sup>14</sup>. El Código ReNEUAL pretende presentar y establecer un catálogo de mejores prácticas. Además, la posibilidad de desarrollar nuevas normas supone una garantía frente a la petrificación, un peligro ampliamente debatido en relación con cualquier codificación. Una nueva normativa específica puede ofrecer soluciones innovadoras que podrían ponerse a prueba en un ámbito de aplicación limitado e integrarse más adelante en el Código ReNEUAL una vez demostrada su eficacia.
- (10) Dicho esto, y como se afirma en el apartado primero, el presente Código es, en principio, *aplicable cuando no exista una normativa sectorial*. Es más, tal y como se sostiene en el apartado segundo, este Código puede tener una *doble función incluso aunque existan normas sectoriales*. Puede servir como parámetro de interpretación de dichas normas de procedimiento específicas, y puede constituir una valiosa solución supletoria en caso de que se identifique una laguna involuntaria en ese marco específico. Por tanto, el Código puede servir para simplificar el marco general del Derecho de la UE en materia de procedimiento, así como para evitar «limbos» en la protección de los ciudadanos y en la ejecución eficaz del Derecho de la UE.

### I-3 Relación con el Derecho de los Estados miembros

- (11) El artículo I-3 sobre la relación entre el Código y el Derecho de los Estados miembros es consecuencia del artículo I-1.2, pero no supone un obs-

<sup>13</sup> V. también marg. 24 de la introducción a este Libro.

<sup>14</sup> En este sentido, el Código se separa del enfoque de la RLPAUE, Recomendación 2 del Anexo: «El Reglamento debe incluir un conjunto universal de principios y debe establecer un procedimiento aplicable como norma de *minimis* cuando no exista una *lex specialis*. Las garantías concedidas a las personas en instrumentos sectoriales nunca deben ofrecer menos protección que las establecidas en el Reglamento».

título para la aplicación de los Libros V y VI a las autoridades nacionales de acuerdo con el artículo I-1.3. El Código ReNEUAL *no resulta, con carácter general, aplicable a las autoridades de los Estados miembros*, pero puede influir, siquiera indirectamente, en las actuaciones de dichas autoridades. En la medida en que el Derecho de los Estados miembros deje un margen de discrecionalidad en relación con el diseño concreto de los procedimientos administrativos por parte de las autoridades competentes o incluso presente lagunas en la regulación, el artículo I-3 *recuerda a los funcionarios de los Estados miembros que el Código ReNEUAL puede servirles de orientación*. De esta forma, los funcionarios pueden establecer y aplicar los procedimientos regulados por el Derecho de su respectivo Estado miembro de acuerdo con las mejores prácticas a nivel europeo. Tales mejores prácticas europeas pueden servir de ayuda a los funcionarios para desempeñar sus funciones conforme al principio de cooperación leal y para ejecutar el Derecho de la UE de forma eficaz y no discriminatoria. Asimismo, el Código ReNEUAL también puede impulsar reformas legislativas a nivel de los Estados miembros destinadas a promover modificaciones favorables a la UE.

#### **I-4 Definiciones**

- (12) El artículo I-4 contiene definiciones de *términos que se emplean en todo el Código ReNEUAL*. Además, cada Libro ofrece definiciones de los términos específicamente relevantes. El objetivo no es ofrecer una lista exhaustiva de definiciones: solo se incluyen aquéllas relativas a posibles cuestiones de interpretación.

##### ***Apartado 1***

- (13) El apartado 1 define *actuación administrativa*, una expresión que se emplea en el artículo I-1.1 para definir el ámbito de aplicación del Código ReNEUAL. La definición es *técnica y limitada*, y no resulta de aplicación más allá del ámbito del Código. Una definición general sería probablemente muy discutible, puesto que debería tener en cuenta las ideas divergentes que sobre los conceptos de administración y –por ello, también– de actuación administrativa existen en los distintos ordenamientos jurídicos de la UE y de sus Estados miembros.
- (14) Por ello, el *apartado 1* enumera *exclusivamente* aquellas *actuaciones* administrativas que *se regulan en los Libros*, remitiendo a las definiciones respectivas de tales actuaciones contenidas en los Libros II a VI. Junto con el artículo I-1.1, dicho enfoque limita el ámbito de aplicación del Código a esas actuaciones. ReNEUAL considera que este enfoque, es

decir, una codificación centrada en la regulación de las actuaciones administrativas esenciales, no solo es consecuencia de los recursos de la red académica, sino que además refleja la situación actual del debate doctrinal y práctico del Derecho administrativo de la UE<sup>15</sup>.

- (15) Asimismo, debe subrayarse que ese *enfoque limitado no impide una evolución ulterior* del Derecho administrativo de la UE en relación con las actuaciones administrativas que no estén incluidas en el ámbito del presente Código. Más bien al contrario, el Código ReNEUAL puede servir en su caso como directriz o referencia para desarrollos posteriores de los requisitos legales de dichas actuaciones adicionales<sup>16</sup>.

## Apartado 2

- (16) La definición de *procedimiento administrativo* en el apartado 2 también se basa prioritariamente –de forma análoga a la definición de «actuación administrativa»– en un *enfoque técnico y restrictivo* para establecer, dentro de lo posible, límites claros a la aplicación de las exigencias procedimentales contempladas en los Libros.
- (17) Una *primera limitación* se deriva del hecho de que *solo se tienen en cuenta los procesos que pueden resultar en actos definidos de forma clara* (actos de alcance general, decisiones o contratos). *Por el contrario*, las solicitudes de *asistencia mutua* o la respuesta a dichas solicitudes, así como las actividades de gestión de la información tal y como se definen en los → artículos VI-1.1 y VI-1.1 a 3 no son procedimientos administrativos independientes de acuerdo con este enfoque técnico y limitado: son (solo) elementos importantes de los procedimientos administrativos a los efectos del presente Código. Como tales, las solicitudes de asistencia mutua o la respuesta a dichas solicitudes, así como la gestión de la información, se rigen también por los principios fundamentales que constituyen la base del presente Código. Cuando corresponda, dichas solicitudes y respuestas se someterán también a las exigencias establecidas en los Libros II, III o IV. Debe subrayarse que esta limitación (técnica) no deberá impedir que las actuaciones vinculadas a la asistencia mutua o a la gestión de la información puedan calificarse por los tribunales como actos recurribles. En este sentido, los Libros V y VI ofrecen las necesarias garantías legales en relación con las correspondientes actuaciones, independientemente del hecho de que se realicen como parte de un procedimiento administrativo en el sentido estricto del artículo I-4.2<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> V. también margs. 22, 25 de la introducción a este Libro.

<sup>16</sup> V. también margs. 17, 24 de la introducción a este Libro.

<sup>17</sup> V. también margs. 59-61 de la introducción a este Libro.



- (18) Una segunda limitación se deriva de la exclusión de las actuaciones que tienen lugar tras la adopción del acto final, tales como la ejecución de una decisión, los recursos administrativos y la supervisión. De acuerdo con la definición establecida en este artículo, el procedimiento termina con la adopción del acto correspondiente. Un procedimiento que prepare una posible revocación de la decisión constituye un procedimiento administrativo independiente<sup>18</sup>, y lo mismo ocurre con el recurso administrativo o los procedimientos de revisión.
- (19) Para evitar equívocos, debe hacerse hincapié en que la *adopción y notificación del propio acto final* están comprendidas en el término «formula» y en consecuencia forman parte del procedimiento. Debe subrayarse también que *los procedimientos que no terminan* en un acto final formal, sino que se inician con la intención de adoptar dicho acto, *constituyen procedimientos administrativos*, al menos en la medida en la que «preparan» dicho acto.

### Apartado 3

- (20) El apartado 3 define la expresión *autoridad competente*, que es especialmente *importante* para la atribución clara de responsabilidades en los *procedimientos compuestos* y en la *gestión conjunta de información*. El Código ReNEUAL no designa a las autoridades competentes. Por el contrario, la definición remite esta cuestión de organización al legislador correspondiente o a los responsables de las autoridades administrativas a nivel de la UE o a nivel nacional.

### Apartado 4

- (21) El apartado 4 define los *procedimientos compuestos*, que constituyen un elemento distintivo y relevante del Derecho administrativo de la UE<sup>19</sup>. La redacción se basa en la definición formulada en 1999 por el Comité de Expertos Independientes que informó sobre las necesidades de reforma de la Comisión<sup>20</sup>. El segundo inciso de este apartado se refiere a la situación en la que los procedimientos a nivel de la UE sirven para preparar decisiones a cargo de autoridades de la UE directamente dirigidas a un Estado miembro y que a la vez poseen efectos directos sobre terceros. Esto último ocurre porque la decisión de la UE obliga al Estado

<sup>18</sup> V. también arts. III-34 y III-35.

<sup>19</sup> V. también margs. 26-27 de la introducción a este Libro.

<sup>20</sup> Compárese Comité de Expertos Independientes, Segundo Informe sobre la Reforma de la Comisión, Análisis de la prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude, vol. I, 10 de septiembre de 1999, apdo. 3.2.2.

miembro a adoptar, a través de un segundo procedimiento administrativo, una actuación determinada frente a dicho tercero, por ejemplo un beneficiario de una ayuda estatal nacional.

### Apartado 5

- (22) El primer inciso del apartado 5 define las *autoridades de la UE* de acuerdo con la redacción de varias disposiciones de los Tratados<sup>21</sup>. El segundo inciso se inspira en el artículo 58.1.c).vii) del Reglamento 966/2012<sup>22</sup>. La definición impide evitar la aplicación del presente Código por medio de la delegación de tareas administrativas a órganos no incluidos en el primer inciso, como es el caso de personas que actúan en nombre de la UE. Sin embargo, el segundo inciso solo reconoce la aplicación del Código ReNEUAL a tales órganos, sin enjuiciar la legalidad de dicha delegación; esta es una cuestión que corresponde a la legislación sectorial o al Derecho de organización.
- (23) *El inciso 2 también puede referirse a las autoridades de los Estados miembros* si actúan explícitamente no por su cuenta, sino como «agentes formales» en representación de la UE. No obstante, debe subrayarse que los Estados miembros suelen actuar en su propio nombre, incluso cuando ejecutan Derecho de la UE de forma indirecta o mediante ejecución conjunta y procedimientos compuestos. Por lo tanto, el inciso 2 no altera el planteamiento general adoptado en el artículo I-1.2, que establece que el presente Código no resulta de aplicación a las autoridades de los Estados miembros.

### Apartado 6

- (24) El apartado 6 define a las *personas*, un término genérico empleado a lo largo del Código ReNEUAL. La noción de persona física no necesita mayor explicación, puesto que es común a los ordenamientos jurídicos de la Unión y de los Estados miembros. En cambio, la definición de persona jurídica varía no solo entre los distintos ordenamientos jurídicos,

<sup>21</sup> V. *inter alia* arts. 15.1 y 3, párrafo 3, 16.2, 24.4, 123.1, 228.1, párrafo 2, incisos 2 y 3, 228.3, inciso 2, 265.2 y 3, 267.1, 277, 282.3, 287.3, inciso 2, 298.1, 325.1 y 4 TFUE; v. también arts. 71, 263.1 y 5, 265.1, 287.1, párrafo 1 y 287.3, párrafo 1 TFUE.

<sup>22</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo [2012] DO L 298/1, modificado en último lugar por el Reglamento (UE, Euratom) n.º 547/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión [2014] DO L 163/18 (R966/2012).

sino también en función del tema de que se trate –v.gr., la capacidad para ser destinatario de una decisión, para ser parte de un contrato o para gozar de legitimación activa ante los tribunales, etc.–. El TJUE ha establecido que el significado de «persona jurídica» del artículo 263 TFUE sobre el recurso de anulación «no es necesariamente el mismo en los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros». En su sentencia *Groupement des Agences de voyages de 1982*<sup>23</sup>, por ejemplo, el Tribunal consideró que una asociación ad hoc de diez agencias de viaje, agrupadas para responder conjuntamente a una licitación, cumplían «las condiciones exigidas por el Derecho comunitario para reconocerles la naturaleza de persona jurídica conforme al significado del artículo [263]», puesto que la propia Comisión la había permitido participar en la licitación, había sido considerada en la licitación, y su oferta había sido rechazada, a pesar de que el *Groupement* como tal no estaba constituido como persona jurídica en el ordenamiento de ningún Estado miembro. Otro ejemplo lo ofrece el Reglamento 1367/2006<sup>24</sup>, relativo a la aplicación de las disposiciones del Convenio de Aarhus, cuyo artículo 2 define al «público» como «una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas», mientras que el mismo artículo define «solicitante» como «toda persona física o jurídica que solicite información medioambiental». El Reglamento 1049/2001<sup>25</sup>, relativo al acceso a los documentos, ofrece una definición muy distinta, ya que su artículo 3 define «terceros» como «toda persona física o jurídica, o entidad, exterior a la institución de que se trate, incluidos los Estados miembros, las demás instituciones y órganos comunitarios o no comunitarios, y terceros países». Cabe destacar que, mientras que los Estados y las Organizaciones Internacionales tienen personalidad jurídica de acuerdo con el Derecho internacional y el Derecho interno, aunque a menudo con características particulares debido a sus inmunidades, las instituciones y órganos de la UE no tienen personalidad jurídica propia, como tampoco la tienen muchos organismos, a diferencia de las agencias, que sí suelen tenerla. Los distintos Libros del Código ReNEUAL ofrecen indicaciones adicionales sobre la capacidad de las personas físicas y jurídicas en el ámbito correspondiente. Puede ocurrir que un

---

<sup>23</sup> Asunto 135/81 *Groupement des Agences de voyages, Asbl, c. Comisión de las Comunidades Europeas* [1982] Rec. 3799; v. también asunto 18/74 *Syndicat général du personnel des organismes européens c. Comisión* [1974] Rec. 933, y asunto 175/73 *Union syndicale, Massa & Kortner c. Consejo* [1974] Rec. 917.

<sup>24</sup> Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente [2006] DO L 264/13.

<sup>25</sup> Reglamento (CE) n.º 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 [2001] DO L 145/43 (R1049/2001).

grupo sea considerado persona a los efectos de un Libro y no a los efectos de otro.

### ***Apartado 7***

- (25) El apartado 7 define *autoridades públicas*, una expresión genérica empleada a lo largo del Código ReNEUAL para utilizar una fórmula sintética y abstracta. Debe subrayarse que el uso de esta expresión no impide el enfoque restringido sobre la aplicación del Código ReNEUAL a las autoridades de los Estados miembros que se desprende del artículo I-1.2 y 3 y de los artículos pertinentes de los Libros II a VI.

## LIBRO II

# NORMAS ADMINISTRATIVAS\*

---

\* N. de T.: Aunque las normas a las que se refiere el presente Libro encajan dentro de la noción de «reglamento» propia del Derecho administrativo español, se ha considerado preferible traducir la expresión original («*Administrative Rulemaking*») por «normas administrativas» en lugar de por «normas reglamentarias» para no incurrir en contradicción con lo que se señala en el marginal 3 de las explicaciones de este Libro. Como se explica en dicho marginal, los redactores del presente Libro descartaron la expresión «actos reglamentarios» como formulación general para evitar la connotación judicial que la misma tiene en el Derecho de la Unión, a raíz de su utilización por parte del artículo 263.4 TFUE.



## A. INTRODUCCIÓN AL LIBRO II

- (1) El presente Libro aborda los procedimientos de elaboración de normas tramitados por las autoridades de la UE en el marco de sus competencias ejecutivas, es decir, aquellos procedimientos ajenos a los procedimientos legislativos formales previstos por el Derecho de la UE. El Ejecutivo de la UE se ha ido diversificando cada vez más. Por esta razón, el *ámbito de aplicación de las normas propuestas no se limita a la elaboración de normas por parte de la Comisión*. También incluye la elaboración de actos no legislativos de alcance general por parte de otras instituciones, órganos y organismos de la UE (→ artículo II-1). El *objetivo de las normas propuestas* es garantizar que los procedimientos de aprobación de actos no legislativos de alcance general respeten tanto los principios constitucionales de democracia participativa y transparencia, como los principios del Derecho administrativo europeo, en concreto, el «deber de diligencia» (que impone una evaluación completa e imparcial de todos los hechos relevantes). Las normas propuestas pretenden dotar de un mayor grado de legitimidad a la actividad de elaboración normativa, de conformidad con el artículo 11.1 TUE. Una mayor transparencia de las distintas aportaciones al procedimiento, así como la posibilidad de que haya debate público y deliberación sobre las distintas alternativas, garantizarán más plenamente que se tengan en cuenta todos los hechos relevantes e intereses jurídicamente protegidos, lo que contribuirá a mejorar la calidad de conjunto de la actividad normativa.
- (2) El Libro II *pretende colmar una laguna del actual ordenamiento de la UE*. Conecta las disposiciones, los principios generales del Derecho y los valores derivados del Derecho originario con el procedimiento de elaboración de actos no legislativos de alcance general. Durante las últimas décadas y de manera progresiva, un conjunto de valores constitucionales ha adquirido la condición de principios generales del Derecho, tanto en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia como en las sucesivas modificaciones de los Tratados. Son sobre todo estos principios los que han

informado, hasta el momento, tanto la configuración de las estructuras institucionales de la UE, como los procedimientos de toma de decisiones en relación con el procedimiento legislativo formal de la UE. La elaboración de normas fuera de los procedimientos legislativos, que es la que nos ocupa en este Libro, se ha visto mucho menos influida por los mencionados principios constitucionales. En todo caso, la puesta en práctica de tales principios tiene lugar de manera dispersa a través de normas puntuales en algunas (no todas) políticas de la UE. Las normas de este Libro tratan de garantizar su integración sistemática, de un modo más general, en los procedimientos no legislativos de elaboración de normas.



## B. NORMAS MODELO

### II-1 **Ámbito de aplicación**

- 1) El Libro II será de aplicación a los procedimientos de aprobación, modificación y derogación de actos no legislativos de alcance general jurídicamente vinculantes, entre los que se incluyen:
  - a) los actos adoptados por la Comisión o el Consejo con arreglo a los artículos 290 y 291 TFUE;
  - b) los actos no legislativos jurídicamente vinculantes de las autoridades de la UE aprobados con base en las disposiciones del Tratado o en actos legislativos.
- 2) El Libro II también será de aplicación a los actos preparatorios de las autoridades de la UE para la aprobación, modificación y derogación de los actos definidos en el apartado 1 de este artículo.
- 3) El Libro II no será de aplicación a los actos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando actúe en el marco de sus funciones jurisdiccionales.

### II-2 **Iniciativa**

Toda autoridad de la UE que se proponga adoptar un acto en el sentido del artículo II-1 hará público:

- a) el título del acto previsto;
- b) una descripción sucinta de su finalidad y de su base jurídica;
- c) el nombre de la autoridad de la UE encargada de su elaboración.

### **II-3 Preparación del proyecto de acto**

- 1) La autoridad de la UE encargada de elaborar el acto deberá:
  - a) examinar de manera diligente e imparcial los aspectos relevantes;
  - b) acometer una evaluación del impacto social y económico del acto, así como de su impacto sobre los derechos fundamentales y sobre otros valores protegidos por el Derecho de la UE, como el medio ambiente. La evaluación de impacto podrá incluir un análisis coste-beneficio;
  - c) redactar una memoria explicativa que contenga la evaluación de impacto, y la explicación de los motivos de las opciones elegidas y sus alternativas.
- 2) Si durante la fase preparatoria de la elaboración del acto se hubiera dado audiencia a expertos o grupos de interés, la memoria explicativa los identificará y publicará toda la documentación que hayan aportado, indicando su fuente.

### **II-4 Consultas y participación**

- 1) La autoridad de la UE encargada de elaborar, modificar o derogar el acto dará cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 11 TUE mediante la apertura de una fase de consultas, de conformidad con los siguientes apartados.
- 2) El proyecto de acto y la memoria explicativa se publicarán en un sitio web de la UE centralizado para consultas, y deberán:
  - a) acompañarse de una invitación abierta a cualquier persona a formular observaciones por vía electrónica en cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión;
  - b) contener información relativa al procedimiento de aprobación, incluido el plazo para formular observaciones, que en ningún caso será inferior a doce semanas a contar desde la fecha de publicación;
  - c) contener, en un anexo, los estudios, datos y demás materiales de apoyo que se hayan utilizado para la elaboración del acto, incluida la evaluación de impacto; y
  - d) estar disponibles en al menos las lenguas que la autoridad de la UE encargada de elaborar el acto haya identificado como sus lenguas de trabajo.
- 3) La autoridad de la UE encargada de elaborar el acto también podrá identificar a todas aquellas personas que pudieran verse afectadas por el acto proyectado e invitarlas a formular observaciones.

- 4) Las observaciones se harán públicas de un modo que posibilite el intercambio público de opiniones. Las personas físicas tendrán el derecho a solicitar que se oculte su identidad en casos debidamente justificados.
- 5) En caso de que las observaciones hagan necesaria una revisión sustancial del proyecto inicial, la autoridad de la UE encargada de elaborar el acto deberá valorar la necesidad de abrir una nueva fase de consultas conforme a los apartados 1 a 4 del presente artículo.

## **II-5 Informe motivado**

- 1) Tras la fase de consultas, la autoridad de la UE encargada de elaborar el acto redactará un informe motivado que deberá:
  - a) ser publicado en las lenguas a las que se refiere el artículo II-4.2.d), estará integrado por la memoria explicativa y los materiales enumerados en el artículo II.4.2.c) y deberá explicar si y cómo han sido tomadas en consideración las observaciones formuladas durante la fase de consultas, o por qué han sido descartadas;
  - b) estar suficientemente motivado para permitir un control administrativo y judicial efectivo.
- 2) El informe motivado deberá hacer además mención expresa a los cambios realizados en el proyecto de acto inicial:
  - a) tras la fase de consultas con el Consejo y el Parlamento Europeo en virtud del artículo 290 TFUE, o
  - b) tras la fase de consultas con el comité designado en el acto jurídico que reconozca la competencia para adoptar un acto de ejecución conforme al Reglamento n.º 182/2011 y al artículo 291 TFUE.

## **II-6 Procedimiento acelerado**

- 1) En el procedimiento acelerado, la autoridad de la UE encargada de elaborar el acto no legislativo de alcance general podrá adoptar y aplicar temporalmente dicho acto sin previa notificación ni fase de consultas. En este caso, la autoridad de la UE encargada de elaborar el acto deberá:
  - a) hacer público que el acto ha sido adoptado conforme al procedimiento acelerado y motivar las razones que lo justifican;
  - b) iniciar el procedimiento de consultas y participación regulado en el artículo II-4 en un plazo de cuatro semanas a partir de la adopción del acto. Tras la fase de consultas, la autoridad de la UE encargada de la elaboración del acto realizará las modificaciones oportunas.
- 2) Un acto adoptado a través del procedimiento acelerado tendrá un periodo de vigencia máximo de dieciocho meses a contar desde su adopción.



## C. EXPLICACIONES

### II-1 Ámbito de aplicación

- (1) En relación con el ámbito de aplicación del Libro II, el equipo de redacción valoró *tres cuestiones fundamentales*: en primer lugar, ¿debe aplicarse el Código únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión o también a las actividades de elaboración de normas por parte de los Estados miembros? En segundo lugar, ¿cuál es el término genérico que debe emplearse para hacer referencia a las normas cubiertas por el presente Libro y distinguirlas de las decisiones sobre casos concretos de las que se ocupa el Libro III? En tercer lugar, ¿deben las normas informales regirse por este Código?
- (2) La primera pregunta se refiere al *alcance institucional de las normas* recogidas en este Libro. La definición del ámbito de aplicación institucional es decisiva para responder a la pregunta sobre si los principios que informan las normas del Libro II –participación, transparencia y deber de diligencia– se aplicarían no solo a la elaboración de normas por parte de las instituciones, órganos y organismos de la UE, sino también a los Estados miembros cuando ejecuten el Derecho de la UE a través de procedimientos normativos. En el seno del equipo de redacción no hubo dudas con respecto a la necesidad de aplicar este Código a la producción normativa de la UE. No obstante, en esta fase los redactores no estaban en condiciones de considerar en toda su extensión los conflictos que semejante aplicación podía generar en relación con las normas nacionales de procedimiento. Por este motivo, en esta etapa inicial de nuestro trabajo las normas propuestas en este Libro se aplican a las autoridades de la UE y no a los Estados miembros.
- (3) En relación con la segunda pregunta relativa al *término* genérico que debe emplearse para hacer referencia a las «normas» cubiertas por el presente Libro, los redactores del mismo valoraron *dos formulaciones alternativas*. Una de ellas era «acto reglamentario de la Unión», que se

correspondería con el «acto reglamentario» del apartado 4 del artículo 263 TFUE. Dicha noción ha sido interpretada por el Tribunal General en el Auto de 6 de septiembre de 2011 (asunto T-18/10 *Inuit c. PE y Consejo* [2011], pendiente de publicación, apdos. 49-56), confirmado en apelación por la sentencia C-583/11 P, como «cualquier acto de alcance general a excepción de los actos legislativos». La segunda formulación era «acto no legislativo de alcance general», empleada por el artículo 290.1 TFUE, y que se basa en un criterio formal, en la medida en que constituye la «definición en negativo» de los actos legislativos tal y como los define el TFUE. Los redactores de este Libro consideraron inadecuada la formulación «acto reglamentario», puesto que en ella subyace la idea de control judicial y no refleja el énfasis que se quiere poner en los efectos del acto. La definición trata de establecer qué actos son impugnables, de ahí que la expresión plantee la cuestión del «interés directo» (inherente al artículo 263.4 TFUE), que no es relevante para nuestra definición de norma.

- (4) En tercer lugar, cuando se valoró *la posibilidad de incluir* en el ámbito de aplicación del Libro II *normas informales como las directrices administrativas y otras publicaciones informales*, hubo dos consideraciones importantes que apuntaban en direcciones opuestas. Por un lado, las normas informales, que incluyen las directrices, comunicaciones, vademécums y otros muchos tipos de actos designados a veces conjuntamente como «*soft law*», tienen un papel importante en la realidad institucional de la UE y de sus Estados miembros. Por ejemplo, colman lagunas de la regulación formal, estructuran la interacción entre administraciones, tanto a nivel europeo como a nivel nacional, e informan a los particulares sobre la posible toma de decisiones futura por parte de las instituciones. En el contexto de estas funciones, la línea que separa los actos formalmente vinculantes de los formalmente no vinculantes puede quedar muy difuminada, especialmente cuando, por razones prácticas, se emplean normas informales en sustitución de normas formales.
- (5) Pero por otro lado, si la esencia de las normas informales es la ausencia de reglas formales para su adopción, dicha informalidad puede suponer en algunos casos una ventaja para los ciudadanos, en la medida en que pueden ser aprobadas y modificadas de un modo más flexible. Esta segunda consideración es la que ha prevalecido entre los integrantes del equipo de redacción del Libro II, a falta de estudios ulteriores que las confirmen en aquellos ordenamientos que han extendido la aplicación de las reglas de procedimiento para la aprobación de normas formales también a la aprobación de normas informales. Aunque los redactores desearían que el Código ReNEUAL se aplicara de la forma más amplia posible a los actos informales de alcance general, *como buena práctica administrativa*, en la fase actual han decidido *no sugerir ninguna obligación jurídica* en este sentido.

***Apartado 1***

- (6) En atención a estas consideraciones generales, el artículo II-1.1 se aplica a todos los procedimientos orientados a la adopción de actos que afecten o pretendan afectar de manera jurídicamente vinculante a un grupo *a priori* indeterminado de terceros. Limitar la aplicación de las normas únicamente a la aprobación de este tipo de actos sería demasiado restrictivo, ya que la modificación e incluso la derogación de los mismos puede tener una repercusión considerable sobre los derechos de los particulares u otros valores protegidos por el Derecho de la UE. En cualquier caso, los actos de alcance general deben entenderse como actos que afectan o pretenden afectar de manera jurídicamente vinculante a un grupo *a priori* indeterminado de terceros. Por ello, el apartado 1 destaca *dos categorías de actos que quedan expresamente cubiertos*:
- (7) La primera es la de los *actos delegados* del artículo 290 TFUE y los *actos de ejecución* del artículo 291 TFUE. Con arreglo tanto al artículo 290 TFUE como al artículo 291 TFUE, la Comisión (o el Consejo en los supuestos excepcionales previstos por el artículo 291 TFUE) prepara un proyecto de acto que después se somete a procedimientos de control específicos. Las normas del Libro II se concentran principalmente en la fase anterior a la presentación del proyecto de acto por parte de la Comisión; por ende, se aplican a la elaboración del proyecto de acto antes de que entren en funcionamiento los cauces institucionales previstos por el Reglamento de Comitología (Reglamento n.º 182/2011). Puesto que para la elaboración de normas el Ejecutivo puede servirse tanto de los actos delegados como de los actos de ejecución, el conjunto de normas que proponemos resulta de aplicación a ambos tipos de actos. Si fuera necesario un conjunto de normas de procedimiento simplificadas, se puede aplicar el procedimiento acelerado previsto en el artículo II-6.
- (8) El segundo grupo se refiere a los *procedimientos tramitados al amparo de bases jurídicas del Tratado y de la legislación de la UE* para la aprobación de actos no legislativos de alcance general. Sirva de ejemplo el artículo 43.3 TFUE, que sirvió de base para la adopción del Reglamento n.º 297/2013<sup>1</sup> del Consejo y el Reglamento n.º 44/2012<sup>2</sup> del Consejo; así

<sup>1</sup> Reglamento (UE) n.º 297/2013 del Consejo, de 27 de marzo de 2013, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 44/2012, (UE) n.º 39/2013 y (UE) n.º 40/2013 en lo que se refiere a determinadas posibilidades de pesca [2013] DO L90/10.

<sup>2</sup> Reglamento (UE) n.º 44/2012 del Consejo, de 17 de enero de 2012, DO L25/55 modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 297/2013, de 27 de marzo de 2013, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 44/2012, n.º 39/2013 y n.º 40/2013 en lo que se refiere a determinadas oportunidades de pesca [2013] DO L90/10.

como el artículo 108.4 TFUE, en virtud del cual se aprobó el Reglamento n.º 360/2012 de la Comisión<sup>3</sup>.

- (9) Son también actos de alcance general aquellos actos de las instituciones, órganos y organismos de la UE con efectos vinculantes *ad extra* en la medida que vinculan a los órganos administrativos de los Estados miembros en la ejecución del Derecho de la UE. Por el contrario, los *actos internos* de la administración *en principio quedan excluidos*, a menos que implícita o explícitamente produzcan efectos jurídicamente vinculantes *ad extra*.

## ***Apartado 2***

- (10) *Algunos procedimientos de elaboración de normas son «compuestos»*, en el sentido de que participan en ellos varias instituciones, órganos y organismos. El apartado 2 se ocupa principalmente del supuesto en el que una agencia de la UE prepara un proyecto de acto para su adopción por parte de la Comisión con arreglo a los artículos 290 o 291 TFUE (por ejemplo, la Autoridad Bancaria Europea está obligada a preparar proyectos de actos delegados o de ejecución que más tarde deberán ser adoptados por la Comisión). Pero también se aplica a otras situaciones en las que las instituciones, órganos y organismos de la UE adoptan actos preparatorios sujetos a la aprobación formal por parte de otra autoridad de la UE.
- (11) La creación de un gran número de *agencias a nivel de la UE* aumenta la diversidad de los procedimientos compuestos de elaboración de normas. Dado el número creciente de políticas en las que la elaboración de los actos no legislativos de alcance general se lleva a cabo en varias fases, las normas de procedimiento deben aplicarse a todos los actores que participan en el proceso. Por ejemplo, la Autoridad Bancaria Europea está obligada a preparar actos delegados o de ejecución que posteriormente adoptará la Comisión. La agencia, por su condición de redactora del acto, deberá observar el procedimiento establecido en este Libro, ya que la elaboración de la disposición la realiza la agencia sin perjuicio de que la adopción formal corresponda a la Comisión.
- (12) En cualquier caso, los redactores del Libro II consideran que *la organización administrativa no debería afectar* a los derechos procedimentales ni al cumplimiento de los requisitos de participación y transparencia. En los casos en los que el órgano del que formalmente emana el acto (v. gr. la Comisión) simplemente ratifique el acto preparatorio de otra autoridad

---

<sup>3</sup> Reglamento (UE) n.º 360/2012 de la Comisión, de 25 de abril de 2012, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general [2012] DO L114/8.



europea, no hay razón para duplicar el procedimiento en la fase de aprobación formal. Por el contrario, cuando se lleve a cabo una revisión sustancial del acto sometido a consultas, se aplicará, *mutatis mutandis*, el apartado 5 del artículo II-4. Este es el caso, por ejemplo, de los cambios introducidos por la Comisión en el proyecto antes de remitirlo al Parlamento Europeo y al Consejo (en los actos regulados por el artículo 290 TFUE) o al comité de comitología competente (en los actos adoptados en virtud del artículo 291 TFUE).

- (13) En ese sentido, el apartado 2 establece *la obligación básica de cumplir* las normas de este Libro *por parte de cualquier órgano encargado de elaborar* el contenido efectivo de los actos de alcance general en los términos del apartado 1. Se debe garantizar el cumplimiento de las normas de procedimiento previstas en este Libro durante todo el proceso de elaboración del acto, aunque este devenga jurídicamente vinculante en una fase posterior, por ejemplo, al tener lugar la adopción formal por parte de la Comisión.
- (14) La norma establecida en el apartado 2 adquiere especial relevancia desde el momento en que *la práctica legislativa reciente pretende limitar la capacidad de la Comisión para modificar o rechazar las propuestas de las agencias*. Un primer conjunto de limitaciones surge de la obligación procedimental de la Comisión de motivar la decisión de modificar o rechazar la propuesta. Por ejemplo, la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) y la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM)<sup>4</sup> están facultadas, respectivamente, para emitir dictámenes y elaborar proyectos de actos de ejecución y de actos delegados, quedando la Comisión obligada a observar ciertos *requisitos procedimentales* antes de rechazarlos o modificarlos. El Reglamento por el que se crea la AESA constituye un intento de imponer a la Comisión también ciertos requisitos *sustantivos*. Así, la Comisión no puede modificar el contenido de ninguna disposición «técnica» propuesta como parte de un proyecto de acto de ejecución sin coordinarse previamente con la agencia<sup>5</sup>. Un segundo conjunto de límites, establecido más

---

<sup>4</sup> Reglamento (UE) n.º 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), se modifica la Decisión 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión [2010] DO L331/84 modificado por última vez por la Directiva 2014/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifican las Directivas 2003/71/CE y 2009/138/CE y los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 1094/2010 y (UE) n.º 1095/2010 en lo que respecta a los poderes de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados) [2014] DO L153/1 (R1095/2010).

<sup>5</sup> Reglamento (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, y se deroga la Directiva 91/670/CEE del Consejo [2008] DO L79/1 modificada por última vez por el Reglamento (UE) n.º 6/2013 de la Comisión, de 8 de enero de 2013, que modifica el Reglamento (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, y se deroga

recientemente, trata de condicionar la capacidad de enmienda de la Comisión al objetivo de mejorar el respeto por parte del proyecto de ciertos principios sustantivos como el principio de proporcionalidad. Véase, por ejemplo, el considerando vigésimo tercero del Reglamento de la AEVM.

### ***Apartado 3***

- (15) La exclusión de los actos del TJUE del ámbito de aplicación del Libro II se deriva de las normas de procedimiento específicas para las actuaciones judiciales establecidas en los artículos del TFUE y en el Estatuto del Tribunal. La excepción recogida en el apartado 3 *se limita a constatar* esta circunstancia. Las actuaciones de otros actores o procedentes de otras políticas también pueden ser excluidas por obra de disposiciones de los Tratados o de la legislación de la UE, a modo de *lex specialis*.

### ***Otras consideraciones***

- (16) Las normas de procedimiento del Libro II resultan de aplicación concretamente a actos no legislativos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la UE que producen efectos externos con respecto a la administración de la UE. No obstante, muchas discusiones en torno a este Código pusieron de manifiesto la necesidad de un programa de regulación más amplio y profundo. *La discusión versó especialmente sobre los siguientes tipos de actos.*
- (17) – *Los actos regulatorios privados* constituyen una categoría normativa importante, y en principio deberían incluirse en el ámbito de aplicación del Libro II, especialmente cuando se les reconozca autoridad de Derecho público en su condición de actos de organismos privados (por ejemplo, a través de la remisión por parte de la legislación a estándares establecidos por la industria, la ciencia u organismos de normalización). Ya hay algunas normas de procedimiento que vinculan a los organismos privados de normalización. Son disposiciones que a menudo se establecen *ad hoc* en acuerdos con la Comisión. Sin embargo, esta inclusión suscita problemas que será necesario examinar más a fondo. La ampliación del ámbito de aplicación del Código ReNEUAL a estos actos puede exigir algunos ajustes que en esta fase no han podido analizarse en toda su extensión. La regulación privada es, por tanto, una cuestión importante a tener en cuenta en una fase posterior de desarrollo de normas modelo sobre el procedimiento administrativo de la UE.

---

la Directiva 91/670/CEE del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE [2013] DO L4/34 (R216/2008), art. 17.2.b); R1095/2010, art. 10.1.

- (18) – En la misma línea, los *actos «interinstitucionales»* (tales como los Memorandos de Entendimiento entre, por ejemplo, la Comisión y las agencias) plantean cuestiones importantes que deben examinarse a la hora de confeccionar un cuerpo completo de normas sobre procedimiento normativo. Se trata, en principio, de actos internos que, por lo tanto, quedan fuera del ámbito de los «actos de alcance general». No obstante lo anterior, pueden afectar a terceros en la medida en que crean Derecho sustantivo o establecen normas de procedimiento. En una fase próxima de nuestro trabajo se debe incluir un estudio más profundo de los actos interinstitucionales.
- (19) – Varios *tipos de actos no legislativos de alcance general presentan problemas específicos* que permiten excluirlos del ámbito de aplicación del Libro II sin necesidad de mayores consideraciones. Es el caso de algunos actos que no parecen desplegar efectos externos, como los reglamentos internos<sup>6</sup> y, en menor medida, las directrices y los planes. Asimismo, los actos de alcance general pueden presentar en ocasiones un ámbito de aplicación meramente individual y no ya general. Los planes y las directrices también pueden subsumirse a veces en esta categoría.
- (20) – Los *planes* son un tipo de acto que *exige un análisis más detenido* por otro motivo adicional. En algunos casos los planes tienen un carácter «abierto», pudiendo dirigirse a un conjunto indeterminado de destinatarios, como sucede, por ejemplo, en los documentos de consulta<sup>7</sup>, mientras que en otros adoptan la forma de una comunicación «cerrada», dirigida a otras instituciones<sup>8</sup>. No obstante, en ambos casos, el fondo del acto –la definición de los pasos a seguir para ejecutar una política específica y la fijación del marco temporal para hacerlo– parece ser el mismo. Sin embargo, también se pueden encontrar planes de una naturaleza más vinculante<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Los Reglamentos internos aprobados por las instituciones, órganos y organismos establecen normas internas que se deben observar a efectos de la convocatoria y asistencia a las sesiones, el voto, cómo se levanta acta, el acceso a documentos, etc. V., por ejemplo, la Decisión 2009/937/EU del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento Interno [2009] DO L325/35 modificada por última vez por la Decisión 2010/594/EU del Consejo Europeo, de 16 de septiembre de 2010, por la que se modifica la lista de formaciones del Consejo [2010] DO L263/12; Reglamento Interno de la Comisión C(2000)3614 [2000] DO L308/26 modificado por última vez por la Decisión de la Comisión, de 9 de noviembre de 2011, por la que se modifica su Reglamento Interno (2011/737/EU, Euratom) [2011] DO L296/58. Por otro lado, algunos actos, como las Normas de seguridad del Consejo, basadas en el reglamento interno del Consejo, sí despliegan efectos externos sobre otras instituciones y terceros.

<sup>7</sup> V., por ejemplo, el Plan de acción de ayudas estatales – Menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos: programa de trabajo para la reforma de las ayudas estatales 2005-2009, COM (2005) 107 final, aprobado por la Comisión Europea el 7 de junio de 2005.

<sup>8</sup> V., por ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Modernización de las ayudas estatales en la UE, COM(2012) 209 final, aprobada el 8 de mayo de 2012, disponible en: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html)

<sup>9</sup> Reglamento (CE) n.º 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 ali-

- (21) – Con respecto a las *directrices* cabe afirmar, de forma similar, que, en caso de que se defienda su inclusión en el Código en una fase posterior, habrá que distinguir si se dirigen a actores a nivel de la Unión (v. gr. un servicio de la Comisión a otro servicio de la Comisión) o a organismos de los Estados miembros (v. gr. la Comisión o las agencias de la UE aprueban directrices y recomendaciones para orientar la fase de ejecución a nivel nacional). La inclusión de estas directrices en el ámbito de aplicación de este Código dependerá de si se asume que los organismos de los Estados miembros deben ostentar los mismos derechos procedimentales que los particulares protegidos por este Libro<sup>10</sup>.
- (22) – Durante los debates suscitados sobre estas normas modelo, se planteó la *cuestión* de si una *regulación uniforme de los procedimientos de elaboración de normas* era el enfoque adecuado. ¿No habría sido mejor establecer, por ejemplo, tres tipos de procedimientos distintos, habida cuenta de que un solo procedimiento igual para toda clase de norma puede resultar demasiado rígido y no adaptarse bien a la importancia o al carácter controvertido de la disposición a aprobar? Se sugirió, en este sentido, que un modelo de procedimiento en tres niveles podría contener un primer conjunto de normas procedimentales aplicables a la gran mayoría de proyectos normativos (procedimiento ordinario). Un segundo procedimiento, simplificado o acelerado, podía ser suficiente para la aprobación de normas rutinarias y de modificaciones menores de poca importancia, así como para un grupo reducido de disposiciones que exigieran un procedimiento de tramitación más rápida. Un tercer conjunto de normas podría aplicarse a disposiciones especialmente importantes o controvertidas, para las que se seguiría un procedimiento especial, en el que se incluiría un trámite de audiencia formal y que posiblemente estaría basado en la labor de preparación realizada por un grupo de trabajo o un comité. Un planteamiento semejante intentaría vincular la com-

---

mentaria [2002] DO L31/1 modificado por última vez por el Reglamento (CE) n.º 596/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Cuarta parte [2009] DO L188/14 (R178/2002), art. 55 de conformidad con el cual la Comisión elabora planes de emergencia con vocación de adquirir un carácter más vinculante.

<sup>10</sup> Un procedimiento para la adopción de directrices se incluye en R1095/2010, art. 16. Se pueden encontrar ejemplos de directrices de alcance general en la Directriz sobre los productos autorizados de manera centralizada para los que se exige una notificación de cualquier cambio para la actualización de los anexos adoptada por la Agencia Europea de Medicamentos, EMA (Guidance on centrally authorised products requiring a notification of a change for update of annexes EMA/95003/2013) y en los Medios Aceptables de Cumplimiento de la AESA. En cambio, son directrices «individuales» las «directrices marco no vinculantes» adoptadas en virtud del Reglamento (CE) n.º 713/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía [2009] DO L211/1 modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 347/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2013, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se deroga la Decisión n.º 1364/2006/CE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 713/2009, (CE) n.º 714/2009 y (CE) n.º 715/2009 [2013] DO L115/39, art. 6.4.

plejidad del procedimiento a la importancia de su objeto. El equipo de redacción descartó este enfoque por los siguientes motivos: en primer lugar, este Código ya recoge dos procedimientos diferentes, el procedimiento ordinario y el procedimiento acelerado propuesto en el artículo II-6. Las dificultades para diferenciar el ámbito de aplicación de tipos de procedimiento distintos también influyeron en la decisión de no adoptar este enfoque por el momento. No obstante, debería revisarse esta postura si en una fase posterior se ampliara el ámbito de aplicación de las normas de este código y se incluyeran actos jurídicos dotados de efectos más propios del *soft law*.

- (23) Los debates relativos al presente Libro del Código ReNEUAL versaron también sobre *las experiencias en otros ordenamientos*, como el norteamericano. La regulación estadounidense de la producción de normas por parte del Ejecutivo exige –de forma similar al artículo II-4– una fase de información y de formulación de observaciones («*notice and comment*»). Esta regulación ha dado lugar a una jurisprudencia que para algunos autores ha generado la que denominan «osificación» de la regulación. Esta consiste en la duración excesiva de los procedimientos de elaboración de normas debido a la constante intervención de los tribunales para controlar el cumplimiento, por parte de las agencias que los tramitan, de los derechos de participación y de las obligaciones de motivación de las opciones normativas elegidas. Tras analizar la cuestión detenidamente junto a expertos estadounidenses en la materia, el equipo de redacción del Libro II llegó a la conclusión de que dicho fenómeno no se debe tanto a los procedimientos de elaboración de normas en sí mismos, sino a las normas de legitimación procesal ante los tribunales. Dadas las considerables diferencias que existen entre las normas procesales de los EE. UU. y las de la UE, los inconvenientes de establecer normas formales de procedimiento para el ejercicio de la potestad normativa parecieron menos relevantes. Por otra parte, tales normas formales presentan ventajas importantes tanto desde el punto de vista de la calidad de la regulación como del cumplimiento de los preceptos constitucionales, reforzados por el Tratado de Lisboa.

## II-2 Iniciativa

- (24) Lo que subyace al artículo II-2 es un *afán de transparencia*. La publicidad de los proyectos normativos que pretenden tramitarse es un primer paso importante para posibilitar la celebración de una fase de consultas y participación efectiva, tal y como prevé el artículo II-4. Varias políticas de la UE ofrecen ejemplos de cómo lograr estos objetivos. Por ejemplo, el procedimiento de elaboración de normas de la AESA recoge disposiciones muy precisas sobre la preparación de las consultas, exigiendo la publicación temprana de las intenciones en materia de regulación. La actividad normativa de la AESA viene precedida por un programa de regulación de

cuatro años que incluye una indicación de los términos de referencia de las normas que pretenden aprobarse<sup>11</sup>. Dichos términos de referencia se publican después individualmente en el sitio web de la agencia<sup>12</sup>. Los términos de referencia, que reciben un código distinto en función del ámbito concreto de regulación, generalmente incluyen una indicación del objeto; el problema (estado de la cuestión y motivación y razones que justifican un cambio en la regulación); la finalidad que se persigue, cometidos específicos e interfaces; los métodos de trabajo; y, finalmente, el marco temporal para la adopción de actos intermedios así como de la medida final.

- (25) Inspirado por este ejemplo particularmente claro de cómo se puede preparar la regulación, el artículo II-2 establece la *obligación de la autoridad de la UE de hacer público el título provisional* del acto que prevé adoptar<sup>13</sup>, así como de incluir una *sucinta descripción de la finalidad que persigue* a los efectos de la consulta prevista en el artículo II-4.
- (26) Además, existe una jurisprudencia consolidada que establece que *los actos de la Unión deben mencionar la base jurídica* sobre la que se adoptan<sup>14</sup>. Los actos delegados y de ejecución habitualmente mencionan su acto de base tanto en el título como en el texto de la disposición. Los actos de las agencias también hacen mención de su base jurídica en las disposiciones adoptadas. La presente disposición solo implica la extensión de dicha exigencia a la memoria explicativa. Por razones de seguridad jurídica y transparencia, las bases jurídicas elegidas deben indicarse en una fase temprana, sin perjuicio de los cambios o adiciones que puedan resultar necesarios a tenor de los cambios que puedan producirse en el contenido del acto durante el procedimiento administrativo.
- (27) El deber de añadir el *nombre de la autoridad de la UE encargada* de elaborar el proyecto de acto constituye otro requisito derivado de los principios

<sup>11</sup> V., por ejemplo, el programa de trabajo para el año 2013, disponible en: <http://easa.europa.eu/agency-measures/docs/agency-decisions/2012/2012-013-R/4-Year%20RMP%202013-2016.pdf>.

<sup>12</sup> V. <http://easa.europa.eu/rulemaking/terms-of-reference-and-group-composition.php>; Véanse, por ejemplo, Términos de referencia AESA (*Terms of Reference*) (ToR) AMC 20/001 de 22 de julio de 2004, en materia de certificación de sistemas de propulsión de aeronaves equipados con sistemas electrónicos de control de motores, disponible en: <http://easa.europa.eu/rulemaking/docs/tor/20/EASA-ToR-20.001-00-17072004.pdf>.

<sup>13</sup> V., por ejemplo, Reglamento de Ejecución (UE) n.º 354/2013 de la Comisión, de 18 de abril de 2013, relativo a cambios de biocidas autorizados de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo [2013] DO L109/4; Reglamento Delegado (UE) n.º 114/2013 de la Comisión, de 6 de noviembre de 2012, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 510/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas aplicables a las solicitudes de excepción respecto a los objetivos de emisiones específicas de CO<sub>2</sub> para los vehículos comerciales ligeros nuevos [2013] DO L38/1 modificado por última vez por el Reglamento Delegado (UE) n.º 482/2014 de la Comisión, de 4 de marzo de 2014, por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) n.º 114/2013 de la Comisión en lo que se refiere a las emisiones específicas medias de CO<sub>2</sub> de 2010 especificadas para el fabricante Great Wall Motor Company Limited [2014] DO L138/51.

<sup>14</sup> V. asunto C-203/86 *España c. Consejo* [1988] Rec. 4563.

de claridad y transparencia, sobre todo porque en un creciente número de políticas, a pesar de que sea la Comisión la que adopte el acto final, delegado o de ejecución –con arreglo a los artículos 290 y 291 TFUE–, será una agencia de la UE la encargada de preparar el texto del acto jurídico en cuestión. Con respecto a la producción normativa de las agencias, se ha convertido en una buena práctica habitual de las agencias de la UE aportar la información prevista por el artículo II-2.c) como «términos de referencia» de los procedimientos de elaboración de normas que pretenden tramitar.

### II-3 Preparación del proyecto de acto

- (28) El artículo II-3 está pensado, por un lado, para establecer procedimientos que *garanticen la calidad en la elaboración de normas*. A tal efecto, se inspira fundamentalmente en la jurisprudencia del TJUE sobre la base de la aplicación de los principios generales del Derecho de la UE, como el principio de buena administración, y del respeto al principio de proporcionalidad. Por otro lado, las disposiciones del artículo II-3 están destinadas a *propiciar posibilidades efectivas de consulta y participación* al amparo del artículo II-4. Es por ello por lo que principalmente están informadas por las necesidades prácticas propias de la fase de consultas.
- (29) En la primera categoría de deberes inspirados por la jurisprudencia del TJUE en materia de principios generales del Derecho de la UE se encuentra la exigencia del artículo II-3.1.a) de cumplir *con el «deber de diligencia» como principio general del Derecho* establecido por el TJUE. A pesar de que el Tribunal ha hecho hincapié sobre todo en su dimensión de protección de las personas afectadas por decisiones sobre casos concretos (y no ya por normas), este principio también tiene una dimensión objetiva y en la actualidad a menudo se considera que forma parte de los derechos y principios derivados del deber de buena administración. Los aspectos relevantes que engloba este principio pueden incluir el conocimiento y toma en consideración del Derecho de la Unión en vigor (especialmente, pero no solo, la regulación de base), de las normas técnicas, el propósito de cooperación con otras instituciones, tanto de la UE como internacionales, aspectos prácticos (incluidas consideraciones temporales), una evaluación de riesgos<sup>15</sup> y un análisis coste-beneficio<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> V., por ejemplo, la Decisión del Consejo de Administración de AESA 01/2012, de 13 de marzo de 2012, por la que se establece el procedimiento normativo de la Agencia para la emisión de dictámenes, especificaciones de certificación y directrices (Decision of the EASA Management Board 01/2012, amending and replacing Decision 8/2007 concerning the procedure to be applied by the Agency for the issuing of opinions, certification specifications and guidance material [«Rulemaking Procedure»], of 13 March 2012 [con base en R216/2008, arts. 18 y 20] [DPRAESA]), arts. 1-7.

<sup>16</sup> Este análisis puede encontrarse en R1095/2010, arts. 10 y 15.

- (30) A pesar de que el TJUE ha hecho alguna referencia ocasional al *informe de evaluación de impacto* como instrumento de control del cumplimiento del principio de proporcionalidad, el deber de llevar a cabo una evaluación de impacto en la elaboración de normas por parte del Ejecutivo (al igual que en los actos legislativos) es una exigencia procedimental autoimpuesta por parte de la Comisión. Sin embargo, la práctica de la Comisión no es uniforme. En los distintos ámbitos analizados hay casos en los que la propuesta de acto no legislativo (típicamente, un acto delegado) venía acompañada de una evaluación de impacto integral<sup>17</sup>, pero también hay casos en los que esto no sucede<sup>18</sup>.
- (31) Los redactores del Libro II consideran que es importante exigir una evaluación de impacto para los actos no legislativos sujetos al Libro II. Pese a que, hasta el momento, la atención de la UE se ha centrado sobre todo en exigir evaluaciones de impacto para los actos legislativos, lo cierto es que estos actos se benefician tanto del control público que tiene lugar en el marco del proceso parlamentario, como del que ejercen el Consejo y sus grupos de trabajo. En lo referente a los *actos no legislativos*, los *procedimientos de evaluación de impacto* que se hacen públicos aportan el valor añadido de introducir un instrumento procedimental para incluir y dotar de visibilidad pública a los hechos, intereses, valores y dictámenes científicos aportados durante el proceso de toma de decisiones.
- (32) Durante las discusiones en torno al Código ReNEUAL de procedimiento administrativo, se planteó la cuestión de si sería apropiado exigir *per se* una evaluación de impacto en el proceso de elaboración de normas. Los redactores del Libro II han decidido, tras largas discusiones con expertos del mundo académico y de la práctica, imponer la evaluación de impacto como parte del procedimiento ordinario. La razón es que las *evaluaciones de impacto son un instrumento procedimental flexible*. El análisis de impacto no exige la misma intensidad para todos los actos. De hecho, la evaluación de impacto será más amplia cuanto mayor sea el impacto potencial del acto en cuestión, y viceversa: cuanto menos impacto potencial tenga un acto, más limitada será su evaluación. Por ello, el artícu-

---

<sup>17</sup> V., por ejemplo, la evaluación de impacto de la Comisión que acompaña al documento Propuesta de Reglamento delegado de la Comisión por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 236/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las ventas en corto y determinados aspectos de las permutas de cobertura por impago, en lo que respecta a las definiciones, el cálculo de las posiciones cortas netas, las permutas de cobertura por impago soberano cubiertas, los umbrales de notificación, los umbrales de liquidez para la suspensión de las restricciones, los descensos significativos del valor de instrumentos financieros y los hechos adversos, C(2012) 4529 Final, de 5 de julio de 2012, págs. 22-47, disponible en: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/docs/short\\_selling/20120705-ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/short_selling/20120705-ia_en.pdf).

<sup>18</sup> V., por ejemplo, el Reglamento Delegado (UE) n.º 946/2012 de la Comisión, de 12 de julio de 2012, por el que se complementa el Reglamento (CE) n.º 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante normas de procedimiento relativas a la imposición de multas a las agencias de calificación crediticia por parte de la Autoridad Europea de Valores y Mercados, incluidas normas relativas a los derechos de defensa y disposiciones temporales [2012] DO L282/23.



lo II-3 incorpora procedimientos de evaluación de impacto en las normas que se siguen para la aprobación, modificación y derogación de actos no legislativos de alcance general jurídicamente vinculantes.

- (33) La evaluación de impacto *puede incluir un análisis coste-beneficio*, pero no tiene por qué hacerlo en todos los casos. La ponderación de los intereses o valores no es fácilmente cuantificable en todos los casos. Por lo tanto, no siempre será oportuno someter una materia objeto de regulación a un análisis coste-beneficio. El análisis coste-beneficio debe realizarse cuando lo permita la naturaleza del contenido de la regulación proyectada, es decir, cuando haya suficientes posibilidades de cuantificar los parámetros que necesitan ser evaluados a través de la evaluación de impacto.
- (34) Por otro lado, el artículo II-3 es *estricto en lo que se refiere a los tipos de valores y principios a tener en cuenta en los procedimientos de evaluación de impacto*. Se inspira en los estándares impuestos por la Comisión en materia de evaluación de impacto en la UE, que incluyen expresamente el análisis de los derechos fundamentales, el medio ambiente, el presupuesto y muchos otros factores como el impacto social de una medida prevista<sup>19</sup>. No tomar en consideración estos importantes valores a la hora de evaluar el impacto de los actos no legislativos de alcance general podría comportar la pérdida de legitimidad de las políticas de la UE.
- (35) Las disposiciones del Libro II obligan a *publicar* los resultados de la evaluación de impacto *en una memoria explicativa* ex artículo II-3.1.c) de cara a permitir una fase de consultas públicas informada y efectiva. Hacer pública la motivación que subyace al acto no solo permite el control, sino que también es crucial para celebrar la fase de consultas posterior.
- (36) Además, el artículo II-3.1.c) exige que en dicha memoria se expliquen tanto la *opción normativa elegida* para el proyecto de acto no legislativo de alcance general, *como posibles soluciones alternativas* al problema abordado. Esto no es todavía una práctica consolidada, pero a ojos de los redactores del Libro II constituiría una innovación positiva frente a la práctica actual en la que a las agencias no siempre se les exige hacer públicas las opciones elegidas y las alternativas existentes<sup>20</sup>, y en la que

<sup>19</sup> V. la Comunicación de la Comisión Europea sobre el respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales en las propuestas legislativas de la Comisión COM(2005) 172; Directrices de la Comisión Europea sobre la evaluación de impacto, de 15 de enero de 2009 (European Commission, Impact Assessment Guidelines of 15 January 2009, SEC[2009] 92 –IAG–).

<sup>20</sup> Los documentos de consulta de la AEVM en materia de proyectos de normas técnicas de regulación contienen una explicación de los motivos para adoptar el acto (junto con las diferentes preguntas comunicadas a las personas que participaban en la consulta), pero no siempre analizan las distintas alternativas disponibles. V., por ejemplo, el Documento de consulta de la AEVM sobre el proyecto de normas técnicas relativo al Reglamento (UE) xxxx/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre

existen memorias explicativas breves en el caso de los actos delegados<sup>21</sup>, pero no (al menos no de forma generalizada) en el de los actos de ejecución.

- (37) La exigencia del artículo II-3.2 de hacer públicos la identidad y el *material presentado por los expertos* a los que se ha consultado durante la preparación de un acto está vinculada al principio de transparencia. En atención a la necesidad de disponer de información y conocimientos suficientes para actuar, es una práctica habitual, y deseable, que los órganos competentes trabajen o se reúnan con expertos y terceros durante la elaboración de un acto. Sin embargo, estos terceros deben ser identificados, identificación que constituye un aspecto relevante de la información que debe existir sobre el contexto en que ha sido elaborada la norma. También parece necesario hacer públicos la naturaleza del intercambio producido y todos los datos que el tercero haya podido aportar. Las consideraciones que presumiblemente se vayan a tener en cuenta para elaborar el acto final deben hacerse públicas, y la información se evalúa mucho mejor cuando queda claro cuál es su autor. Ello también incentiva a los terceros a presentar datos precisos, porque pueden ser analizados de forma independiente tras la publicación.

## II-4 Consultas y participación

- (38) El artículo II-4.1 concreta el significado de los principios generales recogidos en el artículo 11.1 TUE con respecto a la elaboración de normas por parte del Ejecutivo en la UE y confirma que los principios del artículo 11.1 TUE son de aplicación en el proceso de elaboración de un acto no legislativo de alcance general jurídicamente vinculante. Sin embargo, la *Comisión y otras instituciones y órganos de la Unión obviamente pueden desarrollar medios adicionales* de intercambio de ideas y de participación del público en sus actividades.
- (39) A través de las normas del artículo II-4 se pretende que el público interesado pueda *realizar aportaciones al procedimiento* en una fase en la que *el contenido del proyecto de acto esté suficientemente determinado*, y por ende en situación de suscitar comentarios concretos y sugerencias sobre soluciones específicas (en lugar de sobre cuestiones políticas gene-

---

las Ventas en corto y determinados aspectos de las permutas de cobertura por impago, ESMA/2012/30, de 24 de enero de 2012, disponible en: [http://www.esma.europa.eu/system/files/2012-30\\_0.pdf](http://www.esma.europa.eu/system/files/2012-30_0.pdf).

<sup>21</sup> V., por ejemplo, la Nota punto «I/A» de la Secretaría General del Consejo (al Coreper/Consejo), sobre el Reglamento Delegado (UE) n.º .../... de la Comisión de 6 de noviembre de 2012 por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 510/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas aplicables a las solicitudes de excepción respecto a los objetivos de emisiones específicas de CO<sub>2</sub> para los vehículos comerciales ligeros nuevos [2012], Documento del Consejo, 17168/12.

rales). La celebración de consultas y la apertura a la participación en esta fase implica que las soluciones recogidas en el proyecto de acto deberán ajustarse a la vista de los comentarios recibidos, en los términos establecidos en el apartado 5 de este artículo.

- (40) El artículo II-4.2 prevé la creación de *un sitio web centralizado de la UE para las consultas y la participación*. Esto permitiría que los ciudadanos pudieran acceder de forma sencilla. Los ciudadanos, utilizando un único sitio web, podrían comentar los proyectos de normas sin tener que efectuar el seguimiento de un sinnúmero de sitios web de agencias y órganos de la Unión. Esta exigencia de publicación permitiría estandarizar la diversidad imperante actualmente, en las distintas políticas de la UE, en la fase de consultas sobre los «proyectos de acto de alcance general» y sus informes motivados<sup>22</sup>, pues no parece que exista una práctica uniforme.
- (41) Los detalles de esta publicación deben precisarse de forma que se garantice que las aportaciones al procedimiento reflejen la diversidad de opiniones e intereses propia de una sociedad plural. *Ningún grupo de la sociedad debería estar en condiciones de influir unilateralmente en la regulación* por estar en una posición privilegiada de acceso al órgano regulador. Una forma de garantizar que esto no ocurra es centralizar el lugar de publicación, armonizar los contenidos necesarios de la publicación y los plazos, así como regular el régimen lingüístico aplicable.
- (42) En relación con los *plazos*, por ejemplo, el plazo indicado en el apartado 2.b) es el que fijan los estándares de consulta de la Comisión en el ámbito de los análisis de evaluación de impacto<sup>23</sup>. No obstante, la práctica de las agencias no siempre es clara<sup>24</sup>.
- (43) El *requerimiento lingüístico* del apartado 2.d) pretende lograr un equilibrio entre, por un lado, la necesidad de que todos los ciudadanos de la Unión tengan acceso a la información, y por otro, las exigencias prácticas del trabajo administrativo, que impiden la continua traducción de documentos a todas las lenguas oficiales. Se trata de una solución de compromiso. La práctica parece mostrarse favorable a una restricción en el número de idiomas, pero esta opción no está exenta de críticas. Por ejemplo, la práctica de la AEVM pone de relieve que la publicación en todas las lenguas oficiales procede en relación con los actos finales y no

<sup>22</sup> V., por ejemplo, R216/2008, art. 52.1.c); DPRAESA, art. 6.

<sup>23</sup> V., por ejemplo, la formulación en IAG, pág. 19, que introduce la posibilidad de periodos de consultas más largos en casos justificados. V. también, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, «Revisión de la política de consultas de la Comisión», SWD(2012) 422 final, Estrasburgo, 12.12.2012.

<sup>24</sup> Para un planteamiento bastante claramente definido, v., por ejemplo, DPRAESA, art. 6 (apartados 4 y 5), en el que se fija una duración para las consultas de entre uno y tres meses.

con los proyectos de acto<sup>25</sup>. Al mismo tiempo, la práctica de AESA, consistente en publicar muchos documentos en solo unos pocos idiomas, fue condenada por el DPE como un supuesto de mala administración<sup>26</sup>. La solución que proponemos se refiere únicamente al proyecto de acto y al informe motivado. Es una solución de compromiso, en la línea marcada por la sentencia que establece que, tanto las referencias de los Tratados al uso de las lenguas en la UE como las normas contenidas en el Derecho derivado, «no pueden considerarse la expresión de un principio general del Derecho comunitario que garantice a todo ciudadano el derecho a que se redacte en su lengua todo lo que pueda afectar a sus intereses, sean cuales fueren las circunstancias»<sup>27</sup>. Dicha solución puede tener el efecto indeseable de limitar el acceso a los procedimientos de consulta para aquellos que no dominen las lenguas de trabajo de la autoridad de la UE encargada de elaborar el proyecto de acto. No obstante, cabe recalcar que esta solución no puede restringir el alcance de los derechos lingüísticos consagrados en el Tratado. Por su condición de ciudadanos de la UE, los particulares seguirán teniendo el derecho de «dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua» (artículo 20.2.d) TFUE) y podrán «dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos [...] y recibir una contestación en esa misma lengua» (artículo 24.4 TFUE).

- (44) *De forma paralela a la invitación abierta* al público en general para la formulación de observaciones, regulada en el artículo II-4.2, la Comisión o la agencia competente también podrán, con arreglo al artículo II-4.3, *dirigirse individualmente a alguna de las partes* que tengan un interés en la materia para así recabar más comentarios en relación con las propuestas de regulación. Este planteamiento se encuentra consolidado en el sistema de consultas que recogen las Directrices de la Comisión Europea sobre la evaluación de impacto de 2009. También se aplica en ordenamientos jurídicos que disponen de un procedimiento de consultas abierto al público en general, como, por ejemplo, el Derecho administrativo de los Estados Unidos. La idea es permitir que se desarrolle un periodo de consultas efectivo a través tanto de una invitación abierta al público en general como, al mismo tiempo, de la búsqueda activa de observaciones que puedan realizar partes interesadas en la materia de las que se tenga

<sup>25</sup> V., por ejemplo, AEVM, Informe Final – Directrices en materia de políticas remunerativas racionales con arreglo a la Directiva 2011/61/UE, relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos [2013] 2013/201, pág. 4, disponible en: <http://www.esma.europa.eu/system/files/2013-201.pdf>

<sup>26</sup> Decisión del DPE de 20 de diciembre de 2012 sobre el asunto 3419/2008/(AF)(BEH)KM, disponible en: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/48732/html.bookmark>

<sup>27</sup> Asunto T-120/99 *Christina Kik c. Oficina de Armonización del Mercado Interior* (marcas, dibujos y modelos) (OAMI) [2001] Rec. II-2235, apdo. 58, confirmada en casación (asunto C-361/01 P *Christina Kik c. Oficina de Armonización del Mercado Interior* [2003] Rec. I-8283), apdo. 82.

conocimiento. Esta también parece ser la práctica habitual en los procedimientos de consulta de la AESA. Las personas afectadas pueden ser también identificadas durante la fase de consulta pública, en la medida en que las observaciones recibidas pueden alertar a la autoridad de la UE encargada de elaborar el acto sobre posibles impactos del mismo que no se hubieran detectado en un principio.

- (45) El artículo II-4.4 pretende *garantizar la publicación de todas las observaciones recibidas* durante la fase de consultas, ya las haya formulado el público en general, ya lo hayan hecho las personas afectadas. No obstante, en casos debidamente justificados puede existir una preocupación legítima en relación con la identidad de las personas físicas que formulen observaciones. La protección de la identidad de las personas físicas puede resultar necesaria en casos en los que la obligación de publicar la identidad de la persona que formula una observación pueda comprometer su disposición a participar en las consultas. Esta protección puede resultar especialmente necesaria en materias en las que el debate público tiene una elevada carga emocional y el derecho individual a opinar libremente exige protección. Proteger de esta manera a los particulares también permitirá que algunas personas expresen su opinión cuando de lo contrario no estarían dispuestos a formular observaciones. Así, esta norma puede beneficiar al público en general, siquiera implícitamente, elevando la calidad de la regulación en su conjunto.
- (46) El artículo II-4.4 también prescribe *que aquellos que formulen observaciones una vez iniciadas las consultas han de poder comentar las observaciones que se hayan realizado con anterioridad*, a fin de garantizar que —como señala al artículo 11.1 TUE— los ciudadanos y las asociaciones representativas tengan la «posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones». Este intercambio de opiniones permitirá que se desarrollen enfoques alternativos en la sección destinada a observaciones, y garantizará que el intercambio de opiniones sobre una propuesta de la Comisión sea más intenso y animado de lo que habría sido si aquellos que formulan observaciones una vez iniciada la fase prevista por el artículo II-4 no hubieran podido acceder a las observaciones anteriores.
- (47) Podría necesitarse una segunda consulta para *evitar la sustitución del acto sometido a la fase de consultas*. Sin embargo, se debe reconocer al órgano encargado de tomar la decisión la potestad discrecional de no iniciar un nuevo procedimiento de consultas si ello resulta demasiado problemático. Los procedimientos normativos de la AESA ofrecen un ejemplo de esta práctica<sup>28</sup>. De hecho, la norma citada sirvió de inspiración para el artículo II-4.5.

---

<sup>28</sup> DPRAESA, art. 7.5.

## II-5 Informe motivado

- (48) El artículo II-5.1 describe el paso siguiente en el procedimiento de elaboración de normas. Obliga al órgano competente a *revisar* activamente *las observaciones* recibidas y a *comunicar los resultados* derivados de esta actividad. Esta disposición busca un equilibrio entre la necesidad de garantizar que las observaciones recibidas se tomen debidamente en consideración, y la flexibilidad que debe darse a la autoridad de decisión a la hora de valorar estas observaciones a la luz del mandato legal que debe aplicar. El público debe poder ver qué puntos se han tenido en cuenta en la propuesta final de regulación. No todas las observaciones serán pertinentes y merecerán una respuesta. Asimismo, esta disposición no impide que se agreguen las respuestas a las observaciones recibidas siguiendo el criterio de la autoridad de la decisión (v. gr. según el objeto).
- (49) La *forma de publicación* es un informe motivado que acompaña al acto final. El informe debe ser lo suficientemente detallado como para permitir un control efectivo, tanto administrativo como judicial. Esta exigencia es conforme con la interpretación que ha venido realizando el TJUE del artículo 296 TFUE, referida al grado de motivación de los actos finales<sup>29</sup>. A pesar de que los puntos en común con la jurisprudencia del TJUE son evidentes, la redacción del artículo II-5.1.b) no está orientada a exigir o regular el control judicial. En lugar de ello, impone que el acto se motive lo suficiente como para permitir que se lleve a cabo un control administrativo o judicial efectivo. A estos efectos, los puntos principales y los aspectos jurídicos del acto deben estar suficientemente motivados.
- (50) El *informe motivado* al que se refiere el artículo II-5 *no tiene que integrarse en el preámbulo* del acto final. La justificación para ello se encuentra en la necesidad de dejar intacta la técnica de elaboración de los actos jurídicos de la UE, ya que puede haber diferencias entre los distintos enfoques para su elaboración. Por ejemplo, los actos delegados regulados en el artículo 290 TFUE normalmente van acompañados de una breve nota explicativa cuando se remiten al PE y al Consejo. En cambio, los objetivos de los actos de ejecución adoptados con arreglo al 291 TFUE normalmente se recogen en el preámbulo del propio acto. No obstante, el informe motivado que acompaña al acto necesita estar disponible públicamente y debe considerarse parte del acto final<sup>30</sup>.
- (51) El artículo II-5.2 establece el *vínculo entre el conjunto de normas propuestas anteriormente y los mecanismos procedimentales vigentes para la*

<sup>29</sup> V., por ejemplo, el asunto C-89/08 P *Comisión c. Irlanda* [2009] Rec. I-11245, apdo. 77; asunto C-367/95 P *Comisión c. Sytraval y Brink's France* [1998] Rec. I-1719, apdo. 63.

<sup>30</sup> V., por ejemplo, DPRAESA, art. 8.2.

*adopción de actos con arreglo a los artículos 290 y 291 TFUE*<sup>31</sup>. Obligar a incluir los cambios realizados en los actos delegados tras la fase de consultas con el PE y el Consejo puede resultar problemático, dados los desacuerdos interinstitucionales que existen en la actualidad sobre el papel de cada una de estas instituciones (y de la Comisión) en la adopción de actos delegados. Este deber, no obstante, encuentra justificación en el principio de transparencia. Además, las consultas del Consejo, del PE o de un comité con arreglo al Reglamento 182/2011, según corresponda, pueden trancar algunas de las soluciones a las que se podría haber llegado a partir de las observaciones recibidas durante la consulta pública. En la práctica vigente, la fase de consultas públicas en los actos delegados, cuando se produce, precede a las consultas institucionales (véase la solicitud del Consejo de 2014 de revisión del Acuerdo Común sobre Actos Delegados). Las normas que proponemos no requieren que se modifique esta práctica, pero el efectivo cumplimiento de los apartados anteriores de este artículo podría verse afectado en ausencia del deber aquí propuesto.

## II-6 Procedimiento acelerado

- (52) Los procedimientos acelerados tienen *carácter excepcional*, y deben servir para *dotar de cierta flexibilidad* a las entidades administrativas encargadas de la elaboración de normas, sin dar lugar a lagunas que permitan evitar la aplicación de las normas que regulan el procedimiento ordinario de elaboración normativa. Al mismo tiempo, llevar a cabo consultas tras la adopción del acto puede servir para poner de manifiesto aspectos en los que el acto pueda mejorarse *a posteriori*, y estas consultas encontrarían justificación en la necesidad de garantizar la protección procedimental de los intereses jurídicamente protegidos que se puedan ver afectados.
- (53) Hay básicamente *dos enfoques posibles* para delimitar el uso de los procedimientos acelerados y evitar que se eluda el procedimiento ordinario. El primer enfoque consiste en establecer una lista de supuestos en los que puede utilizarse la vía del procedimiento acelerado, mientras que el segundo pasa por diseñar el procedimiento de manera que no se pueda hacer una mala utilización del mismo. El equipo de redacción del Libro II debatió esta cuestión con numerosos especialistas. El problema con el

---

<sup>31</sup> Estos mecanismos están descritos en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo sobre la aplicación del artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (COM (2009) 673 final) y el Acuerdo común entre Parlamento y Consejo sobre actos delegados, que puede encontrarse, por ejemplo, en el Documento del Consejo 8753/11, de 10 de abril de 2011, o en el Reglamento (UE) n.º 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 [2011] DO L55/13.

primer enfoque es que cualquier lista resultaría, o bien demasiado vaga para ofrecer seguridad jurídica, o bien tendría que contener una lista de casos (en los que se podrían seguir los procedimientos acelerados) que no sería suficientemente exhaustiva como para ser aplicada en todos los supuestos. Tras largas discusiones, el equipo de redacción optó por un enfoque procedimental. Este enfoque prevé el uso excepcional de los procedimientos acelerados a la vez que busca salvaguardar el procedimiento ordinario de las siguientes maneras. Primero, se incluye la obligación de seguir el procedimiento ordinario de elaboración de normas inmediatamente después de la adopción del acto con arreglo al procedimiento acelerado. Segundo, se exige la inclusión en el acto en vigor de todas las modificaciones que resulten del procedimiento previsto en el artículo II-4. Tercero, se incluye una cláusula de extinción que limita a dieciocho meses el periodo de vigencia de un acto adoptado mediante el procedimiento acelerado. No obstante, el tenor literal del artículo II-5 no excluye la posibilidad de que, transcurridos dieciocho meses, el acto adoptado con arreglo al procedimiento acelerado pueda volver a adoptarse siguiendo este mismo tipo de procedimiento. Sin embargo, cabe esperar que esta opción no se utilice mucho, ya que un acto adoptado de esta forma puede ser reemplazado por un acto adoptado con arreglo al procedimiento ordinario tras el uso obligatorio del procedimiento previsto en el artículo II-4. La cláusula de extinción propuesta en el apartado 2 está diseñada para garantizar que no se haga un mal uso del procedimiento acelerado, evitando así que se convierta en el procedimiento utilizado por defecto, habida cuenta de que todas las cuestiones relativas a la regulación pueden, por definición, considerarse urgentes.



LIBRO III  
**DECISIONES**



## A. INTRODUCCIÓN AL LIBRO III

- (1) El Libro III se ocupa del procedimiento de adopción de decisiones en casos concretos, un aspecto central de todo régimen jurídico de procedimiento administrativo. Solo algunas leyes nacionales de procedimiento administrativo regulan el procedimiento de elaboración de normas administrativas, entendidas como fuentes distintas de las fuentes primarias y secundarias del Derecho. Sin embargo, *ninguna regulación del procedimiento administrativo deja de lado el procedimiento de adopción de decisiones*. En la práctica jurídica, son muchas las actuaciones administrativas que dan lugar a la elaboración de actos y a la adopción de medidas individuales (*décision individuelle, provvedimento amministrativo, Verwaltungsakt*), con efectos tanto favorables como desfavorables. Es por ello por lo que no resulta sorprendente que los recursos previstos frente a dichos actos y medidas administrativas hayan sido diseñados, en general, conforme al modelo de la adopción de decisiones en casos concretos. La relevancia de las decisiones también procede de la teoría general del Derecho, especialmente para aquellas teorías que, como consecuencia de la asentada doctrina de la separación de poderes, conciben a los actos y medidas administrativas como el instrumento que permite la aplicación al caso concreto de las normas abstractas establecidas por el legislador. Este tipo de actuación administrativa ocupa, por ello, una posición central en los sistemas nacionales de Derecho público, tanto en Europa como en el resto del mundo.
- (2) La *decisión*, como instrumento de actuación de la administración, *también ha sido fundamental en el desarrollo del Derecho de la UE* al menos por tres motivos. En primer lugar, desde la creación de la CECA existe la distinción entre las decisiones individuales y las decisiones generales, introducida por el Tratado de París y clarificada después por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En segundo lugar, el sistema de recursos, tal y como lo han interpretado los tribunales de la UE, ha hecho siempre mucho más fácil la impugnación de las medidas individuales

que la de las medidas de alcance general. Por último, y no por ello menos importante, ha sido en ese amplio espacio de las decisiones sobre casos concretos donde más se ha desarrollado la ejecución conjunta entre las administraciones de la UE y las nacionales, especialmente durante los últimos veinte a treinta años. Puesto que una parte importante del presupuesto de la UE se gasta de esta forma, en ámbitos como la agricultura y la política regional, el Reglamento financiero incluye disposiciones relativas a la gestión compartida.

- (3) *Las normas del Libro III se aplican a las autoridades de la UE* siempre que adopten decisiones administrativas, ya sea en un contexto de ejecución directa o de ejecución compuesta o conjunta. Solo se aplican a las autoridades de los Estados miembros cuando así lo establezca la legislación sectorial de la UE o cuando un determinado Estado miembro decida adoptar las normas. *Aplicar las normas a los Estados miembros* cuando estos actuaran en el ámbito del Derecho de la UE *tendría ventajas*. Proporcionaría un conjunto claro de derechos procedimentales a todos los afectados por las decisiones administrativas adoptadas por los Estados miembros en el ámbito del Derecho de la UE. Asimismo, facilitaría a las administraciones la comprensión y el respeto de sus propias obligaciones en materia de procedimiento. No tendrían que examinar en cada ocasión si las normas nacionales en materia de procedimiento contenidas en las resoluciones judiciales, los códigos nacionales de procedimiento administrativo o en una combinación de ambos, son suficientes para cumplir con los requisitos del Derecho de la UE.
- (4) Sin embargo, se ha decidido por dos motivos que *las normas del presente Libro solo se apliquen a los Estados miembros cuando así lo establezca la legislación sectorial de la UE* o cuando un Estado miembro decida adoptarlas. El primero de los motivos es que existen dudas sobre si la UE tiene competencia para aprobar una Ley general de procedimiento administrativo que se aplique a los Estados miembros además de a la UE. En segundo lugar, aunque aplicar una Ley semejante a los Estados miembros tendría las ventajas antes señaladas, en el momento en que se encuentra la integración europea podría percibirse como una intromisión injustificada en las tradiciones jurídicas nacionales. Es por esta razón por la que el equipo redactor adoptó una postura más prudente en esta fase del proyecto, que en todo caso podría servir como punto de partida para ampliar su ámbito de aplicación en determinados sectores del Derecho de la UE. De esta forma, siguen siendo aplicables las normas nacionales sobre procedimiento administrativo, sin perjuicio de que dichos procedimientos deban respetar los principios generales del Derecho de la UE establecidos por el TJUE. No obstante, el presente Libro puede servir de modelo para reformar las normas vigentes en materia de procedimiento o para adoptar otras nuevas en los Estados miembros que así lo deseen.

- (5) Las normas modelo no pretenden suprimir las particularidades de la legislación sectorial. La legislación de la UE incluye condiciones materiales y procedimentales, por ejemplo, para poder acceder a fondos de la UE. Esas condiciones se determinan caso por caso. Se aplica la *lex specialis*, pero debe interpretarse a la luz de las presentes normas modelo, tal y como establece el Libro I.
- (6) Este Libro se basa en el principio de que debería haber un *conjunto claro de normas aplicable a todas las fases del procedimiento administrativo*, desde su iniciación, durante la instrucción y audiencia, hasta la adopción de la decisión final y las obligaciones que resulten de ella, incluido el deber de motivación. En la actualidad las disposiciones sobre procedimiento administrativo se aplican a las decisiones administrativas que afectan a una persona o a un número reducido de personas, como por ejemplo la revocación de una ayuda o la imposición de una sanción. También hay decisiones administrativas dirigidas a una persona concreta, jurídica o física, que pueden afectar a un amplio número de personas. Los *tribunales de la UE* han hecho un buen trabajo en este ámbito. Su activismo judicial ha proporcionado los requisitos del debido proceso y ha suplido las omisiones del legislador cuando este no ha previsto el trámite de audiencia o cuando los estándares procedimentales han resultado demasiado poco exigentes. Las *normas sectoriales* se han inspirado en dicha jurisprudencia y han ido más allá al establecer preceptos normativos más detallados para los distintos ámbitos sectoriales.
- (7) En todo caso, queda *mucho margen de mejora en este ámbito*. La mayor parte de los abogados europeos, incluso los especialistas en este campo, tendrían serias dificultades para identificar las normas aplicables a una serie de cuestiones esenciales en los procedimientos de adopción de decisiones. Por ejemplo, las normas en materia de procedimiento que regulan la forma en la que deben realizarse las solicitudes de iniciación; las obligaciones de la administración cuando recibe una solicitud de iniciación; las obligaciones de la administración cuando tramita un procedimiento administrativo; los poderes de investigación e inspección de la administración; las normas que establecen quién puede participar en un trámite de audiencia; la asistencia técnica o legal que puede solicitarse; el tipo de audiencia que debe garantizarse; las normas sobre debido proceso correspondientes a la administración nacional y de la UE, respectivamente, cuando ambas desempeñen un papel central en la decisión final tal y como se contempla en el artículo III-24; y las normas de procedimiento aplicables cuando una decisión afecte a un gran número de personas.
- (8) Estas cuestiones son esenciales para el procedimiento de adopción de decisiones. Con tiempo suficiente, un abogado europeo experimentado sería capaz de responder al menos a algunas de estas cuestiones. Pero eso

no basta para considerar que el sistema actual sea adecuado. *No podemos conformarnos con un sistema en el que al recurrente individual le resulte difícil identificar las normas sobre cuestiones tan básicas.* Tampoco deberíamos conformarnos con un sistema que obliga a unos funcionarios y legisladores sujetos a tanta presión a determinar en cada ocasión las normas procedimentales aplicables. No cabe duda de que una regulación general del tipo que se establece a continuación supondría una mejora significativa tanto para los recurrentes, como para los encargados de elaborar las leyes y de aplicarlas. El presente Libro ofrece un conjunto claro de reglas en relación con todas las cuestiones señaladas en el párrafo anterior. Aborda los distintos temas de forma sencilla, siguiendo la secuencia de una decisión administrativa desde la iniciación a instancia de parte o de oficio, pasando por las normas relativas a la tramitación del procedimiento, inspección e investigación, normas sobre la prueba, el trámite de audiencia, y las consecuencias procedimentales subsiguientes, como la obligación de motivar y la de informar sobre los recursos que procedan. El Libro III no se ocupa de todas las cuestiones tratadas en las distintas leyes nacionales sobre procedimiento administrativo; de hecho, tales leyes nacionales difieren mucho en cuanto al conjunto de cuestiones que regulan.

- (9) El Capítulo 1 incluye los artículos III-1 y III-2, que establecen el *ámbito de aplicación* del Libro III y contienen las *definiciones de los conceptos clave* que se emplean en el resto del Libro.
- (10) El Capítulo 2 se ocupa de la *iniciación y tramitación de los procedimientos*. Comienza con el artículo III-3, que establece el deber general de equidad en la adopción de decisiones y las normas sobre imparcialidad, incluidas las normas relativas a los conflictos de intereses. El artículo III-4 se ocupa de la información en internet sobre los procedimientos existentes. El artículo III-5 especifica las exigencias derivadas de la iniciación de un procedimiento administrativo, ya sea de oficio o a instancia de parte. El artículo III-6 recoge disposiciones más específicas sobre las solicitudes de iniciación, seguido de las disposiciones del artículo III-7 relativas al agente responsable de la tramitación del procedimiento. El artículo III-8 se ocupa de la tramitación del procedimiento administrativo, y el III-9 de los plazos del procedimiento.
- (11) El Capítulo 3 trata de la *investigación, como trámite preparatorio importante en cualquier procedimiento administrativo*, y de determinadas cuestiones relativas a la prueba. El artículo III-10 establece el principio de investigación de oficio; el artículo III-11, las normas de procedimiento aplicables a las investigaciones que se llevan a cabo mediante una simple petición de la autoridad; el artículo III-12, las normas de procedimiento relativas a las investigaciones que se llevan a cabo por mandato de las disposiciones correspondientes de la UE; y el artículo III-13 esta-

blece deberes de cooperación entre las autoridades nacionales y de la UE. El artículo III-14 se ocupa del derecho a no declarar contra uno mismo y del secreto profesional de los abogados. El artículo III-15 regula lo relativo a los testigos y peritos. Los artículos III-16 a III-21 recogen las normas relativas a las *inspecciones*, que se conciben como un instrumento específico de las investigaciones administrativas.

- (12) El Capítulo 4 especifica los *derechos relativos al trámite de audiencia*. El artículo III-22 se ocupa del acceso al expediente. El artículo III-23 aborda los principios fundamentales del derecho de audiencia de toda persona afectada desfavorablemente, y ese precepto se ve complementado por el artículo III-24, que prevé la aplicación de dichas disposiciones en los procedimientos administrativos compuestos. El artículo III-25 establece las normas de procedimiento aplicables cuando se celebran consultas en relación con una decisión individual que afecta a un gran número de personas. Los artículos III-26 y III-27 se ocupan respectivamente de las consultas con las autoridades de los Estados miembros y de la UE.
- (13) El Capítulo 5 establece en los artículos III-28 a III-34 los preceptos que se aplican en el momento de la *finalización del procedimiento de adopción de las decisiones administrativas*, y que comprenden el deber de determinar el contenido de la decisión, el deber de motivación, el deber de informar sobre los recursos que procedan, las obligaciones relativas a la notificación de las decisiones y los requisitos lingüísticos.
- (14) El Capítulo 6 se ocupa de los distintos y complejos problemas concernientes a la *revocación y modificación de las decisiones*; el artículo III-35 aborda las cuestiones relativas a la revocación o modificación de decisiones con efectos desfavorables, mientras que el artículo III-36 trata de la revocación o modificación de decisiones que tengan efectos favorables.





## B. NORMAS MODELO

### CAPÍTULO 1: DISPOSICIONES GENERALES

#### III-1 **Ámbito de aplicación**

- 1) El Libro III será de aplicación a los procedimientos administrativos mediante los cuales una autoridad de la UE prepara y adopta una decisión en el sentido del artículo III-2.
- 2) El Libro III será de aplicación a los procedimientos administrativos mediante los cuales una autoridad de un Estado miembro prepara y adopta una decisión en el sentido del artículo III-2 cuando el Derecho sectorial de la UE o el Derecho del Estado miembro respectivo lo declaren aplicable.

#### III-2 **Definiciones**

Se entenderá por:

- 1) «decisión», la actuación administrativa dirigida a una o más personas individualizadas, públicas o privadas, adoptada unilateralmente por una autoridad de la UE, o por una autoridad de un Estado miembro en los casos en los que el apartado 2 del artículo III-1 sea de aplicación, para resolver uno o más casos concretos con efectos jurídicamente vinculantes;
- 2) «autoridad pública», a los efectos del Libro III, una autoridad de la UE, así como una autoridad de un Estado miembro de acuerdo con las condiciones establecidas en el apartado 2 del artículo III-1;
- 3) «parte», el destinatario de la decisión prevista y toda persona que se vea afectada desfavorablemente por ella y que solicite participar en el procedimiento. El Derecho sectorial de la UE puede reconocer la condición de parte a personas que no se vean afectadas desfavorablemente;

- 4) «público interesado», a los efectos del artículo III-25, cualquier persona física o jurídica, asociación, organización o grupo que manifieste su interés en el procedimiento administrativo;
- 5) «inspección», un control *in situ* con el objeto de recabar información;
- 6) «agente responsable», el agente administrativo encargado de la tramitación del procedimiento administrativo por la autoridad pública.

## **CAPÍTULO 2: INICIACIÓN Y TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

### **III-3 Deber general de equidad e imparcialidad en la adopción de decisiones**

- 1) Toda persona tiene derecho a que las autoridades públicas traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable, de conformidad con las presentes normas modelo.
- 2) El agente responsable previsto en el artículo III-7 comunicará a su superior cualquier interés financiero o familiar que pueda tener en una decisión y no podrá participar en su adopción.
- 3) El agente responsable comunicará cualquier otro posible conflicto de intereses a su superior, quien deberá excluir a dicho agente de la participación en la adopción de la decisión cuando el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones se vea comprometido.
- 4) Cualquier parte puede solicitar que un agente responsable afectado por un conflicto de intereses no participe en la adopción de la decisión. Dicha solicitud se formulará tan pronto como sea posible, estará motivada y deberá presentarse por escrito. La decisión de excluir al agente corresponde al superior encargado de supervisar su actuación, previa audiencia del agente.
- 5) Las obligaciones establecidas en los apartados 2 a 4 del presente artículo serán de aplicación, *mutatis mutandis*, a cualquier otra persona que participe en la adopción de una decisión en nombre de una autoridad pública.

### **III-4 Información en internet sobre los procedimientos existentes**

- 1) Las autoridades públicas promoverán, en la medida de lo posible, el suministro de información general actualizada, en internet, sobre los procedimientos administrativos existentes. Se dará prioridad a los procedimientos iniciados a instancia de parte.

- 2) Dicha información podrá incluir, entre otras cosas:
  - a) un enlace a la legislación aplicable en su versión consolidada;
  - b) una breve explicación de los principales requisitos legales y su interpretación administrativa;
  - c) una descripción de los principales trámites del procedimiento;
  - d) la indicación de cuál es la autoridad competente para la adopción de la decisión final;
  - e) la determinación del plazo para la adopción de la decisión;
  - f) la información sobre los recursos que procedan;
  - g) un enlace a los formularios que las partes podrán utilizar para sus comunicaciones con la autoridad pública en el marco del procedimiento.
- 3) La información deberá ofrecerse de forma clara y sencilla. El acceso será gratuito.
- 4) La Comisión Europea fomentará la adopción de las mejores prácticas relativas a la información en internet, pudiendo formular recomendaciones en ese sentido.

### **III-5 Iniciación**

- 1) Los procedimientos administrativos pueden iniciarse de oficio o a instancia de parte.
- 2) La iniciación de oficio de un procedimiento administrativo se notificará a las partes. La notificación podrá tener lugar en un momento posterior cuando pueda comprometer la investigación del asunto. La notificación podrá omitirse cuando la adopción inmediata de la decisión sea estrictamente necesaria por razones de interés público o cuando la demora implique un grave riesgo.
- 3) La notificación deberá incluir:
  - a) el número de registro;
  - b) una referencia a la razón que justifica la iniciación del procedimiento;
  - c) el nombre y la información de contacto del agente responsable del procedimiento;
  - d) la información indicada en los apartados c), d), e) y f) del apartado 2 del artículo III-4;
  - e) la dirección, en su caso, del sitio web mencionado en el artículo III-4.
- 4) Una vez iniciado el procedimiento administrativo, la autoridad competente deberá adoptar una decisión final dentro del plazo establecido en el artículo III-9.

### **III-6 Normas especiales sobre los procedimientos iniciados a instancia de parte**

- 1) Las solicitudes no deberán estar sometidas a requisitos formales y documentales innecesarios, y podrán presentarse por escrito ante la autoridad competente en persona, por correo o por medios electrónicos.
- 2) Las solicitudes dirigidas o transmitidas a un servicio que carezca de competencia se trasladarán sin demora al servicio competente si ambos pertenecen a la misma autoridad pública. El servicio que hubiera recibido inicialmente la solicitud notificará el traslado al solicitante indicando la información de contacto del servicio al que se haya dado traslado del expediente. En los demás casos, se deberán devolver las solicitudes, indicando, en la medida de lo posible, cuál es la autoridad competente.
- 3) Deberá acusarse recibo por escrito de las solicitudes tan pronto como sea posible. El acuse de recibo deberá indicar la información prevista en las letras a), c), d) y e) del apartado 3 del artículo III-5. Si la solicitud no reúne los requisitos establecidos, el acuse de recibo deberá especificar los defectos que presente o los documentos que falten, y conceder un plazo adecuado para que aquellos sean subsanados o aportados. Las solicitudes carentes de sentido o manifiestamente infundadas se inadmitirán por medio de un acuse de recibo con una sucinta motivación. No será necesario enviar acuse de recibo en casos en los que la presentación sucesiva de solicitudes por un mismo solicitante resulte abusiva debido al carácter repetitivo de las mismas.
- 4) Cuando el número de solicitudes que pueden estimarse sea limitado y se emplee un procedimiento de otorgamiento competitivo, se aplicarán, *mutatis mutandis*, las normas establecidas en la Sección 3 del Capítulo 2 del Libro IV.

### **III-7 Agente responsable**

Cuando se inicie un procedimiento administrativo, la autoridad pública designará a un agente responsable. Dicho agente se encargará de su tramitación con sujeción a lo estipulado en los apartados 2 y 3 del artículo III-3, respetará los derechos establecidos en el apartado 1 del artículo III-8 y llevará un expediente adecuado con un registro de toda la información y los documentos elaborados.

### **III-8 Tramitación del procedimiento y derechos procedimentales**

- 1) Las partes tendrán los siguientes derechos en relación con la tramitación del procedimiento:

- a) a recibir información sobre todas las cuestiones relacionadas con el procedimiento de forma rápida, clara y comprensible;
  - b) a comunicarse con la autoridad y a realizar, en la medida de lo posible, todos los trámites del procedimiento a distancia y por medios electrónicos, incluida la videoconferencia;
  - c) a utilizar cualquiera de las lenguas oficiales de la UE de acuerdo con el artículo III-31;
  - d) a que se les notifiquen todos los trámites y decisiones del procedimiento que puedan afectarles de acuerdo con el artículo III-33;
  - e) a ser representadas por un abogado o por cualquier otra persona que elijan con capacidad de obrar;
  - f) a pagar solo gastos que sean razonables y proporcionales al coste del procedimiento en cuestión.
- 2) Sin perjuicio de los recursos existentes, las partes tendrán derecho a presentar una denuncia contra el agente responsable, la autoridad que adopte la decisión, o cualquier otro agente que participe en el procedimiento, cuando incumplan sus obligaciones en virtud de las presentes normas modelo, ya sea de forma intencionada o negligente.
  - 3) Cuando haya un gran número de personas afectadas desfavorablemente, y el efecto desfavorable sea idéntico o muy similar, podrán elegir a uno o varios representantes del grupo afectado para ser partes. En caso de que el grupo afectado no opte por esta posibilidad, la autoridad pública podrá exigirle el nombramiento de un representante conjunto, en un plazo razonable, cuando, de no hacerse, se obstaculice el desarrollo ordinario del procedimiento administrativo. Si esas personas no cumplen con el mandato en el periodo fijado, la autoridad podrá designar de oficio a un representante conjunto.
  - 4) El Derecho sectorial de la UE podrá estipular un número concreto de personas afectadas desfavorablemente a los efectos del apartado 3.

### **III-9 Plazos para la finalización del procedimiento**

- 1) La autoridad pública adoptará su decisión en un plazo razonable y sin dilación. Los plazos se establecerán en la regulación sectorial correspondiente de la UE. Si las normas aplicables al procedimiento específico no establecen ningún plazo, este será de tres meses.
- 2) El plazo comenzará a contar a partir de la fecha en que se recibe una solicitud de iniciación completa, o, en caso de haberse iniciado de oficio, a partir de la fecha de inicio del procedimiento.
- 3) Cuando la complejidad del asunto u otras dificultades impidan su examen dentro del plazo, se informará a las partes y se adoptará la decisión

en el plazo más breve posible. La autoridad pública informará a las partes por escrito, indicando las razones de la ampliación del plazo y, en la medida de lo posible, el momento previsto para la adopción de la decisión. Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de cualquier restricción relativa a la ampliación del plazo de los procedimientos prevista en el Derecho sectorial de la UE.

- 4) El Derecho sectorial de la UE establecerá las consecuencias del incumplimiento del plazo.

## **CAPÍTULO 3: OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN**

### **SECCIÓN 1: NORMAS GENERALES**

#### **III-10 Principio de investigación de oficio**

- 1) En los procedimientos de adopción de decisiones, la autoridad pública deberá investigar el asunto diligentemente y de forma imparcial. Considerará los factores pertinentes, incluidos los que sean favorables para las partes, y los ponderará adecuadamente en la decisión, descartando cualquier elemento irrelevante. La autoridad pública hará uso de las pruebas que, tras su debida consideración, considere oportunas para determinar los hechos del asunto.
- 2) La autoridad pública podrá, bajo las condiciones establecidas en los artículos III-11 y III-12 o en otras disposiciones de Derecho de la UE:
  - a) recabar información de cualquier tipo;
  - b) oír los testimonios de las partes, testigos y peritos o recabar otras declaraciones por escrito o electrónicamente de las partes, peritos y testigos;
  - c) obtener todo tipo de documentación; y
  - d) bajo las condiciones del artículo III-16, visitar e inspeccionar los locales correspondientes.
- 3) Los artículos VI-21 a VI-22 serán de aplicación a la información facilitada por una autoridad pública a otra autoridad pública.

#### **III-11 Investigación por medio de una solicitud**

- 1) Para cumplir con los deberes de investigación establecidos por el Derecho sectorial de la UE, la autoridad pública podrá solicitar a una parte que acepte una entrevista o que le facilite toda la información que estime necesaria.

- 2) Sin perjuicio de las consecuencias establecidas en los incisos 3 y 4 del apartado 1 del artículo III-13, la parte podrá oponerse a la solicitud. Si la parte acepta ser entrevistada o facilitar información, no podrá facilitar información inexacta o engañosa. Los abogados debidamente habilitados podrán facilitar la información en nombre de sus clientes. Estos últimos seguirán respondiendo plenamente del carácter exacto y no engañoso de las informaciones proporcionadas.
- 3) Cuando envíe una solicitud de información a una parte, la autoridad pública indicará la base jurídica y el objeto de la solicitud, especificará la información requerida y fijará el plazo en que habrá de facilitarse, haciendo referencia a las sanciones previstas en el Derecho de la UE para el supuesto en que se proporcione información inexacta o engañosa.
- 4) Una autoridad de la UE deberá remitir sin dilación una copia de la solicitud a la autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio se encuentre el domicilio de la parte, y a las autoridades competentes de cualquier otro Estado miembro cuyo territorio se vea afectado por dicha solicitud. En caso de que se realice una entrevista, el Estado miembro en el que tenga lugar podrá solicitar que sus agentes asistan a los agentes y demás personas acreditadas por la autoridad de la UE para llevar a cabo la entrevista.
- 5) Las normas del apartado 4 también se aplicarán en caso de solicitud por parte de una autoridad de un Estado miembro cuando el destinatario se encuentre en otro Estado miembro. El Estado miembro afectado podrá oponerse a la entrevista por parte de autoridades de otro Estado miembro, en cuyo caso se aplicarán las normas de asistencia mutua del Libro V.
- 6) Cuando el Derecho sectorial de la UE confiera a una autoridad pública la facultad de entrevistar a una persona que no sea parte y que acepte ser entrevistada a los efectos de la recopilación de información en relación con el objeto de una investigación, se aplicarán, *mutatis mutandis*, las normas de procedimiento del presente artículo.

### **III-12 Investigación por medio de una decisión obligatoria**

- 1) Cuando el Derecho sectorial de la UE confiera a la autoridad pública la facultad de investigar por medio de una decisión obligatoria, se aplicarán las normas de procedimiento del presente artículo. Las partes o sus representantes deberán facilitar la información solicitada. No podrán facilitar información inexacta o engañosa.
- 2) Las normas de procedimiento establecidas en el inciso 3 del apartado 2 del artículo III-11 y en los apartados 3, 4 y 5 del artículo III-11 serán de aplicación, *mutatis mutandis*. Además de cumplir las obligaciones pre-

vistas en el apartado 3 del artículo III-11, la autoridad competente deberá indicar las consecuencias legales de no responder a la decisión obligatoria.

### **III-13 Deberes de cooperación de las partes**

- 1) Las partes ayudarán a determinar los hechos del caso. En concreto, aportarán los hechos y pruebas de los que tengan conocimiento y que quepa esperar razonablemente que aporten. En caso de que una parte no aporte esos hechos, la decisión final se adoptará sobre la base de la información disponible. La autoridad pública solo estará obligada a llevar a cabo investigaciones adicionales de oficio cuando resulte evidente la existencia de nuevas pruebas o de cuestiones adicionales a investigar. Solo existirá un deber de cooperación más amplio en la determinación de los hechos, y en particular el deber de comparecer personalmente o de realizar una declaración, cuando la ley así lo establezca expresamente.
- 2) En los procedimientos iniciados a instancia de parte corresponde al solicitante aportar de forma adecuada la información especificada en el Derecho de la UE, con arreglo al apartado 3 del artículo III-6. Si el solicitante así lo pide antes de presentar la solicitud, la autoridad pública se pronunciará sobre la información que debe aportar el solicitante. La autoridad pública consultará a las autoridades pertinentes de acuerdo con los artículos III-26 y III-27 antes de pronunciarse al respecto. El hecho de que la autoridad pública se haya pronunciado en virtud del presente apartado no impedirá que posteriormente requiera del solicitante la presentación de información adicional. Cualquier autoridad pública que disponga de información relevante deberá facilitarla al solicitante a petición expresa de este y siempre que no quepa esperar razonablemente que el solicitante obtenga esa información por su cuenta.

### **III-14 Derecho a no declarar contra uno mismo y secreto profesional de los abogados**

- 1) Cuando corresponda a las autoridades públicas determinar una violación del Derecho de la UE y esta violación pueda conllevar una sanción administrativa, las autoridades públicas estarán obligadas a respetar el derecho del particular a no declarar contra sí mismo, así como el secreto profesional de sus abogados.
- 2) Cuando el derecho a no declarar contra uno mismo o el secreto profesional de los abogados, mencionados en el apartado 1, se hayan violado en el proceso de obtención de información, la información no podrá utilizarse como prueba en los procedimientos por parte de las autoridades públi-



cas cuando dicha violación de los derechos de defensa pudiera afectar al contenido de la decisión.

### **III-15 Testigos y peritos**

- 1) Los testigos y peritos estarán obligados a realizar una declaración o elaborar dictámenes cuando lo establezca expresamente la legislación.
- 2) Las partes podrán proponer testigos y peritos.

## **SECCIÓN 2: INSPECCIONES**

### **III-16 Facultades de inspección de las autoridades públicas**

- 1) Sin perjuicio de los controles *in situ* llevados a cabo por los Estados miembros conforme a sus ordenamientos nacionales, las autoridades de la UE tendrán la facultad de inspeccionar los locales cuando
  - a) se les hayan conferido las facultades de inspección necesarias en el acto legislativo correspondiente, y
  - b) ello sea necesario para que puedan cumplir con sus obligaciones de acuerdo con el Derecho de la UE.
- 2) Cuando el Derecho de la UE establezca una facultad o un deber de inspección a cargo de una autoridad pública, deberá especificar las formas de ejecutar dicha facultad o deber. La facultad o deber de inspección puede comprender, entre otras, las siguientes facultades:
  - a) acceder a locales, terrenos o medios de transporte susceptibles de inspección de acuerdo con el acto de base que establezca las facultades de inspección;
  - b) buscar, examinar y hacer u obtener copias o extractos de documentos;
  - c) solicitar explicaciones;
  - d) tomar muestras;
  - e) intercambiar información obtenida a través de la inspección bajo las condiciones establecidas en el Libro VI; y
  - f) precintar locales o documentos.
- 3) Para permitir que la autoridad pública lleve a cabo las inspecciones, deberá concedérsele acceso a los locales, terrenos o medios de transporte pertinentes. Los afectados deberán cooperar con los agentes de la UE en su investigación.

### **III-17 Obligaciones de los inspectores**

- 1) Las autoridades públicas se asegurarán de que sus inspectores actúen conforme al Derecho de la UE y, en particular, de que respeten la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y las disposiciones nacionales y de la UE en materia de protección de datos personales.
- 2) Los inspectores y demás personas autorizadas solo podrán ejercer sus poderes previa presentación de una autorización escrita en la que conste su identidad y su cargo, junto a la notificación prevista en el apartado 3 del artículo III-5 o una copia de la misma. Salvo que el Derecho de la UE establezca otra cosa, los inspectores deberán cumplir las normas de procedimiento nacionales, siempre que sean conformes al Derecho de la UE.
- 3) Las autoridades públicas adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información comunicada u obtenida durante una inspección.
- 4) Cuando las autoridades públicas decidan llevar a cabo inspecciones en virtud del Derecho de la UE, se asegurarán de que no se están realizando inspecciones similares al mismo tiempo en relación con los mismos hechos por parte de otros agentes de la UE o de los Estados miembros.
- 5) Los inspectores elaborarán un informe con los resultados de la inspección, que se incluirá en el expediente.

### **III-18 Deberes de cooperación leal durante las inspecciones de las autoridades de la UE**

- 1) Cuando el Derecho de la UE imponga o autorice una inspección de una autoridad de la UE, la inspección se preparará y realizará en estrecha cooperación con las autoridades del Estado miembro implicado. Con este fin, los agentes del Estado miembro implicado podrán participar en la inspección, a menos que el propio Estado miembro esté siendo inspeccionado y la participación de sus agentes pudiera poner en peligro la finalidad de la inspección.
- 2) Antes de llevar a cabo una inspección en un Estado miembro, las autoridades de la UE informarán al respecto con la debida antelación a las autoridades del Estado miembro, a menos que el propio Estado miembro esté siendo inspeccionado y la notificación pudiera poner en peligro la finalidad de la inspección.
- 3) Cuando las autoridades de la UE lleven a cabo una inspección, deberán informar a las autoridades del Estado miembro del resultado de la misma. Los inspectores velarán por que sus informes se elaboren teniendo

en cuenta las exigencias de procedimiento previstas en la legislación nacional del Estado miembro de que se trate. Los informes así redactados constituirán elementos de prueba admisibles en los procedimientos administrativos o judiciales del Estado miembro en los que se utilicen, en los mismos términos y condiciones que los informes administrativos redactados por los inspectores administrativos nacionales. Cuando se lleve a cabo una inspección conjunta, en virtud del apartado 1, se invitará a los inspectores nacionales que hubieran participado en la operación a firmar el informe elaborado por los inspectores de la UE.

- 4) Previo acuerdo del Estado miembro de que se trate, las autoridades de la UE podrán recabar la asistencia de agentes de otros Estados miembros y solicitar asistencia técnica a organismos externos que actúen bajo su responsabilidad. Las autoridades de la UE velarán por que estos agentes y organismos garanticen la competencia técnica, la independencia y el cumplimiento del secreto profesional necesarios, así como que estén sujetos a las mismas obligaciones de imparcialidad que los agentes de la UE. En los casos en los que las autoridades de la UE recaben la citada asistencia externa, seguirán siendo responsables de cualquier comportamiento ilícito o daño causado por esos agentes y organismos durante una inspección. Las autoridades de la UE informarán al Estado miembro implicado, con la debida antelación y por escrito, de las identidades de los agentes y organismos autorizados.
- 5) De acuerdo con el deber de cooperación leal, el Estado miembro en cuyo territorio tenga lugar una inspección impuesta o autorizada por el Derecho de la UE deberá prestar toda la asistencia necesaria, requiriendo si es preciso la acción de la policía o de una fuerza pública equivalente para permitir que las autoridades de la UE lleven a cabo su inspección. En caso de que para dicha asistencia sea necesaria una autorización judicial conforme al Derecho del Estado miembro implicado, se solicitará esa autorización. También podrá solicitarse esa autorización con carácter preventivo.
- 6) Cuando se solicite la autorización a la que se refiere el apartado 5, la autoridad judicial nacional verificará que la autorización para la inspección es auténtica y que las medidas coercitivas previstas no son arbitrarias ni excesivas en relación con el objeto de la inspección. Cuando verifique la proporcionalidad de las medidas coercitivas, la autoridad judicial nacional podrá solicitar a las autoridades de la UE, directamente o a través de la autoridad del Estado miembro, explicaciones detalladas sobre: los motivos para sospechar que se ha producido una violación del Derecho de la UE; la gravedad de la presunta infracción; y la naturaleza de la participación del sujeto inspeccionado. No obstante, la autoridad judicial nacional no podrá poner en cuestión la necesidad de la inspección ni exigir que se le facilite la información que conste en el expediente.

### **III-19 Participación de autoridades de la UE en inspecciones de los Estados miembros**

Los agentes de la UE podrán participar en una inspección que se lleve a cabo por y bajo la responsabilidad de agentes de un Estado miembro sobre la base de un acuerdo con el correspondiente Estado miembro o cuando así lo establezca el Derecho sectorial de la UE. En ese caso, tendrán acceso a los mismos locales y a los mismos documentos que los agentes nacionales. Los agentes de la UE solo podrán participar en inspecciones en un Estado miembro previa presentación de una autorización escrita en la que consten sus identidades y funciones. No podrán servirse por iniciativa propia de las facultades de inspección conferidas a los agentes nacionales ni estar presentes en las inspecciones realizadas al amparo del Derecho penal nacional.

### **III-20 Inspecciones conjuntas de autoridades de los Estados miembros**

- 1) Cuando sea necesario realizar una inspección para cumplir con las obligaciones de las autoridades de distintos Estados miembros en virtud del Derecho de la UE, inspectores de cada Estado miembro podrán participar en inspecciones llevadas a cabo conjuntamente sobre la base de un acuerdo con el correspondiente Estado miembro, o cuando así lo establezca el Derecho sectorial de la UE. La autoridad en cuyo territorio se realicen las inspecciones (la autoridad de acogida) invitará a inspectores de cada Estado miembro (inspectores invitados) a participar en la inspección conjunta correspondiente. La autoridad de acogida responderá sin demora a la solicitud de una autoridad de otro Estado miembro de participar en las operaciones.
- 2) Una autoridad de acogida podrá, de conformidad con su legislación nacional, y con el acuerdo de la autoridad del inspector invitado, atribuir poderes ejecutivos, incluidas facultades de investigación, al inspector invitado. El inspector invitado solo podrá ejercer poderes ejecutivos bajo la dirección y, como regla general, en presencia de los inspectores de la autoridad de acogida. El inspector invitado estará sujeto a la legislación nacional de la autoridad supervisora de acogida. La autoridad de acogida asumirá la responsabilidad de los actos del inspector invitado.

### **III-21 Relación con el Libro V**

A petición de una autoridad de la UE o de una autoridad de cualquier otro Estado miembro, una autoridad de un Estado miembro podrá llevar a cabo inspecciones de acuerdo con su legislación nacional y sujetas a las normas establecidas en el Libro V. En tales casos, la autoridad del Estado miembro llevará a cabo la inspección en nombre de la autoridad que la solicite y no en su propio interés.

## **CAPÍTULO 4: DERECHO DE AUDIENCIA Y CONSULTAS INTERADMINISTRATIVAS**

### **SECCIÓN 1: ACCESO AL EXPEDIENTE**

#### **III-22 Acceso al expediente**

- 1) Toda parte tiene derecho a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.
- 2) Si los documentos contienen información confidencial o secretos profesionales o comerciales, la autoridad pública deberá facilitar, en la medida de lo posible, una versión o resumen no confidencial de los documentos.
- 3) Toda parte tendrá la oportunidad de examinar cualquier documento en su expediente que pueda ser relevante para su defensa, incluidas las pruebas inculpativas y exculpativas, antes de que se adopte la decisión.
- 4) Corresponde a la autoridad pública establecer la forma de acceso al expediente, que podrá regularse a través del Derecho sectorial de la UE, siempre que no se vacíe al derecho de su contenido. Con esta salvedad, el acceso al expediente se podrá articular facilitando copias de la documentación o concediendo la oportunidad de estudiar el expediente en la oficina de la autoridad pública, o mediante una combinación de ambas.
- 5) El derecho de acceso al expediente no incluye el acceso a la documentación que sea irrelevante y que no guarde relación alguna con las alegaciones de hecho o de derecho del caso concreto.

### **SECCIÓN 2: AUDIENCIA, PARTICIPACIÓN Y CONSULTAS**

#### **III-23 Derecho de audiencia de toda persona afectada desfavorablemente**

- 1) Toda parte tiene derecho a ser oída por una autoridad pública antes de que se adopte una decisión que la afecte desfavorablemente.
- 2) La audiencia previa podrá omitirse cuando la adopción inmediata de la decisión sea estrictamente necesaria por razones de interés público o cuando la demora implique un grave riesgo, pero la audiencia deberá celebrarse después de que se adopte la decisión, salvo que existan razones muy poderosas para no hacerlo. La autoridad pública deberá justificar la concurrencia de estas condiciones y tendrá la carga de aportar pruebas que den soporte a los motivos aducidos.

- 3) Toda parte tiene derecho a que se le notifiquen las cuestiones fundamentales sometidas a la decisión de la autoridad pública y los principales argumentos de su razonamiento, para que la parte pueda dar a conocer su punto de vista de forma efectiva y pueda ejercer sus derechos de defensa.
- 4) Toda parte deberá disponer de un plazo adecuado para responder tras la notificación a la que se refiere el apartado 3. La autoridad pública deberá establecer claramente los plazos para presentar dicha respuesta.
- 5) La autoridad pública gozará de discrecionalidad en cuanto a la forma y el contenido de la audiencia. Ello incluye la facultad de decidir el carácter oral o escrito de la audiencia y la realización de interrogatorios cruzados. La autoridad pública deberá tener en cuenta, en el ejercicio de esta facultad discrecional, los objetivos de la legislación, las disposiciones legislativas, la importancia de los intereses de la persona afectada, la importancia de las garantías procedimentales adicionales de que se trate para la protección del interés de la persona afectada, y el coste que dichas garantías conlleven.

### **III-24 Derecho de audiencia en los procedimientos compuestos**

- 1) El derecho de audiencia deberá respetarse en todas las fases de un procedimiento compuesto entre la UE y los Estados miembros destinado a la adopción de una decisión, en los términos previstos en el presente artículo. La aplicación del derecho de audiencia dependerá de la división de responsabilidades en el proceso de adopción de la decisión.
- 2) En los procedimientos compuestos, cuando la adopción de la decisión corresponda a una autoridad de la UE, esta deberá cumplir con los requisitos de procedimiento del artículo III-23. Si la adopción de la decisión corresponde a una autoridad de un Estado miembro, esta deberá cumplir con los requisitos del artículo III-23 siempre que el Derecho sectorial de la UE establezca la aplicación de las normas de procedimiento del Libro III. A falta de dicha regulación sectorial o de cualquier otra disposición de Derecho de la UE que especifique los requisitos de procedimiento aplicables, la autoridad del Estado miembro aplicará las normas nacionales en materia de procedimiento administrativo, que en todo caso deberán respetar los principios generales de Derecho de la UE relativos a la audiencia y a un proceso equitativo.
- 3) En los procedimientos compuestos, la forma y el contenido de la audiencia a los que se refiere el apartado 5 del artículo III-23, a cargo de la autoridad pública responsable de adoptar la decisión, dependerán del nivel de protección que otras autoridades públicas hayan concedido a los derechos de defensa en las fases anteriores del procedimiento administrativo.

- 4) En los procedimientos compuestos, cuando la recomendación de una autoridad de la UE sea vinculante para la autoridad pública responsable de adoptar la decisión, deberá garantizarse adecuadamente la protección del derecho de audiencia ante la autoridad de la UE de la que proceda la recomendación, mediante la aplicación de los principios establecidos en los apartados 3 a 5 del artículo III-23. Cuando el Derecho sectorial de la UE establezca la aplicación del Libro III a los Estados miembros, la obligación anterior se aplicará, *mutatis mutandis*, a los casos en los que la recomendación proceda de una autoridad de un Estado miembro. A falta de dicha regulación sectorial, o de cualquier otra disposición de Derecho de la UE que especifique los requisitos de procedimiento aplicables, la autoridad del Estado miembro aplicará las normas nacionales en materia de procedimiento administrativo, que en todo caso deberán respetar los principios generales del Derecho de la UE relativos a la audiencia y a un proceso equitativo.
- 5) En los procedimientos compuestos, cuando la decisión de la autoridad de la UE se base en una recomendación de otra autoridad pública y no haya tenido lugar audiencia ante esa autoridad pública, el derecho de audiencia antes de que se adopte la decisión incluirá el conocimiento de la recomendación y la posibilidad de cuestionar sus conclusiones. Cuando el Derecho sectorial de la UE establezca la aplicación del Libro III a los Estados miembros, la obligación anterior se aplicará, *mutatis mutandis*, a los casos en los que una autoridad de un Estado miembro adopte la decisión sobre la base de la recomendación de otra autoridad pública. A falta de dicha regulación sectorial, o de cualquier otra disposición de Derecho de la UE que especifique los requisitos de procedimiento aplicables, la autoridad del Estado miembro aplicará las normas nacionales en materia de procedimiento administrativo, que en todo caso deberán respetar los principios generales del Derecho de la UE relativos a la audiencia y a un proceso equitativo.
- 6) Con el fin de evitar dudas, el presente artículo también se aplicará a los procedimientos compuestos en los que el Derecho de la UE imponga obligaciones legales a las autoridades de los Estados miembros para coordinar o cooperar en las actuaciones destinadas a la adopción de decisiones individuales.

### **III-25 Consulta del público interesado**

- 1) La autoridad de la UE que adopte una decisión podrá dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 11 TUE a través de la consulta del público interesado de acuerdo con los siguientes apartados. Cuando el Derecho sectorial de la UE establezca la aplicación del Libro III a la autoridad de un Estado miembro responsable de adoptar una

decisión, dicha autoridad podrá ofrecer al público interesado la oportunidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones a través de una fase de consultas. Todo lo anterior debe entenderse sin perjuicio de la obligación establecida en el apartado 1 del artículo III-23.

- 2) La autoridad pública podrá optar por celebrar la consulta a través de una audiencia pública. Esta audiencia deberá ser comunicada mediante un anuncio público, que se publicará en un sitio web oficial. La documentación pertinente, incluidos los dictámenes periciales, estará disponible en internet para su examen antes de la audiencia, salvo que se excluya por motivos legales justificados. El anuncio deberá realizarse con una antelación suficiente, de al menos dos semanas, para facilitar la participación y el examen de la documentación pertinente a todos aquellos que deseen hacerlo. Tanto el anuncio como la celebración de la audiencia pública deberán llevarse a cabo con suficiente antelación, antes de que se adopte la decisión.
- 3) Las audiencias públicas celebradas en virtud del apartado 2 deberán organizarse de tal manera que permitan a todos los asistentes expresar sus puntos de vista de forma oral, dentro de los límites prácticos y organizativos. Para aquellos que lo deseen, deberá ofrecerse la posibilidad de que expresen sus opiniones por escrito, ya sea antes de la asistencia a la audiencia pública o en lugar de aquella. Las opiniones escritas deberán estar disponibles en internet en una parte claramente accesible del sitio web correspondiente. Las actas de la audiencia pública deberán estar disponibles en internet en un plazo razonable a partir de la conclusión de la audiencia oral, y se ofrecerá a todos los participantes la posibilidad de formular objeciones, durante las dos semanas siguientes, en relación con el carácter supuestamente incompleto o inexacto de las actas.
- 4) La autoridad pública también podrá optar por llevar a cabo la consulta a través de internet. Ello deberá publicarse en un sitio web oficial. La documentación pertinente, incluidos los dictámenes periciales, estará disponible en internet para su examen, salvo que se excluya por motivos legales justificados. El anuncio y la documentación deberán facilitarse con suficiente antelación para permitir la participación de todos aquellos que lo deseen. El anuncio deberá realizarse con suficiente antelación, antes de que se adopte la decisión.
- 5) El sitio web a que se refieren los apartados precedentes de este artículo será claro, sencillo y de fácil manejo. El diseño del sitio web deberá facilitar el acceso de los usuarios a los comentarios escritos ya realizados.
- 6) En caso de que el Derecho de la Unión Europea establezca el carácter obligatorio de la consulta, pero no indique la forma en la que debe realizarse, corresponderá a la autoridad pública decidir si cumple dicha obligación mediante una audiencia pública o una consulta por internet. Las



disposiciones correspondientes del presente artículo se aplicarán según corresponda.

### **III-26 Consulta a los Estados miembros**

Cuando la consulta a los Estados miembros sea obligatoria o esté permitida en virtud del Derecho de la UE, la autoridad de la UE informará sin demora a los Estados miembros sobre la iniciación de dicha consulta. Pondrá a disposición de los Estados miembros toda la información solicitada por estos para emitir una opinión debidamente informada sobre el objeto de la consulta. Los Estados miembros deberán disponer de un plazo adecuado para responder a la consulta.

### **III-27 Consulta a las autoridades de la UE**

- 1) Se celebrarán consultas con las autoridades de la UE cuando así lo establezcan los Tratados constitutivos, los principios generales del Derecho de la UE o el Derecho sectorial de la UE, y la consulta se llevará a cabo de acuerdo con la fuente que establezca su celebración.
- 2) Cuando no se especifique el formato de la consulta, se aplicarán los siguientes principios. Se facilitará toda la información necesaria para que los órganos que participen en la consulta puedan expresar una opinión debidamente informada sobre el objeto de la consulta. Los órganos deberán disponer de un plazo adecuado para responder a la consulta.

## **CAPÍTULO 5: FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

### **III-28 Deber de determinar la decisión**

La decisión adoptada por la autoridad pública será determinada con claridad para que las partes puedan comprender sus derechos u obligaciones.

### **III-29 Deber de motivación**

- 1) La autoridad pública deberá exponer los motivos que justifiquen sus decisiones de forma clara, simple y comprensible. La motivación deberá adaptarse a la decisión y deberá mostrar de forma clara e inequívoca el razonamiento de la autoridad pública de la que emane el acto, de manera que las partes puedan conocer las razones de la decisión adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control.

- 2) El deber de motivación en los procedimientos compuestos vendrá determinado por las funciones respectivas de la UE y del Estado miembro en la adopción de la decisión, tal y como se establece en el artículo III-24.

### **III-30 Deber de indicar los recursos que procedan**

- 1) Las decisiones deberán informar al destinatario de las siguientes cuestiones:
  - a) la posibilidad de interponer, en su caso, un recurso administrativo, incluidos los casos en los que el recurso se pueda interponer ante una autoridad pública distinta de la que adoptó la decisión; y
  - b) el plazo para interponer el recurso.
- 2) Asimismo, las decisiones deberán informar al destinatario de las posibilidades de impugnación judicial, incluidos los plazos para ello, y de cualquier reclamación que proceda ante un Defensor del Pueblo.

### **III-31 Requisitos formales y lingüísticos**

- 1) Las decisiones deberán producirse por escrito y llevar la firma e identificación de la autoridad de decisión.
- 2) Cuando la decisión la adopte una autoridad de la UE, deberá redactarse en el idioma elegido por el destinatario, siempre que sea una lengua oficial de la UE.

### **III-32 Decisiones emitidas por medios electrónicos**

- 1) Cualquier decisión en soporte papel podrá sustituirse por una emitida por medios electrónicos, salvo que una disposición legal establezca lo contrario. Para ello deberá incorporar una firma electrónica reconocida.
- 2) En caso de que el destinatario afirme que no puede procesar el documento electrónico comunicado por la autoridad pública, esta deberá enviarlo de nuevo en un formato electrónico adecuado o en soporte papel.

### **III-33 Notificación de las decisiones**

- 1) Las decisiones se notificarán a las partes tan pronto como se adopten. Desplegarán sus efectos para cada una de las partes a partir de la notificación respectiva.

- 2) Las decisiones podrán ser objeto de publicación cuando así lo permita el Derecho de la UE.

### **III-34 Corrección de los errores manifiestos de las decisiones**

- 1) La autoridad pública que adopte una decisión podrá corregir en cualquier momento los errores tipográficos, aritméticos y cualquier otro error manifiesto similar de una decisión.
- 2) Dichas correcciones podrán realizarse a instancia de los destinatarios de la decisión. En caso de que se realicen de oficio, se deberá informar previamente a los destinatarios.

## **CAPÍTULO 6: MODIFICACIÓN Y REVOCACIÓN DE DECISIONES\***

### **III-35 Modificación y revocación de las decisiones con efectos desfavorables**

- 1) La autoridad pública podrá modificar o revocar una decisión contraria a Derecho que afecte desfavorablemente a una parte. La modificación o la revocación tendrán efectos retroactivos.
- 2) La autoridad pública podrá modificar o revocar una decisión adoptada conforme a Derecho que afecte desfavorablemente a una parte. La modificación o la revocación tendrán efectos hacia el futuro.
- 3) La autoridad pública podrá ejercer la facultad prevista en los apartados 1 y 2 de oficio o a instancia de la parte correspondiente. Dicha facultad podrá ejercerse fuera de los plazos establecidos para la interposición de un recurso.
- 4) En el ejercicio de la facultad prevista en el presente artículo, la autoridad pública deberá tener en cuenta los efectos de la modificación o la revocación sobre las demás partes y sobre terceros.

---

\* N. de T.: El presente Capítulo cubre lo que en España se conoce como revisión de oficio y revocación en sentido estricto. La «modificación» sería una revisión de oficio o revocación parciales. Se ha optado por traducir de este modo el término inglés *rectification* para evitar la confusión con la mera corrección de errores manifiestos prevista en el art. III-34 (y que en España se conoce habitualmente como «rectificación de errores» –v. p. ej. el art. 105.2 LRJPAC–). A su vez, se traduce por «revocación» el término *withdrawal* porque en España dicha noción, en su sentido amplio, engloba tanto la revisión de oficio como la revocación por motivos distintos de la ilegalidad originaria del acto administrativo.

- 5) La modificación o la revocación en virtud del presente artículo constituyen un procedimiento administrativo en el sentido del apartado 2 del artículo I-4.

### **III-36 Modificación y revocación de las decisiones con efectos favorables**

- 1) La autoridad pública podrá modificar o revocar una decisión contraria a Derecho que tenga efectos favorables para una parte. Podrá ejercer esta facultad de oficio o a instancia de cualquier otra parte. Dicha facultad podrá ejercerse fuera de los plazos establecidos para la interposición de un recurso.
- 2) La autoridad pública tendrá en cuenta la medida en que la parte ha podido confiar legítimamente en la legalidad de la decisión y la medida en que la parte ha confiado efectivamente en ella, al decidir sobre las siguientes cuestiones:
  - a) el ejercicio de la facultad prevista en el apartado 1;
  - b) en caso de que se ejerza la facultad de modificar o revocar la decisión, la eficacia retroactiva o hacia el futuro de la modificación o revocación.
- 3) La autoridad pública podrá modificar o revocar una decisión adoptada conforme a Derecho que tenga efectos favorables para una parte. Podrá ejercer dicha facultad de oficio o a instancia de cualquier otra parte. Dicha facultad podrá ejercerse, fuera de los plazos establecidos para la interposición de un recurso, en los siguientes supuestos:
  - a) cuando lo permita el Derecho sectorial de la UE;
  - b) cuando la parte no haya cumplido con una obligación establecida en la decisión o no lo haya hecho dentro del plazo fijado al efecto;
  - c) con la finalidad de prevenir o eliminar un daño grave. La autoridad pública deberá compensar, a instancia de la parte afectada y en la medida en que merezca protección, el perjuicio que le haya causado derivado de la confianza legítima de esta en el mantenimiento de la vigencia de la decisión.
- 4) En el ejercicio de la facultad prevista en el presente artículo, la autoridad pública deberá tener en cuenta los efectos de la modificación o la revocación sobre las demás partes y sobre terceros.
- 5) La modificación o la revocación tendrán efectos retroactivos solo si se producen en un plazo razonable.
- 6) La modificación o la revocación en virtud del presente artículo constituyen un procedimiento administrativo en el sentido del apartado 2 del artículo I-4.

## C. EXPLICACIONES

### CAPÍTULO 1: DISPOSICIONES GENERALES

#### III-1 Ámbito de aplicación

- (1) El Capítulo 1 del Libro III contiene dos disposiciones generales. El artículo III-1 se refiere al ámbito de aplicación del Libro III y el artículo III-2 define algunos conceptos clave del Libro III: decisión, autoridad pública, parte, público interesado, inspección y agente responsable.
- (2) *El artículo III-1 define los límites del Libro III.* El primer apartado establece que el ámbito de aplicación del Libro III se limita a los «procedimientos administrativos mediante los cuales una autoridad de la UE prepara y adopta una decisión». El segundo apartado añade que las normas modelo solo se aplican a las autoridades públicas de los Estados miembros cuando así lo establezca la legislación sectorial de la UE.

#### III-2 Definiciones

- (3) El apartado 1 del artículo III-2 se ocupa de las decisiones, que podrán dirigirse a un Estado o a un grupo de Estados, o a una persona o grupo de personas, siempre que, en este último caso, esté determinado o pueda determinarse *ex ante*. Ejemplos de decisiones son (i) la decisión de la Comisión sobre la compatibilidad de una ayuda estatal con el mercado interior (artículo 107 TFUE); (ii) la decisión por la que la Comisión determina que un acuerdo entre empresas es contrario a la prohibición del artículo 101 TFUE; (iii) la decisión de conceder o denegar subvenciones o préstamos en el marco de la política agrícola o de los fondos estructurales de la UE; y (iv) la decisión relativa a la financiación de un proyecto en el marco de la política de la UE orientada a la promoción de la investigación y el desarrollo.

- (4) *El apartado 1 del artículo III-2 excluye varios tipos de actos y medidas.* Excluye (i) los actos legislativos ajenos al ámbito de aplicación del Código en su conjunto; (ii) los actos no legislativos de alcance general sujetos a las normas del Libro II; (iii) las decisiones judiciales; (iv) los contratos se rigen fundamentalmente por el Libro IV, que remite a ciertos artículos concretos del Libro III en relación con su preparación.
- (5) De acuerdo con el apartado 1 del artículo III-2, la *decisión* tiene cuatro características principales: se adopta en el contexto de una actuación administrativa, con lo que excluye los actos legislativos y judiciales; se dirige a una o más personas individualizadas, públicas o privadas, con lo que abarca actos de naturaleza colectiva como los dirigidos a un grupo de personas, pero excluye la elaboración de normas administrativas; a diferencia de los contratos, se adopta de forma unilateral, lo que no impide necesariamente algún tipo de acuerdo formal o informal sobre el contenido de la decisión entre la autoridad pública y los particulares. Por último, conviene subrayar que, a los efectos del presente Libro, las decisiones «resuelven» uno o más casos concretos con efectos jurídicamente vinculantes. Este Libro regula ciertos aspectos preparatorios de la decisión final, como la decisión de apartar del procedimiento administrativo al agente responsable, pero que en sí mismos no constituyen decisiones a los efectos del presente Libro porque no resuelven el caso concreto con efectos jurídicamente vinculantes. La definición de decisión también implica que las decisiones de la Comisión en un procedimiento de incumplimiento contra un Estado miembro no están cubiertas por el Libro III.
- (6) Por *autoridad pública* se entiende tanto una autoridad de la UE como de un Estado miembro, bajo las condiciones establecidas en el apartado 2 del artículo III-1. Esto puede incluir también a un organismo privado que cumpla una función pública, si se le atribuye la facultad de adoptar una decisión en el sentido del apartado 1 del artículo III-2. Conviene recordar también la definición de autoridad pública del apartado 7 del artículo I-4 en el Libro I, y las explicaciones correspondientes.
- (7) La siguiente definición, de *parte*, se refiere a (i) el destinatario de la decisión prevista y (ii) cualquier otra persona, en el sentido del apartado 6 del artículo I-4 del Libro I, que se vea afectada desfavorablemente por la decisión y que solicite participar en el procedimiento. La definición de «parte» no incluye a las personas que simplemente manifiesten su interés por el asunto. Una persona no puede considerarse como afectada desfavorablemente solo sobre la base de su percepción subjetiva. Se trata de un test objetivo, aplicado y decidido en el caso concreto por el órgano que tramita el procedimiento, aunque sujeto a control judicial.
- (8) *Solo se reconocen derechos procedimentales a aquellos afectados desfavorablemente* por la decisión prevista, lo cual es acorde con el criterio consagrado en el artículo 41.2.a) CDFUE. Esta formulación no exige que se

haya iniciado la medida impugnada contra el recurrente, aunque en algunas versiones lingüísticas de la CDFUE sí se incluye algún requisito de este tipo\*. La jurisprudencia varía según los ámbitos: algunas sentencias plantean la necesidad de demostrar que el procedimiento se había iniciado contra el recurrente; sin embargo, la tendencia general de la jurisprudencia se centra en el efecto desfavorable, ya sea ampliando el concepto de iniciación contra el recurrente o no exigiendo dicha iniciación en ciertos casos. Asimismo, cabe señalar que la persona afectada desfavorablemente debe solicitar participar en el procedimiento, lo que sirve para reducir el número de intervinientes. Además, el apartado 3 del artículo III-8 establece la designación de uno o varios representantes cuando haya un gran número de personas afectadas desfavorablemente en un sentido parecido.

- (9) Un concepto relacionado, pero distinto, es el de *público interesado*. El apartado 4 del artículo III-2 aclara que este concepto es importante a los efectos del artículo III-25 y que significa «cualquier persona física o jurídica, asociación, organización o grupo que manifieste su interés en el procedimiento administrativo». Esta definición se justifica porque los efectos de la decisión prevista pueden tener en ocasiones un gran alcance, afectando a los intereses colectivos de una comunidad. Si la decisión afecta a un gran número de personas, el procedimiento debería permitir la consulta del público, aunque con discrecionalidad sobre la forma de organizar esa consulta, y esa es la razón que justifica una definición amplia de «público interesado».
- (10) *Inspección* significa un control *in situ* para recabar información.
- (11) La definición de *agente responsable* sirve para identificar a la persona sobre la que recae la responsabilidad principal en la tramitación del procedimiento administrativo a partir de la fase de iniciación.

## CAPÍTULO 2: INICIACIÓN Y TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

- (12) De acuerdo con el enfoque procedimental adoptado, este Libro se estructura sobre la base de la secuencia de un procedimiento estándar destinado a la adopción de una decisión administrativa: iniciación, obtención de toda la información necesaria para adoptar una decisión acertada y conforme a Derecho –incluida la audiencia y la consulta del público y de otras autoridades públicas–, y finalización del procedimiento.
- (13) El Capítulo 2 se centra en la fase de iniciación e incluye también algunas normas generales relativas a la tramitación del procedimiento, tales como

---

\* N. de T.: En la traducción oficial española del art. 41.2.a) CDFUE se reconoce el derecho de audiencia, en este sentido, a quienes se vean afectados desfavorablemente por una medida individual que se tome «en contra suya», inciso que no se recoge en la versión inglesa del precepto.

la obligación de designar a un agente responsable, los derechos de las partes que deben ser observados durante la tramitación del procedimiento y el plazo obligatorio para la adopción de la decisión final.

- (14) El Capítulo también se ocupa de otras dos cuestiones: el deber general de equidad en la adopción de decisiones, prestando particular atención al deber de imparcialidad de todas las personas implicadas en la adopción de la decisión en nombre de la autoridad pública, y la información en internet sobre los procedimientos administrativos previstos en la legislación.

### III-3 Deber general de equidad e imparcialidad en la adopción de decisiones

- (15) El primer artículo sustantivo del Libro III comienza reproduciendo el apartado 1 del artículo 41 CDFUE. Se considera a menudo que dicho apartado formula el *principio que sirve de paraguas a la buena administración* a nivel de la UE, y del que los tribunales y el legislador pueden derivar ulteriores derechos de procedimiento específicos, que vayan más allá de los derechos concretos enumerados en el artículo 41.2 CDFUE. Todo el Libro trata de desarrollar así el derecho fundamental a una buena administración en el ámbito de la adopción de decisiones individuales. El encabezamiento del artículo III-3 pretende subrayar este enfoque.
- (16) Un derecho concreto del artículo 41.1 CDFUE, el *derecho a ser tratado imparcialmente* por las autoridades de la UE, se regula más detalladamente en los apartados 2 a 5 del artículo III-3. En la actualidad, el deber de imparcialidad se regula a nivel de la UE en el Reglamento financiero y en el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea<sup>1</sup>. Sin embargo, también es necesario abordar esta cuestión esencial—estrechamente relacionada con los principios de igualdad y no discriminación<sup>2</sup>— desde la perspectiva del procedimiento, para garantizar una protección adecuada de las (demás) partes que participen en él. De hecho, pueden encontrarse normas similares sobre imparcialidad en muchas leyes nacionales sobre procedimiento administrativo<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> R966/2012, art. 57; Reglamento n.º 31 (CEE), n.º 11 (CECA), 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 («Estatuto de los funcionarios») [1962] DO 45, modificado por última vez por el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea [2013] DO L287/15 (R31/1962), art. 11.a).

<sup>2</sup> CDFUE, arts. 20, 21.

<sup>3</sup> V., por ejemplo, la Ley general austríaca de procedimiento administrativo [Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (BGBl. Nr. 51/1991) das zuletzt durch Artikel 1 des Bundesgesetzes vom 31. Juli 2013 (BGBl. I Nr. 161/2013) geändert worden ist –AVG–], §§ 7 y 36a; la Ley general holandesa de Derecho administrativo [Wet van 4 juni 1992 houdende algemene regels van bestuursre-



- (17) De acuerdo con el apartado 2, el agente responsable de la tramitación del procedimiento<sup>4</sup> y cualquier otra persona implicada en la decisión en nombre de la autoridad pública deberán abstenerse de participar en el procedimiento siempre que tengan un interés financiero o familiar en la decisión. Estos conflictos de intereses se consideran especialmente relevantes, por lo que no se dejan a la interpretación del superior. El agente que se encuentre en esa situación deberá abstenerse en todo caso después de informar a su superior sobre el conflicto de intereses.
- (18) Cualquier otro posible conflicto de intereses será examinado por el superior, que decidirá si excluye o no al agente. La exclusión es obligatoria siempre que se vea comprometido el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones del agente<sup>5</sup>.
- (19) En coherencia con la perspectiva procedimental antes mencionada y con el derecho a ser tratado imparcialmente del artículo 41.1 CDFUE, el apartado 4 reconoce expresamente el derecho de las partes a solicitar la exclusión del agente afectado por un conflicto de intereses<sup>6</sup>. Esta solicitud deberá hacerse lo antes posible, en cuanto la parte solicitante tenga conocimiento del potencial conflicto de intereses, para evitar una dilación indebida del procedimiento<sup>7</sup>.
- (20) El apartado 5 extiende las obligaciones de imparcialidad establecidas en los apartados anteriores a cualquier persona implicada en la decisión en nombre de la autoridad pública. Esto incluye, entre otros, a cualquier agente –aparte del agente responsable– que participe en la tramitación del procedimiento o a la persona o personas encargadas de adoptar la decisión final. Las obligaciones se extienden *mutatis mutandis*, porque podría ocurrir, por ejemplo, que la persona afectada no tenga un superior en sentido estricto; en ese caso, la decisión de excluirla correspon-

---

cht (Stb. 1992, 315) in werking getreden op 1 juli 1994, laatstelijk gewijzigd bij Wet van 25 juni 2014, in werking getreden op 1 augustus 2014 –GALA–], art. 2:4; la Ley federal alemana de procedimiento administrativo [Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749) geändert worden ist –VwVfG–], §§ 20, 21; la Ley española de procedimiento administrativo [Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285, de 27.11.1992), modificada por última vez por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE núm. 312, de 30.12.2013) (LRJPAC)], arts. 28, 29.

<sup>4</sup> En relación con el agente responsable, v. margs. 33 y 34 de las explicaciones.

<sup>5</sup> Este criterio se toma del R966/2012, art. 57.2.

<sup>6</sup> El apartado 4 se inspira en la RLPAUE, recomendación 4.3.

<sup>7</sup> V., por ejemplo, Reglamento (CE) n.º 207/2009 del Consejo, de 26 de febrero de 2009, sobre la marca comunitaria (versión codificada) («Reglamento sobre la marca comunitaria») [2009] DO L78/1, modificado por última vez por el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Croacia y a las adaptaciones del Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica [2012] DO L112/6 (R207/2009), art. 137.3.

dería a la autoridad que la hubiera designado o al órgano colegiado al que pertenezca<sup>8</sup>.

### III-4 Información en internet sobre los procedimientos existentes

- (21) Las disposiciones del artículo III-4 no son todavía muy habituales en el Derecho comparado<sup>9</sup>, pero parecen necesarias para adaptar la regulación de los procedimientos administrativos a la sociedad de la información y para cumplir las expectativas de los ciudadanos en relación con la administración electrónica. La idea básica que subyace a este artículo es que las autoridades públicas deberían hacer un uso intensivo de internet para informar a los ciudadanos de forma clara y sencilla sobre los diferentes procedimientos administrativos previstos en la legislación. El suministro de dicha información general en internet es importante para hacer realidad el *principio del acceso de los ciudadanos a la regulación* enfatizado por el Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación<sup>10</sup>, y va más allá de la publicación de la legislación consolidada en los sitios web oficiales que han proliferado en los últimos años a nivel nacional y de la UE<sup>11</sup>.
- (22) La creación y actualización de sitios web informativos bien diseñados exigen una gran cantidad de recursos. Por este motivo, se deja a la discrecionalidad de las autoridades públicas la decisión de cuándo y cómo implementarlos. Sin embargo, parece que *debería darse prioridad a los procedimientos iniciados a instancia de parte*, para ahorrar así a un gran número de solicitantes potenciales la carga de averiguar cuál es la legislación aplicable y cuáles son los requisitos legales que deben reunir las solicitudes, así como para evitar los costes que para la autoridad pública representa informar individualmente a cada solicitante<sup>12</sup>. Los procedimientos iniciados de oficio (como los procedimientos sancionadores) son indudablemente importantes y pueden afectar desfavorablemente a los ciudadanos, pero en ellos se pueden garantizar los derechos de información de los destinatarios obligando a las autoridades públicas a informarles individualmente sobre el procedimiento cuando este se inicie<sup>13</sup>. La demanda ciudadana de información en internet sobre los procedi-

<sup>8</sup> V., por ejemplo, R207/2009, art. 137.4.

<sup>9</sup> Al inicio mismo de la USAPA se establecen amplias obligaciones de información sobre los procedimientos administrativos, § 552.a).

<sup>10</sup> Informe Final del Grupo Mandelkern sobre Mejora de la Regulación, de 13 de noviembre de 2001 [Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report (13 November 2001), disponible en: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf) (MRBR)], pág. 10, págs. 40-46.

<sup>11</sup> Uno de los ejemplos más avanzados es el sitio web de la UE EUR-Lex.

<sup>12</sup> V., a este respecto, las obligaciones de información impuestas a la autoridad pública en virtud de los arts. III-6.3 y III-8.1.a).

<sup>13</sup> V. apartados 2 y 3 del art. III-5.

mientos existentes es, por ello, mayor en relación con los iniciados a instancia de parte. De hecho, los sitios oficiales de este tipo que ya existen en la actualidad informan principalmente sobre los procedimientos iniciados a instancia de parte, permitiendo incluso a menudo que los ciudadanos presenten su solicitud por internet.

- (23) El apartado 2 contiene una *lista no exhaustiva ni vinculante de la información* que se considera especialmente relevante. Los sitios web no deberían limitarse a describir los principales trámites administrativos e indicar cuál es la autoridad competente para adoptar la decisión final, el plazo de resolución y los recursos disponibles, sino que deberían incluir un enlace a la legislación aplicable en su versión consolidada<sup>14</sup>, una breve explicación de los principales requisitos legales y de su interpretación administrativa<sup>15</sup> y un enlace a los formularios que las partes pueden usar en sus comunicaciones con la autoridad pública durante el procedimiento<sup>16</sup>.
- (24) Teniendo en cuenta la importancia que la información general en internet sobre los procedimientos administrativos puede tener para favorecer el ejercicio efectivo de las libertades de circulación de la UE y para conseguir un verdadero espacio administrativo europeo, parece que *la Comisión Europea es la que se encuentra en una mejor posición para fomentar las mejores prácticas* en este ámbito y para formular recomendaciones a otras autoridades de la UE y a las autoridades de los Estados miembros.

### III-5 Iniciación

- (25) El apartado 1 del artículo III-5 señala las dos formas posibles de iniciar un procedimiento administrativo conforme a la legislación sectorial: de oficio o a instancia de parte<sup>17</sup>. Los apartados 2 a 4 –y el apartado 3 del artículo III-6– regulan dos consecuencias jurídicas importantes que se derivan de ambas formas de iniciación.
- (26) La primera consecuencia es el *deber de la autoridad pública de informar a las partes* sobre el procedimiento que se llevará a cabo. En los procedimientos iniciados de oficio, este deber de información se cumple a

<sup>14</sup> Se han tomado como fuente de inspiración las recomendaciones sobre el acceso a la regulación incluidas en el MRBR, págs. 40-46.

<sup>15</sup> Fuente de inspiración: Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior [2006] DO L376/36 (D2006/123), art. 7. El apartado 3 también se inspira en la D2006/123, art. 7.3 y 7.5.

<sup>16</sup> V., por ejemplo, LRJPAC, art. 70.4; Ley española de Administración electrónica [Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, BOE núm. 150, de 23.6.2007, modificada por última vez por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, BOE núm. 55, de 5.3.2011 (LAE)], art. 35.

<sup>17</sup> Esta dualidad de formas de iniciación es contemplada por la RLPAUE, recomendación 4.1; CoERGA, art. 12; y por muchas leyes nacionales de procedimiento administrativo.

través de la notificación prevista en los apartados 2 y 3, mientras que en los procedimientos iniciados a instancia de parte, la información se transmite mediante el acuse de recibo regulado en el apartado 3 del artículo III-6. La información es la misma en ambos casos, con una única diferencia: en los procedimientos iniciados de oficio, debe informarse a las partes de la razón que justifica la iniciación del procedimiento, mientras que en los procedimientos iniciados a instancia de parte ello no es necesario. Si un procedimiento iniciado de oficio pretende, por ejemplo, detectar posibles violaciones del Derecho de la UE, es importante que la persona implicada lo sepa desde el principio mismo del procedimiento<sup>18</sup>. Esta comunicación de la razón que justifica la iniciación del procedimiento debe distinguirse del deber más intenso de motivación establecido en el artículo III-29 en relación con la decisión final del procedimiento. También es importante que las partes estén informadas, ya en esta fase inicial del procedimiento, sobre los recursos que procedan, puesto que la autoridad podría no adoptar la decisión final, con lo que no se indicarían los recursos disponibles en virtud del artículo III-30<sup>19</sup>.

- (27) El apartado 2 contempla *dos excepciones* al deber de notificar inmediatamente la iniciación de oficio los procedimientos. En primer lugar, la notificación puede realizarse en una fase posterior cuando la notificación inmediata pueda poner en peligro la investigación del caso. Esto podría ocurrir, por ejemplo, cuando sea necesaria una inspección por sorpresa para recabar pruebas. En ese caso, la notificación previa de la iniciación podría poner en peligro la efectividad de la inspección y de la investigación en su conjunto; para evitar ese riesgo, la notificación puede realizarse en el mismo momento de la inspección (→ apartado 2 del artículo III-17). La segunda excepción se refiere a situaciones de urgencia, en las que se puede adoptar una decisión de forma inmediata cuando concurren determinadas condiciones estrictas<sup>20</sup>. Un ejemplo en este sentido serían las medidas de emergencia adoptadas por la Comisión en el ámbito de la seguridad alimentaria<sup>21</sup>. Este tipo de decisiones inmediatas se notificarán conforme al apartado 1 del artículo III-33. En tales casos también podrá omitirse la audiencia (→ apartado 2 del artículo III-23).
- (28) La segunda consecuencia jurídica de ambas formas de iniciación es el *deber de la autoridad pública de tramitar el procedimiento correspondiente y de adoptar una decisión final dentro del plazo obligatorio esta-*

---

<sup>18</sup> En relación con las inspecciones, v. gr., asuntos acumulados C-97/87 a C-99/87 *Dow Chemical Ibérica y otros c. Comisión* [1989] Rec. 3165, apdos. 12, 26, 45-47; asunto C-94/00 *Roquette Frères c. Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, y Comisión* [2002] Rec. I-9039, apdos. 47-48.

<sup>19</sup> Fuente de inspiración: CoERGA, art. 13.4.

<sup>20</sup> Fuente de inspiración: VwVfG, § 28.2.

<sup>21</sup> R178/2002, art. 53.

blecido en el artículo III-9<sup>22</sup>. De acuerdo con el apartado 2 del artículo III-9, el plazo fijado en la regulación sectorial, o el plazo supletorio de tres meses establecido en el apartado 1 del artículo III-9, comenzará a partir de la fecha de recepción de la solicitud de iniciación completa en los procedimientos iniciados a instancia de parte, o, en los procedimientos iniciados de oficio, a partir de la fecha de inicio. Esta obligación de decidir no opera en el supuesto de solicitudes carentes de sentido, manifiestamente infundadas o abusivas (apartado 3 del artículo III-6).

### III-6 Normas especiales sobre los procedimientos iniciados a instancia de parte

- (29) El artículo III-6 contiene ciertas normas especiales sobre la iniciación de los procedimientos a instancia de parte, con lo que guarda una estrecha relación con el artículo III-5. En línea con el *enfoque no formalista* de todo el Libro, el apartado 1 establece que las solicitudes no estarán sujetas a requisitos formales y documentales innecesarios. Este apartado también permite que los solicitantes presenten sus solicitudes por medios electrónicos, de conformidad con el derecho a comunicarse y a realizar todos los trámites procedimentales por medios electrónicos establecido en la letra b) del apartado 1 del artículo III-8.
- (30) El apartado 2 se refiere al problema de las *solicitudes presentadas ante servicios que carezcan de competencia*. Esas solicitudes se trasladarán de oficio y sin dilación al servicio competente, pero solo si ambos servicios pertenecen a la misma autoridad pública<sup>23</sup>. Una opción más ambiciosa sería extender esta obligación de traslado a los servicios pertenecientes a otras autoridades de la UE o de los Estados miembros, pero teniendo en cuenta la cantidad, complejidad y diversidad de las autoridades existentes en Europa, esa solución podría comprometer la eficacia administrativa<sup>24</sup>.
- (31) El apartado 3 establece la *obligación de entregar un acuse de recibo al solicitante* con la información relevante sobre el procedimiento<sup>25</sup>. Los incisos 3, 4 y 5 de este apartado regulan *la respuesta de las autoridades*

<sup>22</sup> El deber de las autoridades de la UE de adoptar una decisión definitiva en un plazo razonable se deriva implícitamente del art. 265 TFUE (que prevé un recurso en caso de retrasos injustificados en la adopción de decisiones) y ha sido afirmado por el TJUE en muchas ocasiones (incluso en relación con las denuncias de los particulares, v. por ejemplo, asunto C-282/95 P *Guérin automobiles c. Comisión* [1997] Rec. I-1503, apdo. 37). A nivel nacional, v. por ejemplo, LRJPAC, art. 42.1.

<sup>23</sup> La expresión «autoridad pública» se utiliza en este contexto en lugar de la más precisa de «persona jurídica», porque a nivel de la UE –y en muchos Estados miembros– las diferentes administraciones no gozan de personalidad jurídica propia.

<sup>24</sup> El apartado 2 se inspira en el CEBCA, art. 15; RLPAUE, recomendación 3 («Principio de eficacia y de servicio»); CoERGA, art. 13.3.

<sup>25</sup> V. margs. 25-26 de las explicaciones.

frente a las solicitudes que no reúnan los requisitos establecidos. Sus obligaciones dependen de la importancia del defecto de la solicitud. Como norma general, en el acuse de recibo se especificarán los defectos o documentos omitidos y se ofrecerá un plazo adecuado para subsanarlos o presentarlos. Las solicitudes que carezcan de sentido o que sean manifiestamente infundadas podrán ser inadmitidas a través de un acuse de recibo motivado de forma sucinta. No será necesario enviar acuse de recibo alguno cuando un mismo solicitante presente solicitudes sucesivas que puedan considerarse abusivas por su carácter repetitivo. Este apartado se complementa con el apartado 2 del artículo III-13, que permite pedir una opinión a la autoridad pública en relación con la información que deba aportarse antes de presentar la solicitud<sup>26</sup>.

- (32) El apartado 4 remite, *mutatis mutandis*, a los *procedimientos de adjudicación competitivos* regulados en la Sección 3 del Capítulo 2 del Libro IV –en relación con la celebración de contratos por parte de la UE–, en los que hay un número limitado de solicitudes que vayan a atenderse y en los que se emplea este tipo de procedimiento competitivo para garantizar una concurrencia justa entre todos los posibles candidatos<sup>27</sup>.

### III-7 Agente responsable

- (33) El artículo III-7 incluye una *disposición innovadora* tomada de la Ley italiana de procedimiento administrativo<sup>28</sup>: la obligación de la autoridad pública de designar a un agente responsable para la tramitación del procedimiento, cuyo nombre y datos de contacto se comunican a las partes en el momento mismo de su iniciación<sup>29</sup>. Este agente puede ser la persona que adopte la decisión final u otra distinta. El fundamento de esta disposición no es por ello garantizar la separación entre la tramitación del procedimiento y la adopción de la decisión final, para preservar la imparcialidad de la autoridad encargada de decidir<sup>30</sup>. Se trata, más bien, de reforzar la transparencia del procedimiento, de evitar la dilución de responsabilidades que puede darse cuando no se designa formalmente a nadie como responsable de la tramitación del procedimiento<sup>31</sup> y, por tan-

<sup>26</sup> El apartado 3 del art. III-6 se inspira en el CEBCA, art. 14; RLPAUE, recomendación 4.2; D2006/123, art. 13.5; CoERGA, art. 13.4.

<sup>27</sup> El apartado 4 se inspira en la D2006/123, art. 12.1.

<sup>28</sup> Legge 7 agosto 1990 n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (publicada en la Gazzetta Ufficiale el 18 de agosto de 1990 n. 192) (L241/1990), arts. 4-6. V. también CEBCA, art. 14.2.

<sup>29</sup> V. art. III-5.3.c) y art. III-6.3, segundo inciso.

<sup>30</sup> El TJUE ha rechazado la existencia de un deber general de separación entre ambas funciones, incluso en procedimientos administrativos sancionadores; v., por ejemplo, asunto 100/80 *Musique Diffusion Française c. Comisión* [1983] Rec. 1825, apdos. 6-7.

<sup>31</sup> Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en España, como consecuencia del art. 41 de la LRJPAC.

to, de *fomentar una mejor tramitación del procedimiento* y una mayor protección de los derechos procedimentales de las partes. El agente responsable es la cara visible del procedimiento y la persona de contacto de que disponen las partes a lo largo de toda su tramitación.

- (34) Durante la tramitación del procedimiento, el agente responsable deberá *respetar y promover activamente los derechos* enumerados en el apartado 1 del artículo III-8, así como cualquier otro derecho procedimental de las partes previsto en el resto del Libro III. El artículo III-7 también le obliga a *llevar un expediente adecuado* con el registro de toda la información y los documentos generados durante el procedimiento<sup>32</sup>, lo que resulta fundamental para garantizar la transparencia y la eficacia administrativa, para que las partes puedan ejercer sus derechos de defensa y para facilitar el control judicial.

### III-8 Tramitación del procedimiento y derechos procedimentales

- (35) El apartado 1 del artículo III-8 enumera una serie de *derechos generales de las partes* que deben respetarse en todas las fases del procedimiento<sup>33</sup>. Sirven como *complemento de otros derechos* de las partes referidos a fases concretas del procedimiento como el derecho a ser notificado de la iniciación de oficio (apartado 2 del artículo III-5), el derecho a recibir un acuse de recibo en los procedimientos iniciados a instancia de parte (apartado 3 del artículo III-6), el derecho a solicitar la exclusión de los agentes no imparciales (apartado 4 del artículo III-3), el derecho a proponer testigos y peritos (apartado 2 del artículo III-15), el derecho a acceder al propio expediente (artículo III-22), el derecho de confidencialidad y al secreto profesional y comercial (apartados 1 y 2 del artículo III-22), el derecho de audiencia (artículos III-23 y III-24), el derecho a que la decisión final esté motivada (artículo III-29), el derecho a ser informado de los recursos que procedan (artículo III-30) o el derecho a que se notifique la decisión final (artículo III-33).
- (36) La Directiva de Servicios incluye disposiciones interesantes sobre procedimiento administrativo que también deberían aplicarse a los procedimientos tramitados por las autoridades de la UE<sup>34</sup>. Dicha directiva ha inspirado algunos de los derechos enumerados en el apartado 1. Es el

<sup>32</sup> V. RLPAUE, recomendación 3 («Principio de transparencia») y CEBCA, art. 24.

<sup>33</sup> El art. 35 LRJPAC incluye una lista similar.

<sup>34</sup> El Reglamento (CE) n.º 764/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la Decisión n.º 3052/95/CE DO L218/21, también establece, en su artículo 6, algunos estándares generales de procedimiento para los Estados miembros que resultan de interés y que se han tenido en cuenta en la redacción de este Libro.

caso del derecho a ser informado sobre todas las cuestiones relativas al procedimiento de forma rápida, clara y comprensible. Este derecho no incluye el asesoramiento legal en casos individuales, sino solo una información general sobre cómo se suelen interpretar o aplicar los distintos requisitos<sup>35</sup>. También es el caso del derecho a comunicarse con la autoridad y a realizar, en la medida de lo posible, todos los trámites procedimentales a distancia y por medios electrónicos<sup>36</sup>, incluida la videoconferencia<sup>37</sup>, y el del derecho a pagar solo gastos que sean razonables y proporcionales al coste del procedimiento en cuestión<sup>38</sup>.

- (37) La letra e) del apartado 1 permite la representación al reconocer el *derecho a ser representado* no solo por un abogado, sino por cualquier otra persona que se elija y que tenga capacidad de obrar en virtud de la legislación nacional<sup>39</sup>. El apartado 3 se ocupa del problema de los procedimientos en los que hay muchas personas afectadas desfavorablemente, estableciendo la posibilidad de que la autoridad pública designe de oficio a un representante conjunto para todas las partes afectadas de forma similar<sup>40</sup>.
- (38) Con la finalidad de reforzar los derechos enumerados en el apartado 1 y en el resto del Libro, el apartado 2 reconoce expresamente *el derecho de las partes a presentar una denuncia* frente al agente responsable, la autoridad de la que emana la decisión o cualquier otro agente que participe en el procedimiento cuando incumplan sus obligaciones en virtud de las normas modelo, ya sea intencionadamente o por negligencia<sup>41</sup>. Lo anterior no se aplica a las controversias puramente privadas que puedan producirse entre las partes y el agente o la autoridad, sin relación con el procedimiento.

### III-9 Plazos para la finalización del procedimiento

- (39) La ausencia de plazos para adoptar decisiones puede generar inseguridad jurídica en las personas afectadas, y también puede fomentar la ineficacia de la administración. Por este motivo, los plazos son habituales en la legislación sectorial y en la legislación nacional.

<sup>35</sup> D2006/123, art. 7. V. también RLPAUE, recomendación 3 («Principio de eficacia y de servicio») y CEBCA, arts. 10.3, 15.3 y 22.

<sup>36</sup> D2006/123, art. 8.1. Este derecho no se aplicará, por ejemplo, a la inspección de locales o equipamiento o al examen físico de la capacidad o de la integridad personal de la parte interesada (D2006/123, art. 8.2).

<sup>37</sup> Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos [2004] DO L261/15, art. 9.

<sup>38</sup> D2006/123, art. 13.2; v. también CoERGA, art. 16.

<sup>39</sup> V., por ejemplo, LRJPAC, art. 32.2.

<sup>40</sup> Esta disposición se inspira en la VwVfG, § 18.

<sup>41</sup> V., por ejemplo, LRJPAC, arts. 35.j), 41.2; CoERGA, art. 23.4. El criterio material de responsabilidad se toma del R31/1962, art. 86.1, sobre la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios de la UE.



- (40) El apartado 1 establece un *plazo supletorio* para cuando no se haya fijado ningún plazo en ninguna otra disposición<sup>42</sup>. Este plazo regula la duración de los procedimientos administrativos, independientemente de si la finalización se produce mediante la decisión administrativa prevista o a través de la decisión de archivar el procedimiento, como ocurre en muchas investigaciones.
- (41) El apartado 3 establece una *excepción a la regla general* prevista en el apartado 1 en caso de que la «complejidad del asunto u otras dificultades» impidan a la autoridad completar su examen en el plazo máximo establecido. El abanico de situaciones puede ser amplio, desde un caso de fuerza mayor hasta una duración inevitable de los procedimientos. Otros ejemplos son: a) la suspensión justificada del procedimiento; b) los retrasos causados por la parte; c) el tiempo de espera para la recepción de la documentación solicitada a la parte o a cualquier otra entidad o autoridad pertinente, y que sea necesaria para resolver el caso<sup>43</sup>.
- (42) Como garantía del derecho a un procedimiento justo (artículo 41 CDFUE), el *legislador puede valorar* el establecimiento de *un número máximo de prórrogas* del procedimiento en la legislación sectorial. No obstante, conviene señalar que la fijación de plazo máximo de duración de la prórroga o de un número máximo de prórrogas puede no ser realista en ciertas ocasiones.
- (43) Importa señalar que el *apartado 4* no excluye la responsabilidad de la UE por daños derivados de actuaciones lícitas o ilícitas estipulada en los Tratados (artículo 263, en conexión con los artículos 268 y 340 TFUE). La legislación nacional y el Derecho sectorial de la UE contemplan una serie de consecuencias por la violación de un plazo concreto, incluida por ejemplo la sanción del agente responsable, el pago de indemnizaciones o incluso una *decisión implícita* a favor del solicitante (también denominada *autorización tácita*)<sup>44</sup>. Sin embargo, en este punto se produce un conflicto entre exigencias contrapuestas. Por una parte, establecer plazos concretos sin especificar las consecuencias de su vulneración menoscabaría profundamente el sentido de los mismos. Pero por otra parte, para que las consecuencias sean realistas deben adaptarse a las circuns-

<sup>42</sup> V. RLPAUE, recomendación 4.6; LRJPAC, art. 42.3; VwVfG, § 42a.2; L241/1990, art. 2.

<sup>43</sup> Inspirado en el Código polaco de procedimiento administrativo [Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dziennik Ustaw Nr 30, poz. 168), tekst jednolity z dnia 30 stycznia 2013 r. (Dziennik Ustaw z 2013 r. poz. 267), zmiana z dnia 10 stycznia 2014 r. (Dziennik Ustaw z 2014 r. poz. 183) –Kpa–], art. 35.

<sup>44</sup> Como ejemplos de autorizaciones tácitas pueden citarse la D2006/123, art. 13.4, o el Reglamento (CE) n.º 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente [2003] DO L268/1 modificado por última vez por el Reglamento (CE) n.º 298/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1829/2003 sobre alimentos y piensos modificados genéticamente, por lo que se refiere a las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión [2008] DO L97/64 (R1829/2003), art. 11.4.

tancias del caso concreto. Por ejemplo, una *decisión implícita* es la solución de mayor alcance para proteger los intereses del solicitante, pero podría no funcionar en supuestos en los que haya más de una parte con intereses enfrentados. La ausencia de una decisión escrita también podría generar serias dudas sobre el contenido de la decisión implícita y podría resultar difícil para una parte demostrar su existencia.

### CAPÍTULO 3: OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN

- (44) La obtención de información y pruebas constituye una *parte central de cualquier procedimiento administrativo* destinado a la adopción de una decisión sobre un caso concreto. De hecho, se puede entender el «procedimiento administrativo» como un proceso estructurado de elección entre distintas alternativas a través de la obtención, el procesamiento y la evaluación de información. El Código ReNEUAL parte en el Capítulo 3 de este Libro de una concepción del procedimiento basada en el principio de investigación de oficio como modelo procedimental generalmente aplicable.
- (45) El *Capítulo se divide en dos secciones*. La primera establece una serie de normas generales, y la segunda se ocupa de cuestiones específicas relativas a un instrumento especialmente importante de la investigación administrativa: las inspecciones. Por tanto, las inspecciones no se conciben como una alternativa a las investigaciones, sino como una subcategoría importante dentro de los instrumentos necesarios para llevar a cabo investigaciones efectivas. Esta relación de complementariedad entre ambas secciones se pone de manifiesto en la letra d) del apartado 2 del artículo III-10. Conviene remarcar que, como se ha señalado ya en las explicaciones del Libro I, los procedimientos que no finalizan con un acto formal final, pero que se inician con la intención de producir dicho acto, sirven para la preparación del mismo y por tanto están también sometidos a las normas del Libro III<sup>45</sup>.

#### SECCIÓN 1: NORMAS GENERALES

##### III-10 Principio de investigación de oficio

- (46) De acuerdo con el enfoque general explicado anteriormente, el apartado 1 del artículo III-10 establece el *principio de investigación de oficio como el modelo general de obtención de información por parte de la administración*. Su redacción se basa en distintas fuentes de la UE y de

---

<sup>45</sup> V. Libro I, marg. 19 de las explicaciones, y marg. 62 de las explicaciones del presente Libro.

las legislaciones nacionales<sup>46</sup>. Recoge la jurisprudencia del TJUE sobre el deber de diligencia<sup>47</sup>, que es una contrapartida del principio de investigación de oficio. Tal y como ha establecido el TJUE en su jurisprudencia, este derecho procedimental a un examen diligente debe distinguirse de las cuestiones de Derecho sustantivo. No debería entenderse como un medio de minimizar la discrecionalidad administrativa material.

- (47) El deber de investigación diligente es un *elemento importante del principio de buena administración* y, como tal, deriva implícitamente del artículo 41.1 CDFUE. En otras palabras, el deber de investigación diligente es una de las piedras angulares de la imparcialidad y la equidad procedimentales. No obstante, la autoridad no es la única responsable de realizar una investigación rigurosa de los hechos. De acuerdo con el artículo III-13, las partes están obligadas a asistir a la autoridad a tal fin.
- (48) Es *importante distinguir el deber de investigación diligente de los instrumentos administrativos creados para darle cumplimiento*. La obtención de información puede afectar a los derechos fundamentales de los particulares. De acuerdo con el principio de legalidad establecido en el inciso 1 del apartado 1 del artículo 52 CDFUE, dicha intromisión ha de estar amparada por una disposición legislativa concreta. En cambio, el deber de investigación diligente no ofrece por sí mismo una base jurídica en ese sentido. Precisamente por ese motivo el apartado 2 del artículo III-10 se refiere a las condiciones bajo las cuales pueden emplearse dichos instrumentos, condiciones que se establecen en otras normas (específicas) del Libro III o en otras disposiciones del Derecho de la UE.

### III-11 Investigación por medio de una solicitud

### III-12 Investigación por medio de una decisión obligatoria

- (49) Los artículos III-11 y III-12 codifican *dos facultades de investigación típicas* y ampliamente utilizadas en muchos ámbitos de las investigaciones administrativas. Su redacción se inspira fundamentalmente en las disposiciones del Derecho de la competencia<sup>48</sup>. Conviene subrayar que las normas modelo siguen un enfoque distinto en relación con cada una de las dos disposiciones e instrumentos. Mientras el artículo III-11 atribuye directamente a las autoridades públicas la facultad de realizar in-

<sup>46</sup> Redacción tomada del CEBCA, art. 9 con un añadido de la VwVfG, § 24.2. V. también GALA, art. 3:2; L241/1990, art. 6.1.b); v. también Kpa, arts. 77-79.

<sup>47</sup> Asunto C-269/90 *TU München c. Hauptzollamt München-Mitte* [1991] Rec. I-5469, apdo. 14. V. asunto T-13/99 *Pfizer Animal Health c. Consejo de la UE* [2002] Rec. II-3305 sobre la integración y consideración del conocimiento científico.

<sup>48</sup> Véanse arts. 18 y 19 R1/2003.

investigaciones sobre la base de una simple solicitud, el artículo III-12 solo reconoce una «facultad en espera» («*standby-power*») para llevar a cabo investigaciones mediante una decisión obligatoria. Es la legislación sectorial la que debe atribuir expresamente a la autoridad pública dicha «facultad en espera». Esta distinción se justifica en la medida en que no se puede obligar a los particulares a aportar información a través de una simple solicitud (→ inciso 1 del apartado 2 del artículo III-11), mientras que una decisión que obligue a aportar información es un acto jurídicamente vinculante (compárese el inciso 2 del apartado 1 del artículo III-12 con el inciso 2 del apartado 2). En atención a las diferentes consecuencias legales, se llega a considerar incluso que las investigaciones por medio de una simple solicitud forman parte de las facultades implícitas de investigación que ostentan las autoridades en ciertos ámbitos del Derecho de la UE. El primer inciso del apartado 2 del artículo III-12 remite a las normas de procedimiento establecidas en el artículo III-11 siempre y cuando sean adecuadas en el contexto de una decisión obligatoria en materia de investigaciones. No remite a las demás normas de procedimiento del Libro III. Las disposiciones de la legislación sectorial tales como el artículo 27.1 R1/2003 ponen de manifiesto que la aplicación todas estas normas procedimentales no sería una norma general adecuada para este tipo de decisiones. En consecuencia, corresponde a la regulación sectorial determinar la aplicación de normas modelo adicionales.

- (50) Un aspecto importante de ambos instrumentos es el que se refiere a la *interacción de la autoridad de la UE encargada de la investigación con las autoridades del Estado miembro* en cuyo territorio se encuentre el domicilio de la parte correspondiente y con las autoridades competentes de cualquier otro Estado miembro cuyo territorio pueda verse afectado por una investigación concreta. Estos aspectos se rigen, en lo que respecta a las investigaciones por medio de solicitud, por el apartado 4 del artículo III-11. El inciso 1 del apartado 2 del artículo III-12 remite a esta disposición en relación con las investigaciones por medio de decisiones obligatorias. La finalidad de estas normas es proteger la soberanía nacional y construir una confianza mutua entre las respectivas autoridades. En tiempos de administración electrónica esta obligación no debería resultar demasiado onerosa. Y si demuestra serlo en un ámbito concreto del Derecho, se podrán establecer normas de procedimiento específicas que incorporen una excepción (artículo I-2).
- (51) El apartado 5 del artículo III-11 establece una norma análoga para las *solicitudes de investigación por parte de la autoridad de un Estado miembro*. Esta norma no constituye una excepción al carácter limitado de la aplicación del Libro III con respecto a las autoridades nacionales en virtud del apartado 2 del artículo I-2 y del apartado 2 del artículo III-1. Por tanto, solo será aplicable bajo las condiciones establecidas en el apartado 2 del artículo III-1.

### III-13 Deberes de cooperación de las partes

- (52) El artículo III-13 establece deberes de cooperación de las partes en relación con la obtención de información. Dichas normas *complementan, pero no exceptúan el principio de investigación de oficio*. Las autoridades públicas siguen teniendo la responsabilidad final. La redacción del primer inciso del apartado 1 del artículo III-13 («ayudarán») subraya esta particular relación entre ambos principios. En consecuencia, la autoridad deberá considerar las declaraciones realizadas de acuerdo con el artículo III-13, pero no sin evaluarlas minuciosamente. Esto significa, entre otras cosas, que la autoridad no puede confiar ciegamente en la información aportada por los solicitantes, sino que debe examinarla con detenimiento. Las especificaciones que se acuerden de antemano para la determinación de los hechos por los particulares constituyen un instrumento útil en este sentido, al igual que contrastar la declaración del solicitante con la información aportada por peritos, testigos o terceros que puedan verse afectados desfavorablemente. También serán útiles las investigaciones realizadas por la propia autoridad.
- (53) *El deber de cooperación varía en los distintos tipos de procedimientos administrativos*. El deber se intensifica en los procedimientos iniciados a instancia de parte (→ apartado 2), pero también existe en todos los demás procedimientos (→ apartado 1), aunque con un alcance más limitado.
- (54) *El apartado 1 establece los criterios aplicables con carácter general al deber de cooperación, tratando de lograr un equilibrio entre la eficacia administrativa y la equidad procedimental*. Estos criterios se basan en la asunción de que cada parte informará a la autoridad de los hechos de los que tenga conocimiento y que quepa esperar razonablemente que aporte. Esto último hace referencia a los hechos que se encuentran dentro de la «esfera» de la parte. Ejemplos de ello son su estado de salud, sus ingresos, sus cualificaciones personales, experiencias o cualquier otra cuestión personal. El deber de aportar tales datos no resulta excesivamente gravoso para las partes, mientras que sí lo sería imponer a la autoridad la obligación de investigarlos. Según los incisos 2 y 3, no cabe considerar que la autoridad haya incumplido su deber de realizar una investigación diligente si adopta la decisión sobre la base de la información disponible<sup>49</sup> y se abstiene de llevar a cabo investigaciones adicionales en relación con dichos datos que no sean manifiestamente necesarias. No obs-

<sup>49</sup> La redacción del inciso 3 se inspira en el Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [1999] DO L83/1, modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 734/2013 del Consejo, de 22 de julio de 2013, que modifica el Reglamento (CE) n.º 659/1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE [2013] DO L204/15 (R659/1999), art. 13.1.

tante, la autoridad deberá investigar por sí misma los datos no manifiestos pero que puedan ser conocidos, de acuerdo con el apartado 1 del artículo III-10, siempre que no quepa esperar razonablemente que sea una parte quien los aporte. Este es el caso, por ejemplo, de la información sobre cuestiones públicas o sobre cuestiones relativas a personas que no son parte del procedimiento. Conviene subrayar el carácter estrictamente procedimental de estas normas.

- (55) El apartado 2 regula algunas cuestiones importantes en relación con los *deberes de cooperación reforzados de los solicitantes* en los procedimientos iniciados a instancia de parte. Dicho apartado complementa la regla básica contenida en el inciso 3 del apartado 3 del artículo III-6. En este contexto, los deberes reforzados de cooperación se refieren principalmente a deberes de información. El inciso 1 remite al Derecho de la UE en lo que respecta a las exigencias concretas de cooperación. Ello se justifica en la medida en que la información concreta que deben aportar los solicitantes depende del objeto de la solicitud y por tanto solo se puede regular en el Derecho sectorial<sup>50</sup>. Los demás incisos especifican ciertos estándares relativos a la información y orientación que las autoridades públicas deben ofrecer al solicitante. Concretan así el derecho general a ser informado sobre todas las cuestiones relativas al procedimiento establecido en la letra a) del apartado 1 del artículo III-8. Estas normas tratan de lograr un equilibrio entre los objetivos de servicio a los ciudadanos y de garantía del ejercicio independiente e imparcial de las investigaciones administrativas.

---

<sup>50</sup> Por ejemplo, la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo [2001] DO L106/1, modificada por última vez por la Directiva 2008/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, que modifica la Directiva 2001/18/CE sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente, por lo que se refiere a las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, [2008] DO L81/45, arts. 4.2,13.2.b), leídos conjuntamente con el Anexo II; Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano [2001] DO L311/67, modificada por última vez por la Directiva 2012/26/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se modifica la Directiva 2001/83/CE en lo referente a la farmacovigilancia [2012] DO L299/1, art. 8.3, Anexo 1; Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente [1985] DO L175/40, modificada por última vez por la Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican la Directiva 85/337/CEE del Consejo, las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE y el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo [2009] DO L140/114, art. 3; actualmente Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente [2012] DO L26/1, modificada por última vez por Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente [2014] DO L124/1 (D2011/92), art. 3.

### III-14 Derecho a no declarar contra uno mismo y secreto profesional de los abogados

- (56) El derecho a no declarar contra uno mismo y el secreto profesional de los abogados son *dos facetas importantes del derecho de defensa*. Otras nociones que habitualmente se subsumen bajo el derecho de defensa incluyen, entre otros, el derecho de audiencia (→ artículos III-23 y III-24), el derecho de acceso al expediente (→ artículo III-22) o el derecho a que los procedimientos finalicen en un plazo razonable (→ artículo III-9), así como la protección de los locales (particulares). Los tribunales de la UE han subrayado la necesidad de que la Comisión respete el derecho de defensa en los procedimientos administrativos en los que puedan imponerse sanciones de carácter punitivo<sup>51</sup>. Lo anterior incluye la obligación de evitar que el mencionado derecho «quede irremediablemente dañado en los procedimientos de investigación previa, que pueden tener un carácter determinante para la constitución de pruebas»<sup>52</sup>. Al limitar el ámbito de aplicación de este artículo a las sanciones impuestas en procedimientos administrativos, el artículo es coherente con el artículo 6 CEDH<sup>53</sup> y a la vez respeta la necesidad de que las autoridades de la UE (o sus agentes) investiguen posibles violaciones del Derecho de la UE. Los dos derechos recogidos en el artículo III-14 también se aplican a las personas jurídicas, por ejemplo en el ámbito del Derecho de competencia<sup>54</sup>.
- (57) El equipo redactor decidió no incluir disposiciones más detalladas sobre el derecho a no declarar contra uno mismo y el secreto profesional de los abogados por dos razones: en primer lugar, aunque hay una amplia jurisprudencia del TJUE (en materia de Derecho de la competencia) y del TEDH en este ámbito, dicha jurisprudencia no es completamente uniforme. En segundo lugar, ambos derechos están estrechamente relacionados con las sanciones administrativas, y por tanto deberían abordarse en detalle en un cuerpo completo de normas sobre sanciones administrativas que podría incorporarse en el futuro como Libro separado de este Código. Sin embargo, el equipo redactor decidió incluir al menos una disposición básica sobre estas cuestiones para subrayar su importancia incluso cuando todavía no se haya iniciado formalmente un procedimiento sancionador. Los derechos a los que se refiere este artículo deben entenderse, pues, como un estándar procedimental mínimo. Nada de lo estableci-

<sup>51</sup> Asunto C-511/06 P *Archer Daniels Midland Co. c. Comisión* [2009] Rec. I-5843, apdo. 84; asunto C-328/05 P *SGL Carbon c. Comisión* [2007] Rec. I-3921, apdo. 70.

<sup>52</sup> Asuntos acumulados 46/87 y 227/88 *Hoechst AG c. Comisión* [1989] Rec. 2859, apdos. 15, 16.

<sup>53</sup> *Engel y otros c. Países Bajos*, recursos 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 (1976) Serie A N.º 22, apdos. 82-83.

<sup>54</sup> Véanse los asuntos 347/87 *Orkem c. Comisión* [1989] Rec. 3283; asunto 155/79 *AM&S Limited c. Comisión* [1982] Rec. 1575.

do en las presentes normas impide que los legisladores o los tribunales amplíen el alcance de protección.

- (58) El apartado 2 se aplica cuando se haya vulnerado el derecho de defensa y la información en cuestión no se hubiera podido obtener de otro modo, afectando al contenido de la decisión. La *prohibición de utilizar como prueba* la información obtenida en esas circunstancias es la consecuencia lógica de la protección del mencionado derecho. Es más, se trata de la única forma de garantizar adecuadamente el derecho de defensa de los particulares en tales circunstancias. En la actualidad, la jurisprudencia protege el derecho de defensa en una fase posterior del procedimiento, es decir, a través de la anulación del acto impugnado, cuando pueda afirmarse que «sin esta irregularidad, el procedimiento hubiera podido llegar a un resultado diferente»<sup>55</sup>.

### III-15 Testigos y peritos

- (59) De acuerdo con el inciso 3 del apartado 1 del artículo 10, corresponde a la autoridad pública decidir los peritos y testigos a los que se solicite una declaración. Por tanto, las partes podrán proponer peritos y testigos, pero sin que dicha propuesta posea efecto vinculante alguno para la autoridad que lleva a cabo la investigación. Sin embargo, la autoridad está obligada en virtud del artículo III-10 a valorar si convendría interrogar a cualquier testigo o perito propuesto para comprobar el asunto diligentemente.

## SECCIÓN 2: INSPECCIONES

- (60) La Sección 2 del Capítulo 3 se centra en *uno de los principales instrumentos de obtención de información*: las inspecciones. Las inspecciones desempeñan *dos funciones* principales: operan como mecanismo de control con respecto a los ciudadanos, y especialmente las empresas, y sus obligaciones derivadas del Derecho de la UE. Pero también constituyen una facultad de supervisión de los órganos de la UE para controlar el cumplimiento de las obligaciones de Derecho de la UE por parte de los órganos nacionales. En ambos casos, las inspecciones representan una de las muchas formas de cooperación entre los Estados miembros y la Unión en la ejecución del Derecho de la Unión Europea. De hecho, las inspecciones de la UE se llevan a cabo en el territorio de un Estado miembro y tienen un carácter, por definición, cooperativo. Ante este tipo de cooperación, es necesario establecer normas que orienten a las autoridades en sus actuaciones.

---

<sup>55</sup> Asunto C-301/87 *República Francesa c. Comisión* [1990] Rec. I-307, apdo. 31.



- (61) Dicho esto, el *grado de cooperación entre las autoridades de los Estados miembros y las de la UE varía* en función del sector y de la distribución de competencias respectiva en virtud del Derecho de la UE. Por tanto, el objetivo de esta sección no puede ser establecer un conjunto completo de normas aplicables a todos los aspectos de las inspecciones. En lugar de ello, la Sección 2 establece un conjunto de normas básicas centradas principalmente en las obligaciones relativas a la cooperación entre los agentes de los Estados miembros y de la UE.
- (62) *Las inspecciones forman parte del proceso de adopción de las decisiones*, y son necesarias normas de procedimiento administrativo para regular cómo se llevan a cabo. Cuando las inspecciones previstas por el Derecho de la Unión se incluyan en el ámbito de aplicación del Libro III, estarán cubiertas por las normas propuestas, independientemente de que se las denomine inspecciones, controles *in situ* o visitas de control *in situ*. El ámbito de aplicación de la Sección 2 se limita a las inspecciones que tienen lugar dentro de un procedimiento administrativo dirigido a la adopción de una decisión «con efectos jurídicamente vinculantes» (→ apartado 1 del artículo III-2). El Libro III no cubre, por tanto, las inspecciones de la OLAF<sup>56</sup>, puesto que el TJUE no considera jurídicamente vinculantes los informes derivados de dichas inspecciones<sup>57</sup>, que ponen fin al procedimiento de la OLAF. Esto diferencia los procedimientos de la OLAF de los procedimientos administrativos definidos en el apartado 2 del artículo I-4. Esta definición y, en consecuencia, el Libro III cubren también los *procedimientos que no concluyen* con un acto final formal, pero solo cuando se hayan iniciado con la intención de adoptar un acto de ese tipo<sup>58</sup>.
- (63) Por lo que respecta a la *estructura de la Sección 2 del Capítulo 3*, se puede trazar una línea entre los artículos III-16 y III-17 y los artículos III-18 a III-21. Los artículos III-16 y III-17 establecen las facultades y obligaciones de los inspectores, teniendo en cuenta la necesidad de proteger los derechos subjetivos. Los artículos III-18 a III-21 coordinan las inspecciones, que necesariamente deben tener lugar en el territorio de un Estado miembro y por lo tanto se producen siempre en un sistema multinivel. Coordinar la interacción subsiguiente implica establecer normas que regulen ciertos aspectos de las actuaciones de los Estados miem-

<sup>56</sup> Las inspecciones de la OLAF están sujetas a una serie de disposiciones legales específicas, como el Reglamento (UE, Euratom) n.º 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) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, y el Reglamento (Euratom) del Consejo n.º 1074/1999 del Consejo [2013] DO L248/1 (R883/2013).

<sup>57</sup> En línea con el Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-193/04 *Hans-Martin Tillack c. Comisión de las Comunidades Europeas* [2006] Rec. II-3995, apdo. 69.

<sup>58</sup> V. marg. 19 de las explicaciones del Libro I.

bros. De conformidad con el ámbito de aplicación limitado del Libro III en virtud del apartado 2 del artículo III-1, lo anterior está supeditado al consentimiento del respectivo Estado miembro o a su necesaria regulación en el Derecho sectorial.

### III-16 Facultades de inspección de las autoridades públicas

### III-17 Obligaciones de los inspectores

- (64) El *artículo III-16* limita las facultades de inspección de las autoridades de la UE mediante *dos condiciones*: en primer lugar, el Derecho de la UE debe atribuir a una autoridad de la UE las facultades de inspección en el ámbito correspondiente y, en segundo lugar, la inspección debe ser necesaria para que aquella cumpla sus obligaciones en virtud del Derecho de la UE. La noción que subyace a esta disposición es el hecho de que, pese a que se hayan atribuido facultades de inspección a las autoridades de la UE, puede no ser necesario llevar a cabo una inspección en el caso concreto para lograr el objetivo correspondiente. La adición de esta segunda condición supone una novedad. Por lo que respecta a las facultades de inspección, el apartado 2 establece una lista no exhaustiva de facultades que podrían incluirse en la facultad de inspección<sup>59</sup>. Las facultades de inspección específicas de una autoridad pueden variar, dependiendo de la disposición de Derecho de la UE en la que se basen. En relación con los locales sometidos a inspección, puede tratarse de los locales de las autoridades de un Estado miembro o de locales particulares, dependiendo de la finalidad de la inspección. En vista de que el domicilio goza de una protección mayor que los locales comerciales, la base jurídica necesaria en virtud de la letra a) del apartado 1 del artículo III-16 debe establecer si uno y otros quedan incluidos en la respectiva facultad de inspección.
- (65) El *artículo III-17* incluye ciertas *obligaciones importantes de los inspectores*. De acuerdo con el principio de seguridad jurídica, el término «presentación» del apartado 2 del artículo III-17 obliga a las autoridades a mostrar su autorización a las personas afectadas antes de inspeccionar los locales. La segunda obligación de presentar una notificación a las personas afectadas garantiza la coherencia con los apartados 2 y 3 del artículo III-5. El apartado 4 del artículo III-17 está dirigido al nivel interadministrativo. Su finalidad es garantizar la cooperación y coordinación

---

<sup>59</sup> Véanse R1/2003, art. 20.2; Reglamento (Euratom, CE) n.º 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 [1996] DO L292/2 (R2185/96), art. 7.1; R659/1999, art. 22.2.

entre las diferentes autoridades para evitar cargas innecesarias para las personas inspeccionadas, así como una duplicación de inspecciones que menoscabe la eficiencia administrativa<sup>60</sup>. No pretende evitar las inspecciones paralelas cuando los mismos hechos conlleven incumplimientos distintos del Derecho de la UE o cuando este prevea esas inspecciones paralelas<sup>61</sup>. A su vez, el apartado 5 del artículo III-17 obliga a los inspectores a *redactar un informe*<sup>62</sup>. Estos informes resumen los resultados de cada inspección y constituyen un trámite previo a la adopción por parte de la autoridad de una decisión formal, jurídicamente vinculante, o a su negativa a adoptar dicha decisión, por ejemplo porque una inspección demuestre que no se ha producido ningún incumplimiento del Derecho de la UE. Se podrá adjuntar a dichos informes el material y la documentación de apoyo pertinentes. También se podrán usar estos informes para informar a otras autoridades (→ también el apartado 3 del artículo III-18) o –en los supuestos legalmente justificados– al público en general.

### **III-18 Deberes de cooperación leal durante las inspecciones de las autoridades de la UE**

### **III-19 Participación de autoridades de la UE en inspecciones de los Estados miembros**

### **III-20 Inspecciones conjuntas de autoridades de los Estados miembros**

### **III-21 Relación con el Libro V**

(66) *En relación con las inspecciones de la UE*, existen cuatro formas de cooperación que estructuran la Sección 2: (i) las autoridades de la UE necesitan llevar a cabo una inspección en el territorio de un Estado miembro para cumplir con sus funciones y requieren la cooperación de uno o

<sup>60</sup> Véase R2185/96, considerando 13, art. 3.

<sup>61</sup> Por ejemplo, el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 352/78, (CE) 165/94, (CE) 2799/98, (CE) 814/2000, (CE) 1290/2005 y (CE) 485/2008 [2013] DO L347/549, modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 1310/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que establece disposiciones transitorias relativas a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), modifica el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a los recursos y su distribución en el ejercicio de 2014 y modifica el Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo y los Reglamentos (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1306/2013 y (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a su aplicación en el ejercicio de 2014 [2013] DO L347/865, art. 59.4.

<sup>62</sup> Fuentes de inspiración: R2185/96, art. 8.2; R883/2013, art. 11.1; v. también marg. 69 de las explicaciones.

más Estados miembros (artículo III-18)<sup>63</sup>; (ii) un Estado miembro lleva a cabo una inspección en su propio territorio para cumplir con una función que tiene dimensión a nivel de la Unión (artículo III-19)<sup>64</sup>; (iii) varios Estados miembros necesitan llevar a cabo una inspección conjunta para cumplir con sus funciones (artículo III-20)<sup>65</sup>, o (iv) una autoridad de la UE o de un Estado miembro solicita a la autoridad de otro Estado miembro que lleve a cabo una inspección para poder cumplir con sus funciones (artículo III-21 y Libro V)<sup>66</sup>.

### III-18 Deberes de cooperación leal durante las inspecciones de las autoridades de la UE

- (67) Cuando una *autoridad de la UE lleve a cabo una inspección en el territorio de un Estado miembro*, el artículo III-18 establece obligaciones básicas de cooperación tanto para las autoridades de los Estados miembros como de la UE: las autoridades de la UE y de los Estados miembros están obligadas a preparar y llevar a cabo las inspecciones en estrecha cooperación en virtud del *apartado 1*. Este apartado también prevé la posibilidad de que los agentes de los Estados miembros participen en las inspecciones de la UE<sup>67</sup>. Dicha *presencia de los agentes de los Estados miembros durante las inspecciones de la UE* no solo facilitará la inspección en sí misma, sino que además puede conllevar la ventaja adicional de fomentar la confianza mutua que, a su vez, fortalece la ejecución efectiva del Derecho de la UE.
- (68) De acuerdo con el *apartado 2 del artículo III-18*, las autoridades de la UE tienen la *obligación de informar a las respectivas autoridades de los Estados miembros de la inspección prevista*<sup>68</sup>. Solo se prevé una excepción muy limitada a lo anterior, en los casos en los que la notificación pudiera poner en peligro la finalidad de la investigación.
- (69) El *apartado 3 del artículo III-18* obliga a las autoridades de la UE a *informar al Estado miembro respectivo sobre los resultados* de la inspección. A tal efecto, la autoridad de la UE podrá utilizar el informe previsto en el apartado 5 del artículo III-17. Para la elaboración de esos

<sup>63</sup> V. margs. 67 a 71 de las explicaciones.

<sup>64</sup> V. marg. 72 de las explicaciones.

<sup>65</sup> V. marg. 73 de las explicaciones.

<sup>66</sup> V. marg. 74 de las explicaciones.

<sup>67</sup> Véase Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas («Reglamento comunitario de concentraciones») [2004] DO L24/1 (R139/2004), art. 13.5.

<sup>68</sup> Véanse R1/2003, art. 20.3; R139/2004, art. 13.3; Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas [1995] DO L312/1, art. 9.2; R659/1999, art. 22.3.

informes, el inspector deberá ser consciente de su obligación, establecida por el apartado 3 del artículo III-18, de tener en cuenta el Derecho nacional del Estado miembro en cuyo territorio tenga lugar la inspección<sup>69</sup>. Esto está relacionado con la idea de que tales informes deberían admitirse como prueba en los procedimientos administrativos o judiciales nacionales conforme a la legislación pertinente. El propósito que subyace a estas disposiciones es garantizar que las personas son tratadas de un modo igual a como lo habrían sido en una situación con alcance estrictamente nacional.

- (70) El *apartado 4 del artículo III-18* regula los casos en los que las autoridades de la UE solicitan asistencia externa para una inspección concreta<sup>70</sup>. La *asistencia externa* está sujeta al consentimiento del Estado miembro en cuyo territorio tiene lugar la inspección. Sin embargo, de acuerdo con el artículo I-2, pueden darse situaciones en las que disposiciones legislativas concretas impongan la intervención de la asistencia externa; en esos casos, tales reglas específicas se aplicarán con carácter preferente sobre las normas modelo. La asistencia externa podrá proceder de autoridades de otro Estado miembro o de sujetos externos como los particulares o los agentes de un tercer país. La participación de esos expertos externos puede estar justificada cuando, por ejemplo, dispongan de un conocimiento o experiencia particulares relacionados con el caso. No obstante, es importante que la participación de esos expertos no rebaje los estándares procedimentales. En consecuencia, dichos oficiales deberán cumplir con los mismos estándares de secreto profesional<sup>71</sup> que los agentes de la UE y deberán llevar a cabo las investigaciones de forma igualmente diligente y objetiva. Como garantía adicional de los estándares procedimentales establecidos en el Libro III, el apartado 4 establece que las autoridades de la UE seguirán siendo responsables de cualquier conducta indebida o daño causado por los agentes externos<sup>72</sup>.
- (71) El *apartado 5 del artículo III-18* establece la obligación de los Estados miembros de facilitar *asistencia ejecutiva* a las autoridades de la UE cuando esta sea necesaria para la realización de una inspección. Lo anterior se complementa con el *apartado 6*, que establece directrices para el control judicial nacional cuando este sea necesario en virtud de la legislación nacional antes de que el Estado miembro implicado pueda facilitar la asistencia ejecutiva. Por supuesto, esto no da lugar a un control judicial de los tribunales de los Estados miembros al margen de los criterios

<sup>69</sup> Fuentes de inspiración: R883/2013, art. 11.2; R2185/96, art. 8.3.

<sup>70</sup> V., por ejemplo, R2185/96, art. 6.2. La expresión «demás personas acreditadas» del art. 20.3 R1/2003 y del art. 12.2 R139/2004 es menos clara, pero sugiere que estos dos instrumentos también permiten a la Comisión contratar la asistencia de personas que no sean funcionarios de la Comisión.

<sup>71</sup> Véase R2185/96, art. 6.2.

<sup>72</sup> Se trata, en este caso, de una propuesta innovadora.

establecidos en el apartado 6<sup>73</sup>. Tal y como se subraya en el apartado 4 del artículo V-1 y en la introducción del Libro V<sup>74</sup>, la asistencia ejecutiva no está cubierta por las normas sobre asistencia mutua. En consecuencia, los apartados 5 y 6 complementan el Libro V a este respecto, al menos en relación con las inspecciones en los procedimientos de adopción de decisiones.

### **III-19 Participación de autoridades de la UE en inspecciones de los Estados miembros**

- (72) Las autoridades de los Estados miembros podrán llevar a cabo inspecciones en su propio nombre para poder desempeñar sus funciones en virtud del Derecho nacional o de la UE. Estas pueden tener una dimensión a nivel de la Unión en el sentido de que pueden prepararse conjuntamente con las autoridades de la UE o tener un interés particular para una autoridad de la UE. En esos casos, los agentes de la UE podrán participar en la medida en que asuman las normas establecidas en el artículo III-19. Su aplicación estará sujeta a que así lo prevea una disposición legislativa sectorial o al consentimiento del Estado miembro<sup>75</sup>. Deberán llevar consigo una autorización escrita y respetar la legislación nacional correspondiente, teniendo en cuenta que la investigación se lleva a cabo bajo la responsabilidad de las autoridades del Estado miembro de que se trate<sup>76</sup>.

### **III-20 Inspecciones conjuntas de autoridades de los Estados miembros**

- (73) Las autoridades de distintos Estados miembros también podrán llevar a cabo inspecciones conjuntas. Esta forma de cooperación horizontal, en la que ambas autoridades actúan en su propio nombre en ejercicio de sus funciones, se regula en el *artículo III-20*. Este artículo constituye una propuesta innovadora. Está sujeto a su inclusión en una disposición legislativa sectorial o al consentimiento de los Estados miembros<sup>77</sup>. El artículo III-20 ofrece a las distintas autoridades una serie de normas básicas que permitan estructurar este tipo de inspecciones. Se inspira en el

---

<sup>73</sup> Fuentes de inspiración para los apartados 5 y 6: apartados 6, 7 y 8 del art. 20 R1/2003; apartados 6, 7 y 8 del art. 13 R139/2004. Véase R2988/95, art. 9.2.

<sup>74</sup> V. Libro V, marg. 8 de la introducción.

<sup>75</sup> Esto resulta coherente con el ámbito de aplicación limitado de este Libro (v. margs. 3 a 5 de las presentes explicaciones).

<sup>76</sup> Esto resulta coherente con el ámbito de aplicación limitado de este Libro (v. margs. 3 y 4 de las presentes explicaciones).

<sup>77</sup> Esto resulta coherente con el ámbito de aplicación limitado de este Libro (v. margs. 3 a 5 de las presentes explicaciones).

artículo 56 de la Propuesta de la Comisión de Reglamento general de protección de datos<sup>78</sup>. El Derecho nacional del Estado miembro en cuyo territorio tenga lugar la inspección es el Derecho aplicable. Asimismo, la autoridad del Estado miembro de acogida seguirá siendo responsable frente a terceros de las actuaciones de la autoridad del Estado miembro invitado en su territorio. La división del control judicial en función de la nacionalidad del inspector supondría inevitablemente una amenaza para los derechos del particular afectado y, por tanto, debe evitarse. La autoridad de acogida deberá establecer disposiciones más detalladas en el acuerdo correspondiente para garantizar la correcta realización de cualquier inspección conjunta, siempre que no estén ya previstas en la legislación nacional.

### III-21 Relación con el Libro V

- (74) Por último, la autoridad de un Estado miembro puede llevar a cabo inspecciones a instancia de otra autoridad, de acuerdo con las normas del Libro V sobre asistencia mutua. En virtud de estas normas, la autoridad del Estado miembro estará obligada a asistir a cualquier otra autoridad mediante la realización de una inspección. *El artículo III-21* clarifica así la relación entre el Libro III y el Libro V.

## CAPÍTULO 4: DERECHO DE AUDIENCIA Y CONSULTAS INTERADMINISTRATIVAS

### SECCIÓN 1: ACCESO AL EXPEDIENTE

#### III-22 Acceso al expediente

- (75) El apartado 1 del artículo III-22 establece el derecho de las partes a acceder al expediente que le concierna, acceso sujeto a los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.
- (76) El derecho de acceso al expediente está *consagrado en la letra b) del apartado 2 del artículo 41 CDFUE*. Se regula en un artículo propio en el Libro III porque el derecho de acceso al expediente puede ser relevante con independencia del derecho de audiencia.

---

<sup>78</sup> Propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos) COM(2012) 11 final (PRGPD), art. 56.

- (77) Los apartados 2 a 5 del artículo III-22 establecen normas más específicas en relación con la aplicación del derecho de acceso al expediente. Estas *normas se derivan de la jurisprudencia del TJUE*<sup>79</sup>.

## SECCIÓN 2: AUDIENCIA, PARTICIPACIÓN Y CONSULTAS

### III-23 Derecho de audiencia de toda persona afectada desfavorablemente

- (78) El artículo III-23 se ocupa de los derechos procedimentales asociados a la audiencia. El *derecho básico* se establece en el apartado 1 del artículo III-23, que establece el derecho de cualquier parte a ser oída antes de que la autoridad pública adopte una decisión que la afecte desfavorablemente. Como ya se ha señalado anteriormente<sup>80</sup>, esta formulación se corresponde con la de la letra a) del apartado 2 del artículo 41 de algunas versiones lingüísticas de la CDFUE, que no exigen que la medida en cuestión haya sido iniciada «en contra suya», aunque en alguna otra versión lingüística de la CDFUE sí se incluye algún requisito de este tipo. En la práctica, *la jurisprudencia del TJUE es dispar al respecto*, puesto que algunas sentencias exigen que la medida impugnada se haya iniciado contra el recurrente y otras no, o lo interpretan de distinta forma. La tendencia general de la jurisprudencia se centra en todo caso en el efecto desfavorable, ya sea ampliando el concepto de iniciación contra el recurrente o no exigiendo dicha iniciación en ciertos casos.
- (79) El apartado 2 del artículo III-23 establece una *excepción* a la necesidad de celebrar una audiencia cuando la adopción inmediata de la decisión sea estrictamente necesaria en aras del interés público o por el grave riesgo asociado a la demora<sup>81</sup>. La autoridad pública debe justificar y demostrar la concurrencia de dichas condiciones. En todo caso, la excepción está condicionada a la obligación de celebrar la audiencia en un momento posterior, salvo que existan razones muy poderosas para no hacerlo.
- (80) El apartado 3 del artículo III-23 se ocupa de la *notificación de las cuestiones fundamentales que serán objeto de la audiencia*. Dicha obligación procede de la jurisprudencia del TJUE<sup>82</sup>. La formulación del apartado 3

<sup>79</sup> El asunto de referencia es C-204-205/00 *Aalborg Portland A/S y otros c. Comisión* [2004] Rec. I-123.

<sup>80</sup> V. marg. 8 de las explicaciones del presente Libro.

<sup>81</sup> V. *VwVfG*, § 28.2. Esta excepción es coherente con la excepción relativa a la notificación de la iniciación de oficio del procedimiento prevista en el tercer inciso del apartado 2 del artículo III-5.

<sup>82</sup> V., por ejemplo, asuntos C-48 y 66/90 *Netherlands y Koninklijke PTT Nederland NV y PTT Post c. Comisión* [1992] Rec. 565; asunto C-135/92 *Fiskano AB c. Comisión* [1994] Rec. I-2885; asuntos C-402 y C-415/05 *P Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión* [2008] Rec. I- 6351.



del artículo III-23 pretende garantizar que la persona afectada desfavorablemente esté suficientemente informada de la naturaleza del caso que se tramita en su contra. Se trata de una condición esencial para poder ejercer el derecho de defensa, y que no supone una carga excesiva para la autoridad pública. Ese es el fundamento de dicha formulación, que se plantea en términos de información al destinatario de las «cuestiones fundamentales» sometidas a la decisión de la autoridad pública y de los «principales argumentos» de su razonamiento. En función de la naturaleza del caso, esta obligación podrá cumplirse a través del deber establecido en la letra b) del apartado 3 del artículo III-5.

- (81) La finalidad del apartado 4 del artículo III-23 es garantizar que la persona afectada desfavorablemente disponga de un *plazo suficiente* para *responder* a la propuesta de decisión. Se trata de un aspecto esencial del procedimiento administrativo. No resulta posible establecer plazos precisos, dada la gran variedad de propuestas de decisiones que pueden elaborarse en el ámbito del Derecho de la UE. Sin embargo, cada autoridad pública debería establecer, en la medida de lo posible, plazos claros.
- (82) El apartado 5 del artículo III-23 se ocupa de la *naturaleza de la audiencia*. Los primeros dos incisos recogen la jurisprudencia del TJUE. Reconocen la discrecionalidad de la autoridad pública en cuanto a la forma y el contenido de la audiencia, incluyendo la elección sobre el carácter oral o escrito de la misma, la admisión o no de interrogatorios cruzados y la naturaleza de la prueba. El último inciso especifica los factores que debería tener en cuenta la autoridad pública al ejercer esta discrecionalidad. Esta ponderación no está directamente enunciada en la jurisprudencia del TJUE, pero en todo caso resulta compatible con la misma y recoge el enfoque del TJUE. Además, siempre resulta positivo orientar jurídicamente a la autoridad pública sobre los factores que debe tener en cuenta al actuar dentro de su ámbito de discrecionalidad.

### **III-24 Derecho de audiencia en los procedimientos compuestos**

- (83) El artículo III-24 regula el derecho de audiencia en los procedimientos compuestos entre la UE y los Estados miembros, y el *apartado 1 del artículo III-24* establece el principio general de que la aplicación de este derecho dependerá de la división de las responsabilidades en el proceso de adopción de la decisión.
- (84) En muchos ámbitos, la ejecución del Derecho de la Unión se encuentra compartida entre la UE y los Estados miembros. Las normas del Libro III no se aplican a los Estados miembros, salvo que la legislación sectorial establezca su aplicación en conjunto o en parte. No obstante, *dentro del marco del Libro III es necesario* abordar este tipo de interacción interad-

- ministrativa. Para ello, el artículo III-24 *trata tres cuestiones*. En primer lugar, especifica las obligaciones procedimentales de las autoridades de los Estados miembros que participan en estos procedimientos. En segundo lugar, establece las obligaciones de las autoridades de los Estados miembros cuando, en virtud de la legislación sectorial, estén sometidas al Libro III. En tercer lugar, precisa las obligaciones procedimentales de los Estados miembros cuando no exista dicha legislación sectorial.
- (85) El apartado 2 del artículo III-24 muestra la forma de abordar estas tres cuestiones en relación con un tipo de *procedimiento compuesto*, aquel en el que la decisión final la adopta, tanto formal como materialmente, la autoridad de la UE o del Estado miembro. Establece, primero, que cuando sea la autoridad de la UE la que adopte la decisión, aquella deberá cumplir con los requisitos del artículo III-23. Segundo, que cuando la decisión la adopte la autoridad de un Estado miembro, esta deberá cumplir con el artículo III-23 cuando la legislación sectorial establezca la aplicación del Libro III. Tercero, cuando no exista dicha legislación sectorial, la autoridad del Estado miembro deberá aplicar las normas nacionales de procedimiento administrativo, que en todo caso deberán respetar los principios generales del Derecho de la UE relativos a la audiencia y al proceso equitativo, ya que el TJUE ha establecido el carácter vinculante de dichos principios para los Estados miembros cuando actúen en el ámbito del Derecho de la UE.
- (86) El apartado 3 del artículo III-24 contiene un *principio rector* que informa el resto del artículo III-24, referido a *formas más complejas de procedimientos compuestos*. El principio rector consiste en que cuando la autoridad pública competente para adoptar la decisión final determine la forma y el contenido de la audiencia, en virtud del apartado 5 del artículo III-23, deberá tener en cuenta el nivel de protección que ha recibido el derecho de defensa en las fases previas del procedimiento administrativo.
- (87) El apartado 4 del artículo III-24 se ocupa de la situación en la que la autoridad pública que adopta la *decisión está vinculada legalmente por una recomendación de otra autoridad de la UE*. La lógica que subyace a este precepto es que el órgano que formule la recomendación debe respetar los principios del proceso debido del artículo III-23, puesto que es dicho órgano quien en la práctica está determinando materialmente la decisión. Ese mismo principio se aplica, *mutatis mutandis*, cuando la recomendación proceda de la autoridad de un Estado miembro, siempre que la legislación sectorial establezca la aplicación de las normas del Libro III. Cuando no exista dicha legislación sectorial, los requisitos del procedimiento administrativo vendrán regidos por el Derecho nacional, sujeto siempre al respeto del principio general del proceso equitativo que forma parte del Derecho de la UE.
- (88) El apartado 5 del artículo III-24 regula una variante de la situación descrita en el párrafo anterior. Se trata de la *recomendación* de otra

autoridad pública *sin carácter jurídicamente vinculante* para la autoridad pública encargada de adoptar la decisión final. Si no se ha celebrado una audiencia ante la autoridad pública de la que procede la recomendación, el derecho de audiencia antes de que se adopte la decisión incluirá el conocimiento de la recomendación y la posibilidad de cuestionar sus conclusiones ante la autoridad pública que vaya a adoptar la decisión. Cuando la legislación sectorial establezca la aplicación del Libro III a los Estados miembros, la referida obligación se aplicará, *mutatis mutandis*, siempre que la autoridad de un Estado miembro adopte la decisión en virtud de una recomendación formulada por otra autoridad pública. A falta de dicha legislación sectorial, la autoridad del Estado miembro aplicará las normas nacionales de procedimiento administrativo, que deberán respetar, como en los casos anteriores, los principios generales del Derecho de la UE relativos a la audiencia y a un proceso equitativo.

### III-25 Consulta del público interesado

- (89) El objeto del artículo III-25 es parecido al del Libro II, en la medida en la que establece normas relativas a la celebración de consultas con el público interesado. La diferencia está en que el Libro II se ocupa de normas que pueden afectar a un gran número de personas, mientras que el artículo III-25 trata de las decisiones sobre casos concretos que pueden ser de interés para el público en general. El ejemplo clásico sería el de una decisión con un gran impacto medioambiental, ejemplo sobre el que existe legislación sectorial<sup>83</sup>. Esa legislación sectorial puede establecer que la consulta del público sea preceptiva o no preceptiva. El artículo III-25 se plantea, en cualquier caso, en términos discrecionales, y ello por el siguiente motivo. Aunque el artículo 11 TUE está redactado en términos vinculantes, también reconoce un margen de discrecionalidad a las instituciones de la UE, como evidencia la expresión «por los cauces apropiados» de su apartado 1. Todavía no está claro cómo interpretará el TJUE el artículo 11 TUE. Por ello, en la fase actual de desarrollo del Derecho de la UE ha parecido conveniente plantear el artículo III-25 en términos discrecionales, en el sentido de que las audiencias públicas o las consultas a través de internet podrían ser formas de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 11 TUE, sin perjuicio de otras formas posibles de cumplir con dichas obligaciones.

<sup>83</sup> D2011/92, art. 6; Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo [2011] DO L 156/2003.

- (90) El artículo 11 TUE obliga a las instituciones de la UE a dar a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces adecuados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. También impone a la Comisión Europea la obligación de mantener amplias consultas con las partes interesadas para garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión. El artículo III-25 ofrece *dos soluciones distintas* a la autoridad en relación con los problemas logísticos inherentes a la consultas que se dirigen al público interesado y que, por tanto, implican a un mayor número de personas. La primera consiste en una consulta a través de un mecanismo de audiencia pública. La segunda consiste básicamente en un mecanismo de consulta a través de internet. Cuando el Libro III sea de aplicación a los Estados miembros, estos podrán decidir canalizar la participación del público interesado a través de alguno de los dos medios de consulta previstos en las normas modelo.
- (91) Los apartados 2 y 3 del artículo III-25 especifican los requisitos procedimentales que deberá cumplir la autoridad pública cuando opte por una *audiencia pública*. La audiencia debe ser comunicada mediante un anuncio público publicado en un sitio web oficial, y la documentación debe estar disponible para su examen antes de la audiencia<sup>84</sup>. Este anuncio debe realizarse con una antelación suficiente, de al menos dos semanas, para que todos aquellos que lo deseen puedan participar y examinar la documentación. Tanto el anuncio como la celebración de la audiencia pública deberán llevarse a cabo con suficiente antelación, antes de que se adopte la decisión. El artículo también pretende garantizar que todos los asistentes a una audiencia pública puedan expresar sus opiniones oralmente, dentro de los límites prácticos y organizativos, y que las actas de la audiencia pública estén disponibles en internet en un plazo razonable tras la conclusión de la misma, para su examen público<sup>85</sup>.
- (92) Los apartados 4 y 5 del artículo III-25 establecen los requisitos procedimentales que debe cumplir la autoridad pública cuando opte por una *consulta a través de internet*<sup>86</sup>. El anuncio de su celebración debe publicarse en un sitio web oficial, y de nuevo existe la obligación de ofrecer la documen-

---

<sup>84</sup> La fuente de inspiración para el inciso 2 del apartado 2 del artículo III-25 es la VwVfG § 67; también se ha tenido en cuenta la AVG, § 44a.1 y 44b.2.

<sup>85</sup> V., por ejemplo, la Ley polaca de telecomunicaciones de 2004 (Prawo telekomunikacyjnej), arts. 15-17a.

<sup>86</sup> Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas [2009] DO L108/33, modificada por última vez por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas [2013] DO L241/8, art. 6.

tación –en este caso, en internet– para su examen, todo ello con la suficiente antelación para permitir la participación de todos aquellos que lo deseen.

### III-26 Consulta a los Estados miembros

- (93) El artículo III-26, a diferencia del III-25, regula las consultas interadministrativas en las relaciones verticales, más concretamente entre autoridades de la UE y de los Estados miembros. En este caso, se debe informar a los Estados miembros de las opiniones de los demás Estados miembros, dándoles la oportunidad de valorarlas. Puede identificarse una analogía con la forma habitual de celebrar consultas en el presente, en el sentido de que las partes tienen acceso a las opiniones de las demás. Si esto rige para los particulares, debe aplicarse *a fortiori* a los Estados miembros.

### III-27 Consulta a las autoridades de la UE

- (94) Este artículo complementa el artículo III-26 y aborda la relación vertical en las consultas interadministrativas desde el ángulo contrario: mientras el artículo III-26 establece normas para los supuestos en los que una autoridad de la UE está obligada a consultar a las autoridades de los Estados miembros, el artículo III-27 establece una serie de principios básicos aplicables siempre que no se especifique el método de consulta.

## CAPÍTULO 5: FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

- (95) Tal y como se ha señalado anteriormente<sup>87</sup>, una característica general del Libro III es su focalización en los procedimientos, y no en los «actos». No obstante, tres líneas de razonamiento han aconsejado introducir al menos *ciertas disposiciones en relación con los «actos»* o medidas adoptadas al final del procedimiento administrativo: el hecho de que constituyan límites legales al ejercicio del poder público, la existencia de una tendencia compartida por casi todos los códigos de procedimiento administrativo y, en particular, la tradición del Derecho de la CE/UE.
- (96) El reconocimiento de amplios poderes de decisión a las autoridades públicas, que gozan de un amplio margen de discrecionalidad con respecto a diversos intereses públicos y privados, se basa en última instancia –en las democracias liberales– en el sometimiento de dichos poderes a ciertos criterios legales de validez. Desde esta perspectiva, los ordenamientos jurídicos modernos han introducido diversos límites al ejercicio del

---

<sup>87</sup> V. marg. 13 de la introducción del presente Libro.

poder público. Algunos de esos límites, como el deber de motivación, se refieren a la relación entre el procedimiento de adopción de decisiones y el acto o medida final. Otros límites se refieren al acto o medida final en sí mismo. Pueden producirse irregularidades formales, que no afectan a la validez de las decisiones de la autoridad pública, pero que deben corregirse. También pueden producirse errores formales o sustantivos que conllevan la invalidez del acto. En este sentido, tal como sostuvo el Tribunal de Justicia en el asunto *Algera* (1957), cabe revocar los actos contrarios a Derecho<sup>88</sup>, sobre la base del principio de legalidad.

- (97) Es, pues, necesario garantizar el respeto de los requisitos legales formales y sustantivos. Por ejemplo, la obligación de motivar una decisión puede ayudar a garantizar que se han valorado debidamente las razones para su adopción y que la administración está ejecutando adecuadamente la voluntad política. Desde la perspectiva de las partes afectadas, la obligación de motivación les permite conocer las razones por las que se adoptó la decisión. Desde la perspectiva de los tribunales, la existencia de motivación facilita el control judicial de las actuaciones administrativas<sup>89</sup>.
- (98) Existe una *tradicón relativa al establecimiento de límites procedimentales al ejercicio del poder* en el ámbito de la CE/UE. El Tratado de Roma consagró en su artículo 190 un derecho procedimental importante, como era la obligación de motivación para todo tipo de actos vinculantes. Otro requisito era que las «decisiones se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto en virtud de dicha notificación» (artículo 191). Estos requisitos de procedimiento han sido interpretados y aplicados por los tribunales de la UE. Más recientemente, la jurisprudencia de la UE y el CEBCA han dado lugar a nuevos requisitos.

### III-28 Deber de determinar la decisión

### III-29 Deber de motivación

- (99) Los *artículos III-28 y III-29* presentan aspectos comunes y distintivos. Comparten un *mismo fundamento*, que es la necesidad de que las autoridades públicas respeten las obligaciones de diligencia y transparencia, para evitar cualquier ejercicio indebido o abuso de poder. Otro aspecto

<sup>88</sup> Asuntos acumulados 7/56 y 3/57 a 7/57, *Algera y otros c. Asamblea Común de la CECA* [1957] Rec. 1957 (edición especial española), vol. III (pág. 89), donde se afirma que «sólo los actos administrativos ilegales son revocables, y los actos legales siguen siendo irrevocables» (pág. 123).

<sup>89</sup> Asunto 222/86, *UNECTEF c. Heylens* [1987] Rec. 4097, en el que se establece la obligación de las autoridades nacionales de motivar cualquier limitación de los derechos derivados del ordenamiento jurídico de la CE.

importante es el énfasis que ambos ponen en la claridad. En virtud del artículo III-28, la decisión adoptada por la autoridad pública «será determinada con claridad para que las partes puedan» comprender sus derechos y obligaciones. Asimismo, cualquier autoridad pública deberá motivar su decisión «de forma clara, simple y comprensible». Sin embargo, mientras el artículo III-28 se refiere a las decisiones como tales, el artículo III-29 se ocupa específicamente del deber de motivación.

- (100) El *artículo III-28* garantiza que resulte posible para las partes comprender sus derechos y obligaciones, que dependen de los efectos favorables o desfavorables derivados de la decisión. En este sentido, el artículo III-28 es muy parecido a algunas disposiciones nacionales<sup>90</sup>. Ello no significa que las partes puedan emitir un juicio subjetivo sobre si una decisión está determinada de forma adecuada o suficientemente clara. Se trata, en cambio, de un test objetivo, aplicado por la autoridad pública y sujeto al control de los tribunales o de otras administraciones públicas.
- (101) Independientemente de la concepción que se tenga del *deber de motivación* (ya se entienda como exigencia de una burocracia legal-racional, como límite al ejercicio del poder público, es decir, como derecho a una decisión motivada, o como una manifestación del principio democrático), el artículo III-29 presenta ciertas características innovadoras. Para explicarlas resulta útil resumir brevemente las normas tradicionales sobre la motivación de las decisiones.
- (102) El *apartado 2 del artículo 296 TFUE* establece que «[l]os actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados»<sup>91</sup>. De ahí se derivan dos obligaciones. La primera es un requisito procedimental, en el sentido de que lo que se exige es que se motive, no que se cumpla un requisito más sustantivo como sería ofrecer buenas o adecuadas razones. La segunda tiene un carácter procedimental en otro sentido, puesto que implica que se alude a todos los documentos preceptivos que han ejercido influencia sobre el acto final, con el objetivo de garantizar la transparencia de la actuación administrativa. Según la jurisprudencia consolidada de los tribunales de la UE, la motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto concreto de que se trate. La intensidad de esta obligación básica depende, así, de los intereses afectados y del contenido de la medida adoptada por la autoridad pública<sup>92</sup>.

<sup>90</sup> V. *VwVfG*, § 37.1; y *LRJPAC*, art. 53.2.

<sup>91</sup> Esta no es la única disposición del Tratado en materia de motivación. Por ejemplo, el art. 225 TFUE establece que si el Parlamento Europeo solicita a la Comisión que presente una propuesta sobre cualquier asunto y la Comisión no la presenta «comunicará las razones al Parlamento Europeo». Idéntica obligación prevé al art. 241 TFUE en relación con las solicitudes del Consejo.

<sup>92</sup> Se trata de jurisprudencia consolidada. V., en este sentido, el asunto C-367/95 P, *Comisión de las Comunidades Europeas c. Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et*

- (103) Una *diferencia evidente entre la disposición del Tratado y el apartado 1 del artículo III-29* es que el ámbito de aplicación de la primera es mucho más amplio, cubriendo los reglamentos, directivas y demás «actos jurídicos», mientras que la segunda solo se aplica a las decisiones en el sentido del apartado 1 del artículo III-2. Hay otros tres elementos que caracterizan el contenido del apartado 1 del artículo III-29. En primer lugar, siguiendo la jurisprudencia de los tribunales de la UE, va más allá de la mera obligación procedimental de motivar, al especificar que esa motivación deberá expresarse «de forma clara, simple y comprensible». Al no especificarse el contenido que debe tener la motivación, esta abarca tanto los elementos de hecho como de Derecho<sup>93</sup>. En segundo lugar, el apartado 1 del artículo III-29 codifica la jurisprudencia que establece que la motivación «debe adaptarse a la decisión». En este sentido, debe prestarse especial atención a cómo se ha adoptado esa decisión concreta, y no solo a cómo el Derecho de la UE regula ese tipo de decisiones. Aquí hay que tener particularmente en cuenta el interés que los destinatarios de la decisión y las demás partes puedan tener en recibir explicaciones. En tercer lugar, la exigencia de claridad se ve reforzada por la obligación de que la motivación de la autoridad pública muestre su razonamiento de «forma inequívoca», ya que ello permite que las partes afectadas conozcan las razones sobre las que se basa la decisión y facilita el control judicial. Aunque lo anterior pone de manifiesto la influencia que todavía tiene el enfoque instrumentalista del deber de motivación, no debe subestimarse la importancia de la obligación de no solo motivar las decisiones, sino de hacerlo de forma adecuada y clara<sup>94</sup>.
- (104) *El apartado 1 del artículo III-29 también presenta características particulares en comparación con las leyes nacionales de procedimiento administrativo*. Primero, y al contrario de lo que ocurre con ciertas leyes de procedimiento administrativo, su ámbito de aplicación no está limitado a un tipo particular de acto o materia<sup>95</sup>. Tampoco se permite excepcionar esta obligación cuando, por ejemplo, la autoridad encargada de adoptar la decisión la considere innecesaria<sup>96</sup>. En segundo lugar, el apartado 1 del artículo III-29

---

*valeurs (Sytraval) y Brink's France SARL* [1998] Rec. I-1719; asunto C-301/96, *Comisión c. Alemania* [2003] Rec. I-9919.

<sup>93</sup> V. art. 18.1 del CEBCA, que establece que «[t]oda decisión de la institución que pueda afectar adversamente a los derechos o intereses de una persona deberá indicar los motivos en los que está basada, exponiendo claramente los hechos pertinentes y el fundamento jurídico de la decisión». V., también, VwVfG, § 39, que establece que «[e]n la motivación deben indicarse las razones de hecho y de Derecho esenciales que han llevado a la autoridad a adoptar su decisión».

<sup>94</sup> El quinto principio de la función pública, según los Principios de la función pública de la Unión Europea elaborados por el DPE, es el de transparencia (que implica que «[l]os funcionarios deben estar dispuestos a explicar sus actividades y a motivar sus acciones»).

<sup>95</sup> V., por ejemplo, VwVfG, § 39.2 y LRJPAC, art. 54.

<sup>96</sup> Se prevé una facultad de este tipo en la Ley sueca de procedimiento administrativo [Förvaltningslag (1986:223) Utfärdad: 1986-05-07, ändring införd Lag (2014:630) om ändring i förvaltningslagen



no exige la exteriorización de los votos particulares u opiniones discrepantes que pudiera haber<sup>97</sup>. En tercer lugar, no se hace referencia expresa a los resultados de las fases preliminares del procedimiento<sup>98</sup>. No obstante, el deber de diligencia puede interpretarse en el sentido de que obliga a la autoridad pública a hacer referencia a dichas fases preliminares.

- (105) *El apartado 2 del artículo III-29 se ocupa del deber de motivación en los procedimientos administrativos compuestos*. Dichos procedimientos se caracterizan, de múltiples formas, por la participación tanto de autoridades de la UE como de los Estados miembros. El apartado 2 del artículo III-29, siguiendo el enfoque del artículo III-24, establece que la obligación de motivación «dependerá» de las respectivas funciones de unas y otros en la adopción de la decisión. El fundamento que subyace a este precepto es que en todo caso deberá motivarse la decisión, de acuerdo con el principio general reconocido por el TJUE.

### III-30 Deber de indicar los recursos que procedan

- (106) A diferencia de la norma anterior, que reitera una obligación derivada directamente de los Tratados, *el artículo III-30 introduce una nueva obligación*, por analogía con varias leyes nacionales de procedimiento administrativo de los Estados miembros de la UE.
- (107) *El alcance concreto de esta obligación varía dependiendo de la ley nacional*. En ocasiones, se limita a la obligación de indicar los recursos judiciales disponibles frente a la decisión. En otros casos, se establece una obligación más elaborada que incluye la indicación de cómo acceder a esa protección judicial<sup>99</sup>. Una formulación más amplia podría tener en cuenta los recursos judiciales y de otra índole, como la formulación de una reclamación ante un Defensor del Pueblo o la interposición de un recurso administrativo ante otra autoridad pública.
- (108) *El artículo III-30 se basa en el último de los modelos expuestos*. Obliga a la autoridad pública a incluir en la decisión la información relativa a los recursos administrativos posibles, tanto directos como indirectos (es decir, frente a otra autoridad pública) y, en su caso, de los plazos para presentarlos. También exige informar a los destinatarios de los recursos judiciales que procedan y sus plazos, así como de la posibilidad de plantear una reclamación ante un Defensor del Pueblo.

(1986:223)–FL–], Sección 20.1; y L241/1990, art. 21-*octies*.2, en este último caso debido a la polémica interpretación que ciertos tribunales administrativos inferiores han hecho del concepto de «forma».

<sup>97</sup> V., por ejemplo, FL, Sección 19.

<sup>98</sup> V. AVG, § 60.

<sup>99</sup> V. L241/1990, art. 3.4; la AVG, § 61 también establece que se indiquen los «prerrequisitos» para la interposición de un recurso judicial.

- (109) En cualquier caso, es importante subrayar que *el artículo III-30 no introduce ninguna novedad en cuanto a los recursos judiciales y de otra índole existentes a nivel de la UE*. Lo que hace es facilitar que las partes acudan a ellos, incorporando la obligación de informar al respecto. En este sentido, confirma lo establecido en el artículo 19 del CEBCA.

### III-31 Requisitos formales y lingüísticos

- (110) El artículo III-31 se ocupa de los *requisitos formales y lingüísticos*, que tienen distintas implicaciones.
- (111) *Las leyes nacionales de procedimiento administrativo* tratan los requisitos formales de distintas maneras. Algunas de ellas no imponen una forma específica, pero consideran nulos o anulables los actos que incumplan los requisitos que establezca la legislación en ese sentido<sup>100</sup>. Otras leyes de procedimiento administrativo tienen un carácter más directamente prescriptivo, imponiendo una forma concreta o ciertos requisitos formales<sup>101</sup> como la firma<sup>102</sup>.
- (112) *El apartado 1 del artículo III-31 opta por el último modelo*. No solo exige que la decisión se produzca por escrito, sino que además exige que esté firmada y que se identifique a la autoridad que la adopte. Lo primero puede considerarse como una manifestación de la norma general consagrada en el artículo 297 TFUE<sup>103</sup>, mientras que lo segundo es consecuencia de la obligación de respetar la competencia de las distintas instituciones y organismos<sup>104</sup>, obligación esta última confirmada por el hecho de que la competencia sea una de las cuestiones susceptibles de control judicial en relación con los actos de la Unión<sup>105</sup>.
- (113) *La regulación de los requisitos lingüísticos varía también en las distintas leyes nacionales de procedimiento administrativo*. Algunas de ellas prestan poca atención al asunto<sup>106</sup>, pero otras regulan la traducción de los actos y documentos tanto en el transcurso del procedimiento administrativo como tras su finalización<sup>107</sup>.

<sup>100</sup> V. L241/1990, art. 21-*octies*.2.

<sup>101</sup> V. LRJPAC, art. 55.

<sup>102</sup> VwVfG, § 34.

<sup>103</sup> El art. 297.2 TFUE establece que los actos no legislativos adoptados en forma de reglamentos, directivas y decisiones, cuando estas últimas no indiquen destinatario, serán firmados por el presidente de la institución que los haya adoptado.

<sup>104</sup> Art. 5 TUE.

<sup>105</sup> Art. 263.2 TFUE.

<sup>106</sup> VwVfG, § 23.

<sup>107</sup> FL, Sección 8; LRJPAC, art. 36 (en relación con la cuestión de la diversidad de idiomas oficiales que pueden utilizar las partes en determinadas zonas de España).

- (114) Obviamente, *la necesidad de dar acomodo a la diversidad lingüística es mayor en la UE*, dado su carácter multinacional y multilingüístico. Así lo reconoce el artículo 22 CDFUE, cuando establece que «la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística». La centralidad de la cuestión lingüística se hizo patente desde el nacimiento mismo de la CEE, como se puso de manifiesto en el Reglamento n.º 1 de 1958, que estableció las lenguas oficiales de la CEE. La CDFUE también se hace eco de esta centralidad, al establecer en el apartado 4 de su artículo 41 que «[t]oda 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», obligación que también aparece en el artículo 13 CEBCA.
- (115) De acuerdo con el énfasis de la CDFUE en la diversidad lingüística, el apartado 2 del artículo III-31 obliga a redactar cualquier decisión de una autoridad de la UE en el idioma elegido por el destinatario. No se hace distinción alguna entre los procedimientos iniciados a instancia de parte o de oficio. No obstante, esta regla está sujeta a *dos limitaciones*. La primera se deriva del hecho de que la norma del Código ReNEUAL solo se refiere a las decisiones adoptadas por autoridades de la UE. Una segunda limitación procede del hecho de que el apartado 2 del artículo III-31 se refiera a las «lenguas oficiales de la UE».

### III-32 Decisiones emitidas por medios electrónicos

- (116) El artículo III-32 regula los instrumentos mediante los que las autoridades públicas pueden comunicar sus actos y medidas. La regla básica es que las decisiones se deben notificar por escrito *en soporte papel*, y conforme a las nuevas tecnologías, se insta o se obliga a las autoridades públicas a fomentar el uso de las comunicaciones electrónicas<sup>108</sup>. La consecuencia es que se prevén marcos legales que regulan la adopción, la firma y la transmisión de documentos electrónicos<sup>109</sup>. De acuerdo con esta tendencia, la UE ha establecido un marco común para las *firmas electrónicas*<sup>110</sup>.
- (117) *Sobre la base de este contexto común*, el Código establece una regla general y una excepción. La regla general, consagrada en el apartado 1 del

<sup>108</sup> V., por ejemplo, L241/1990, art. 3-*bis*.

<sup>109</sup> V., por ejemplo, VwVfG, § 3a y LAE.

<sup>110</sup> V. Directiva 1999/93/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica [2000] DO L13/12 modificada por última vez por el Reglamento (CE) n.º 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control – Adaptación al procedimiento de reglamentación con control – Primera parte [2008] DO L311/1.

artículo III-32, prevé la posibilidad de sustituir la decisión en soporte papel por la emitida por medios electrónicos. No obstante, una disposición legal podrá establecer lo contrario. Para que tenga lugar la sustitución, la decisión emitida por medios electrónicos deberá incorporar en todo caso la que se conoce como firma electrónica reconocida. Por otra parte, el apartado 2 del artículo III-32 establece, como excepción, que si el destinatario de la decisión manifiesta razonablemente su incapacidad de procesar el documento electrónico enviado por la autoridad pública, esta deberá enviárselo de nuevo en un formato electrónico adecuado o en soporte papel<sup>111</sup>.

### III-33 Notificación de las decisiones

- (118) Las *leyes nacionales de procedimiento administrativo* regulan la notificación de los actos y medidas individuales. Presentan elementos *comunes y divergentes*. Los primeros incluyen las normas por las que (i) un acto administrativo debe ser conocido o poder ser conocido por el destinatario o la persona afectada<sup>112</sup>; (ii) en principio, el acto solo puede surtir efectos a partir de su notificación<sup>113</sup>, lo que tiene relevancia también para la protección judicial; y (iii) solo se podrán emplear otras formas de comunicación, incluida la publicación<sup>114</sup>, en las circunstancias expresamente previstas en la legislación. Las diferencias se encuentran en la forma de llevar a cabo la notificación, el plazo en el que debe producirse<sup>115</sup> y los plazos a partir de los cuales se aplica una presunción de conocimiento<sup>116</sup>.
- (119) El *apartado 2 del artículo 297 TFUE* es coherente con las normas (i) y (ii). Establece que las decisiones que indiquen un destinatario se notificarán al mismo y que surtirán efecto en virtud de dicha notificación. Esto no impide la publicación de una decisión en el Diario Oficial, pero ello no exime de la obligación de notificarla; la notificación resulta necesaria para que el acto pueda ser objeto de ejecución forzosa. El último apartado del artículo 263 TFUE establece normas adicionales en relación con el control judicial<sup>117</sup>. El CEBCA reitera la primera norma y añade otra,

<sup>111</sup> El art. III-32 se inspira en la VwVfG, § 3a.

<sup>112</sup> El art. 7 L241/1990 incluye la notificación entre las obligaciones del funcionario responsable.

<sup>113</sup> VwVfG, § 41.1.

<sup>114</sup> VwVfG, § 41.3 (distinguiendo entre las decisiones individuales y generales y estableciendo que las segundas pueden ser publicadas); GALA, art. 3:40; LRJPAC, arts. 59.6 y 60.

<sup>115</sup> El art. 58.2 LRJPAC establece un plazo de diez días.

<sup>116</sup> Por ejemplo, la VwVfG, § 41.2 prevé un plazo de tres días a partir del envío.

<sup>117</sup> Establece que «[l]os recursos previstos en el presente artículo deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que este haya tenido conocimiento del mismo». V. asunto T-296/97 *Alitalia - Linee aeree italiane SpA c. Comisión* [2000] Rec. II-3871.

conforme a la cual el funcionario responsable debe abstenerse de comunicar la decisión a otras fuentes antes de que la persona o personas afectadas hayan sido informadas<sup>118</sup>.

- (120) *Las normas del Código ReNEUAL son coherentes con los tres elementos comunes antes mencionados.* El apartado 1 del artículo 33 establece que (i) las decisiones se notificarán a todas las partes (y especifica que se hará «tan pronto como se adopten») y (ii) aclara que solo surtirán efecto a partir de su notificación. La tercera norma se consagra en el apartado 2 del artículo III-33, que contempla la publicación cuando así lo permita el Derecho de la UE.

### III-34 Corrección de los errores manifiestos de las decisiones

- (121) El artículo III-34 permite *corregir los errores manifiestos de las decisiones*. Esta norma se inspira en muchas leyes nacionales de procedimiento administrativo<sup>119</sup>. La corrección de tales errores manifiestos no afecta a la confianza legítima de ninguna de las partes. Esta cuestión se regula, por tanto, en un artículo independiente.

## CAPÍTULO 6: MODIFICACIÓN Y REVOCACIÓN DE DECISIONES

### III-35 Modificación y revocación de las decisiones con efectos desfavorables

### III-36 Modificación y revocación de las decisiones con efectos favorables

- (122) *Los artículos III-35 y III-36 regulan la facultad de las autoridades públicas de revocar una decisión adoptada y notificada formalmente.* La facultad incluye la posibilidad de revocar la decisión completamente, o de modificar solo ciertos aspectos que no se puedan considerar errores manifiestos en el sentido del artículo III-34.
- (123) Toda revocación de una decisión puede ser *contraria a la protección de la confianza legítima y al principio de seguridad jurídica*. La protección de la confianza legítima es un principio general del Derecho de la UE aceptado por la jurisprudencia del TJUE. Esto es particularmente cierto en el caso de la revocación de decisiones formales de la Comisión. El TJUE distingue en ese sentido entre las decisiones conformes o contrarias a Derecho y entre las decisiones favorables o que confieren dere-

<sup>118</sup> CEBCA, art. 20.

<sup>119</sup> V., por ejemplo, VwVfG, § 42; FL, Sección 26; LRJPAC, art. 105.2.

chos o beneficios similares, por un lado, y las decisiones desfavorables, por otro.

- (124) El Código ReNEUAL adopta esa estructura y *distingue entre la revocación de decisiones con efectos desfavorables (artículo III-35) y la de decisiones con efectos favorables (artículo III-36)*. Si la decisión tiene efectos desfavorables para una parte y favorables para otra, la autoridad deberá ponderar los intereses en conflicto de ambas partes (apartado 4 del artículo III-35 y apartado 4 del artículo III-36). Dentro de estas dos categorías básicas, las normas modelo distinguen entre las decisiones conformes a Derecho (apartado 2 del artículo III-35 y apartado 3 del artículo III-36) y las decisiones contrarias a Derecho (apartado 1 del artículo III-35 y apartados 1 y 2 del artículo III-36). Las normas modelo establecen una serie de requisitos legales distintos para la revocación de cada una de las cuatro categorías de decisiones. Dichos requisitos recogen la compleja jurisprudencia del TJUE y la traducen en una estructura jurídica clara.
- (125) Incluso *en los casos de decisiones contrarias a Derecho* con efectos desfavorables, la autoridad no está estrictamente obligada a revocarlas, sino que goza de *discrecionalidad*. De lo contrario, los plazos para la interposición de recursos frente a las decisiones contrarias a Derecho carecerían de sentido. Por otra parte, la expiración de dichos plazos no impide la revocación de una decisión contraria a Derecho por parte de la autoridad (apartado 3 del artículo III-35 y apartado 3 del artículo III-36). En cuanto a las decisiones contrarias a Derecho con efectos favorables, la autoridad puede revocarlas con efectos retroactivos, con efectos únicamente hacia el futuro o no revocarlas (apartado 2 del artículo III-36). Este abanico de posibilidades permite ponderar adecuadamente los intereses públicos con los del beneficiario. Criterios importantes para esta ponderación son el carácter más o menos evidente de la ilegalidad que afecta a la decisión, el hecho de que el beneficiario hubiera dado lugar a la decisión anterior por medio de información falsa o incompleta y la medida en la que el beneficiario hubiera llevado a cabo inversiones irreversibles al confiar en la decisión.
- (126) *La revocación de las decisiones conformes a Derecho* es una cuestión especialmente importante y delicada, ya que la confianza legítima de los respectivos beneficiarios es mayor. Por eso, el inciso 3 del apartado 3 del artículo III-36 solo reconoce la facultad de las autoridades públicas para revocar ese tipo de decisiones bajo condiciones muy restrictivas. La letra b) recoge la jurisprudencia consolidada del TJUE<sup>120</sup>. La letra c) se inspira

---

<sup>120</sup> Asunto 54/77 *Herpels c. Comisión* (1978) Rec. 585, apdo. 38; asunto T-81/95, *Interhotel-societate Internacionale de Hotéis SARL c. Comisión* (1997) Rec. II-1265, apdos. 42, 46-47, 61-62.

en los ordenamientos nacionales<sup>121</sup>. Esta última letra permite la revocación de las decisiones conformes a Derecho en los supuestos de un daño grave para intereses públicos o privados superiores a la confianza legítima del beneficiario. Para compensar adecuadamente la confianza legítima del beneficiario, puede ser necesario indemnizarlo (económicamente) por los perjuicios derivados de su confianza en el mantenimiento de la vigencia de la decisión.

- (127) El *plazo* establecido en el apartado 5 del artículo III-36 para la revocación con efectos retroactivos responde a la jurisprudencia existente<sup>122</sup>. De acuerdo con esta, el plazo comienza a partir de la notificación de la decisión a la parte correspondiente. En tales circunstancias no resulta adecuado establecer un plazo concreto<sup>123</sup>. Por ello, el Código ReNEUAL establece un plazo flexible, empleado por los tribunales y que permite tener en cuenta las circunstancias del caso concreto.
- (128) El apartado 5 del artículo III-35 y el apartado 6 del artículo III-36 aclaran que las normas de procedimiento del Libro III se aplican a los procedimientos por los que se prepara la *decisión* de revocar o modificar una decisión anterior.

---

<sup>121</sup> Compárese VwVfG, § 49.2 inciso 1 núm. 5 con § 49.6 inciso 1.

<sup>122</sup> Asunto 14/61 *Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V. c. Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero* [1962] Rec. 1962 (edición especial española), vol. VIII, pág. 491; asunto 15/85 *Conorzio Cooperative d'Abruzzo c. Comisión* [1987] Rec. 1005, apdo. 12.

<sup>123</sup> Compárese, *a contrario*, VwVfG, § 48.4 que establece un plazo de un año. Por otro lado, los tribunales alemanes sostienen que el plazo no comienza hasta que la autoridad haya investigado todos los factores relevantes para determinar la revocación de la decisión previa.





LIBRO IV  
**CONTRATOS**



## A. INTRODUCCIÓN AL LIBRO IV

- (1) Las «normas modelo» en materia de contratos que se presentan en el Libro IV de este código deben ser entendidas como una contribución al debate en torno a la regulación de los *contratos celebrados por la UE*, el *procedimiento administrativo para su celebración y su ejecución*. En este ámbito, el Derecho imperativo dirigido a las autoridades de la UE, que pueda servir de base, es escaso. A pesar de que las normas propuestas se deducen en muchos casos de la práctica vigente, *no suele haber un enfoque común* compartido por todas o al menos por una buena parte de las instituciones, órganos y organismos de la UE. Incluso en el seno de la Comisión Europea los enfoques sobre esta cuestión cambian de una política a otra y entre las distintas Direcciones Generales.

### I. Los problemas de codificar el Derecho de la UE en materia de contratos públicos

- (2) El trabajo en torno a los contratos públicos celebrados por la UE lleva aparejadas numerosas dificultades. En primer lugar, exige *revisar una gran cantidad de material jurídico* (legislación de la UE, jurisprudencia, la doctrina del Defensor del Pueblo Europeo, contratos tipo y modelos de contratos elaborados por la Comisión) *altamente ambiguo y fragmentado*. A lo que hay que añadir la falta de consenso entre los juristas a la hora de interpretar ese material. Las mismas normas y cláusulas se interpretan de forma divergente por distintos órganos de contratación, órganos judiciales, juristas, abogados generales y autores. En consecuencia, *el panorama a nivel europeo presenta un alto grado de heterogeneidad*, que se acentúa aún más cuando se toman en consideración los niveles nacionales. Los Estados miembros manejan en los contratos públicos (y en el Derecho de la contratación pública) concepciones nacionales muy distintas, con independencia de que los contratos se sometan

a normas de Derecho público, de Derecho privado o a una combinación de ambas.

- (3) Además, *tampoco hay consenso sobre el contenido mismo del «Derecho de los contratos públicos»*. En ese contexto surgen muchas preguntas como, por ejemplo, si el Derecho de los contratos públicos debe referirse únicamente a la adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios (*public procurement*), o si engloba, también, la celebración y ejecución de todos los tipos de contratos celebrados por las autoridades públicas (incluidos acuerdos transaccionales y para el arreglo de controversias, convenios de subvenciones y contratos de trabajo); y si los contratos entre entes públicos (relativos a la distribución de competencias) deben someterse a las mismas reglas que los contratos públicos celebrados entre la administración pública y sujetos privados.

## II. El punto de partida

- (4) Los responsables del grupo de trabajo que ha elaborado este Libro iniciaron su actividad investigadora sobre el Derecho de los contratos públicos mucho antes de que el proyecto ReNEUAL diera comienzo. El trabajo de investigación preparatorio que sirvió de base para las disposiciones del Libro IV –y que se realizó tanto en el marco del proyecto ReNEUAL, como fuera de él– puede consultarse en el sitio web de la *red de investigación «Public Contracts in Legal Globalization» (Los Contratos Públicos en la Globalización Jurídica)* ([www.public-contracts.eu](http://www.public-contracts.eu)), dirigida por Jean-Bernard Auby. Esta red se compone de un grupo de expertos de distintos países dedicados al estudio de los contratos públicos y organiza con regularidad congresos y seminarios sobre la materia. El intercambio científico producido en el seno de esta red ha dado lugar a distintas publicaciones de Derecho de los contratos públicos internacional, europeo y comparado. Otro *foro de discusión académica* ha sido la red de investigación ReNEUAL, en cuyo marco ha tenido lugar un vivo debate sobre las diferentes concepciones de los contratos de la UE tanto entre los miembros del grupo de trabajo, como en varios seminarios a los que asistieron también expertos en Derecho de la UE y en Derecho administrativo nacional. Las ideas desarrolladas en el seno del grupo de trabajo han sido objeto de modificaciones y de ulterior desarrollo para incluir las novedades derivadas de la literatura especializada y la jurisprudencia.

## III. Un breve recorrido por la «vida» de los contratos públicos

- (5) En general, la «vida» de un contrato público puede dividirse en *tres fases* principales, que en lo sustancial suelen ser comunes a todos los ordenamientos jurídicos:

1. Procedimiento administrativo destinado a la celebración de un contrato público

Esta fase se regula por normas de procedimiento administrativo y de contratación pública.

2. Celebración del contrato

Esta fase está regida por las normas que establecen los requisitos de validez de un contrato y el derecho a invocar su invalidez

3. Ejecución y finalización (extinción) del contrato

Esta fase se somete fundamentalmente al Derecho de obligaciones. No obstante, también cabe preguntarse si el proceso decisorio de la autoridad pública en relación, por ejemplo, con el ejercicio de derechos contractuales, la resolución del contrato o la decisión de adoptar un acto unilateral para la ejecución de derechos contractuales, debe sujetarse a normas de procedimiento administrativo.

**IV. Entre la ambición y la contención: la decisión sobre el alcance del Libro IV**

- (6) En atención a estas tres fases de la «vida» de los contratos públicos, el grupo de trabajo tuvo que enfrentarse a numerosas preguntas antes de terminar el Libro IV. En concreto, se cuestionó si el Libro IV debía incluir únicamente normas relativas al procedimiento administrativo que conduce a la celebración de un contrato público (en particular, normas sobre adjudicación contractual) o si debían incorporarse también normas de procedimiento administrativo aplicables a la ejecución de un contrato (por ejemplo relativas a las decisiones de resolución del contrato, de ejercicio de derechos contractuales, etc.). Además, el grupo de trabajo se planteó si debía tener en cuenta únicamente *normas de procedimiento administrativo en sentido estricto* o si también debía incluir *disposiciones que prevean las consecuencias del incumplimiento de aquellas normas desde el punto de vista de la validez del contrato y del control judicial*. Asimismo se cuestionó si es posible *diferenciar entre normas de procedimiento y normas sustantivas en el Derecho de los contratos públicos*; y si el Libro debía abarcar únicamente los contratos públicos celebrados con las autoridades de la UE, o si debía referirse también a los contratos públicos suscritos entre las administraciones de los Estados miembros y terceros. Por último también surgió la duda en torno a la aplicación del Libro IV a los problemas de los subcontratistas, un desafío acaso mayor que los anteriores.
- (7) De cara a responder a la mayoría de estas preguntas, *se debatieron varios problemas* en el grupo de trabajo:

- (8) – *En primer lugar*, extender el alcance del Libro IV a los contratos públicos celebrados por autoridades de los Estados miembros solo sería posible si sus efectos se limitaran a los procedimientos administrativos que conducen a la celebración de un contrato público (en particular, a las normas sobre adjudicación contractual). *La legislación de los Estados miembros en materia de validez y ejecución de los contratos públicos es demasiado heterogénea como para permitir ningún tipo de armonización a nivel de la UE*. A lo que hay que añadir el *problema de la base jurídica para la codificación* de las normas de procedimiento administrativo que se discute en la introducción al Libro I de este Código y que *se complica aún más* en el caso de los contratos de autoridades de los Estados miembros.
- (9) – *Segundo*, las normas en materia de adjudicación de contratos públicos ya se contemplan exhaustivamente en las distintas Directivas de contratos, en el Título V R966/2012 y en la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o solo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública (CICNC).
- (10) – *Tercero*, la doctrina del Defensor del Pueblo Europeo y la jurisprudencia del TJUE ponen de manifiesto notables lagunas normativas en relación con los principios de buena administración en la fase de ejecución de los contratos públicos y en relación con la práctica de la subcontratación.
- (11) – *Cuarto*, los contratos públicos normalmente crean obligaciones de tracto sucesivo. Esto justifica que la atención se concentre en la ejecución de los contratos públicos (sin dejar de lado el procedimiento que lleva a la celebración del contrato).
- (12) – *Quinto*, las leyes nacionales de contratos públicos presentan algunas deficiencias evidentes, concretamente en relación con las consecuencias de la ilegalidad de tales contratos, por lo que no siempre constituyen modelos adecuados para la solución de los problemas planteados a nivel de la UE. Por esa razón el Libro IV también propone soluciones novedosas en esa materia, que no cabe entender como una mera reformulación, sino como una propuesta de mejora del Derecho de los contratos públicos.
- (13) La discusión de todas estas cuestiones y la valoración de los argumentos que se presentaron durante el periodo de elaboración del Código condujeron finalmente al siguiente compromiso entre la ambición y la necesaria contención:
- (14) – Dentro del ámbito de aplicación del Libro IV se incluyen únicamente los contratos relativos a actividad administrativa celebrados entre autoridades de la UE y sujetos privados o, con algunas reservas, entre autori-

dades de la UE y las administraciones de los Estados miembros. De modo que el ámbito de aplicación de las normas del Libro IV es el mismo que el de los Libros II y III.

- (15) – El Libro IV abarca las tres fases de la «vida» de un contrato de la UE, así como los problemas derivados de la subcontratación.
- (16) – Es necesario adaptar las normas del Libro IV al Derecho primario relativo al control judicial, según los artículos 272 y 335 TFUE, y a la jurisprudencia en materia de «actos» en el sentido de los artículos 263 y 299 TFUE.
- (17) – En relación con la validez, ejecución y control judicial resulta necesario distinguir entre, por un lado, *los contratos de la UE regulados exclusivamente por el Derecho de la UE* y, por otro lado, *los contratos de la UE que se rigen exclusivamente por el Derecho de un Estado miembro* o incluso de un tercer Estado. En cambio, en general no hay necesidad de diferenciar entre estos dos tipos de contratos de la UE en lo referente a los procedimientos administrativos para su celebración, ejecución o resolución.

## V. Contratos de la UE sujetos exclusivamente al Derecho de la UE y contratos de la UE sujetos al Derecho de un Estado miembro

- (18) La necesaria distinción operada entre contratos de la UE sujetos exclusivamente al Derecho de la UE y contratos de la UE sujetos al Derecho de un Estado miembro o de un tercer Estado exige apuntar las respectivas *características de estos dos tipos de contratos de la UE*. En el actual estado de desarrollo del Derecho de la UE puede afirmarse que los contratos de la UE sujetos exclusivamente al Derecho de la UE:
  - (19) – Son contratos que normalmente *constituyen un instrumento para implementar políticas de la UE* (presentando escasas similitudes con los contratos celebrados entre sujetos privados). Incluyen, entre otros, los convenios de concesión de subvenciones, los acuerdos para el arreglo de controversias y los acuerdos transaccionales (pero también los contratos de trabajo del Estatuto de los funcionarios de la UE).
  - (20) – Además, son contratos que exigen un *Derecho contractual uniforme*, que garantice una aplicación uniforme del Derecho de la UE en todo el territorio de la Unión.
  - (21) Por el contrario, en el estado actual del Derecho de la UE, *los contratos de la UE regulados por el Derecho de un Estado miembro*:
    - (22) – Suelen ser contratos *que también podrían haberse celebrado entre sujetos privados*, como, por ejemplo, contratos de compraventa de bienes

muebles e inmuebles, contratos de alquiler y de *leasing*, o contratos de servicios.

- (23) – Son contratos que *no requieren de un Derecho de los contratos propio de la UE*, puesto que el régimen de validez y ejecución del Derecho privado nacional resulta suficiente. En este caso, la aplicación de reglas especiales a los contratos de la UE se consideraría un «privilegio» injustificado de la autoridad contratante de la UE.
- (24) No obstante, incluso en relación con los contratos de la UE regidos por el Derecho de un Estado miembro, la *autoridad de la UE no disfruta de la autonomía de la voluntad* (en el sentido del concepto alemán de «*Privatautonomie*») *típica de los sujetos privados*, ni durante el procedimiento de adjudicación, ni durante la ejecución del contrato: la autoridad de la UE está vinculada por el derecho a una buena administración, cristalizado, entre otros preceptos, en el artículo 41 CDFUE. Por esa razón, el Libro IV contiene normas de procedimiento administrativo relativas a la celebración, ejecución y resolución de estos contratos.

## VI. Bases para la aplicación del Derecho de los Estados miembros

- (25) Con base en el principio de primacía, podría defenderse que la UE estableciera un régimen jurídico especial para los contratos de la UE sometidos al Derecho nacional. A partir de este planteamiento tendría lugar una aplicación paralela a los contratos del Derecho nacional y del Derecho de la UE; es más, en ciertos supuestos esta perspectiva crearía incluso una cierta posición de dominio de la autoridad de la UE en la relación contractual. Sin embargo, este *Libro adopta la posición opuesta*, que se corresponde con la situación *de lege lata*, y que consiste en *que no hay un régimen jurídico especial de Derecho de la UE para todos los contratos de la UE*.
- (26) El artículo 335 TFUE reconoce a la UE la más amplia capacidad jurídica que las distintas legislaciones nacionales confieren a las personas jurídicas, pero no reúne las características propias de una base jurídica y ciertamente no podría utilizarse para dotar a las autoridades de la UE de poderes adicionales en una determinada relación contractual. Así las cosas, por motivos de seguridad jurídica parece evidente y deseable que haya una distinción clara entre el Derecho de la UE y el Derecho nacional en esta materia. También sería lógico, por tanto, que si una relación se encuentra regulada por el Derecho nacional, dicho Derecho se aplique de forma exclusiva, sin interferencias o exenciones de ningún tipo. De lo contrario, el contrato dejaría de estar sujeto a un régimen de Derecho contractual nacional para someterse a un régimen especial, a una combinación de Derecho nacional con algunas reservas tomadas del Derecho



de la UE. Ello requeriría la elaboración de un nuevo régimen mixto y no la aplicación de un Derecho contractual nacional.

- (27) Semejante *régimen mixto*, que sería comparable al concepto alemán del *Verwaltungsprivatrecht* («Derecho privado administrativo»), *contribuiría aún más a la falta de transparencia y de seguridad jurídica*, puesto que los contratistas no serían capaces de evaluar ni las normas aplicables al contrato, ni tampoco su contenido sustantivo (como muestra la experiencia alemana con el *Verwaltungsprivatrecht*).
- (28) Dicho esto, incluso si el contrato se somete a Derecho nacional, *las condiciones generales o las cláusulas contractuales deberían permitir adaptar el contrato a las especificaciones del Derecho de la UE*, especialmente a aquellas que sirven para asegurar los derechos protegidos por la CDFUE y las demás garantías derivadas del derecho a una buena administración. Deberían excluirse, sin embargo, cláusulas estándar sobre los aspectos centrales del régimen contractual nacional, tales como, por ejemplo, la validez o cumplimiento de los contratos, puesto que la legislación nacional respectiva debe aplicarse sin reservas al régimen básico del contrato.
- (29) El mantenimiento de una estricta división de los regímenes jurídicos en materia de contratos –en lugar de crear un nuevo régimen mixto– parece resultar también coherente con la postura de la Comisión Europea al respecto<sup>1</sup>. Los artículos IV-35.3 y IV-36 constituyen el ejemplo más ilustrativo de la opción adoptada en favor de una división tan estricta.

## VII. ¿Normas sobre transacciones, solución de conflictos y mediación?

- (30) El grupo de trabajo estudió la posibilidad de incluir en el Libro IV un capítulo dedicado a las *normas especiales en materia de acuerdos transaccionales, solución de conflictos y mediación*. Tales normas podrían haberse basado en la Recomendación Rec (2001) 9 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre medios alternativos de resolución de conflictos entre órganos administrativos y sujetos privados. El artículo 147.1 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia<sup>2</sup> presupone, a los efectos de la ejecución directa del Derecho de la UE, que las partes pueden resolver de forma amistosa las controversias relativas a cuestiones del caso que resulten discutibles,

<sup>1</sup> Reglamento (CE, Euratom) n.º 478/2007 de la Comisión, de 23 de abril de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas [2007] DO L111/13.

<sup>2</sup> Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, de 25 de septiembre de 2012 [2012] DO L 265/1, en su versión modificada el 18 de junio de 2013 [2013] DO L 173/65 (RPTJ).

lo que significa que los acuerdos (extrajudiciales) de solución de conflictos son, en general, lícitos. Ahora bien, como consecuencia de la prevalencia de la función de protección de la legalidad objetiva, *esta presunción básica no se aplica en los procedimientos judiciales basados en los artículos 263 y 265 TFUE* (artículo 147.2 RPTJ), que en la práctica son muy importantes. No obstante, cabe alguna forma de *acuerdo amistoso para la solución de conflictos* en procedimientos regidos por los artículos 263 y 265 TFUE mediante el desistimiento o el sobreseimiento, según los artículos 148-151 RPTJ. De hecho, no son infrecuentes *los acuerdos transaccionales* a través de contratos sobre derechos y deberes/obligaciones de Derecho de la UE entre autoridades europeas y sujetos privados<sup>3</sup>. *Los compromisos en el ámbito del Derecho de la UE en materia de defensa de la competencia y control de fusiones* también pueden compararse con los acuerdos transaccionales. El artículo 10a del Reglamento de la Comisión 773/2004 prevé un procedimiento de transacción en supuestos de cárteles desde la modificación operada por el Reglamento de la Comisión 622/2008<sup>4</sup>. A pesar de lo expuesto, el grupo de trabajo de este Libro *se abstuvo de elaborar una «ley sobre acuerdos de resolución de conflictos»*. La pregunta en torno a los casos y circunstancias en que los acuerdos transaccionales y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos son lícitos, *se responde de manera muy diferente en cada Estado miembro*. Esta heterogeneidad se basa en las diferentes visiones existentes del principio de legalidad de la administración. Al fin y al cabo, se trata de una *cuestión de Derecho sustantivo, no de Derecho procedimental*. Por esa razón, el Libro IV *no contiene normas sobre si cabe o no celebrar un acuerdo de transacción o adoptar un mecanismo alternativo de resolución de conflictos*. Sin embargo, nos gustaría recalcar que si la autoridad de la UE pretende celebrar un contrato de transacción o de solución de conflictos, deberá someterse al procedimiento ordinario previsto en los artículos IV-7 y IV-8. Asimismo, la ejecución de estos contratos se sujetará directamente el Capítulo 3 de este Libro IV. En cuanto al Derecho sustantivo aplicable, la legislación de los Estados miembros será de aplicación solo si la transacción sirve para resolver un conflicto relativo a las obligaciones contractuales derivadas de un contrato regido por el Derecho de un Estado miembro. En el resto de supuestos se aplicará el Derecho de la UE.

---

<sup>3</sup> Sobre los casos en los que los Estados miembros celebran contratos en nombre y por cuenta de la Comunidad Europea: asuntos acumulados C-80-82/99 *Flemmer/Christoffel c. el Consejo y la Comisión* [2001] Rec. I-7211 apdos. 29 ss.

<sup>4</sup> Reglamento (CE) n.º 622/2008 de la Comisión, de 30 de junio de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 773/2004 en lo que respecta al desarrollo de los procedimientos de transacción en casos de cártel [2008] DO L171/3.

## B. NORMAS MODELO

### CAPÍTULO 1: DISPOSICIONES GENERALES

#### IV-1 Ámbito de aplicación

- 1) El Libro IV será de aplicación a todos los contratos y acuerdos jurídicamente vinculantes celebrados entre:
  - a) una autoridad de la UE y un sujeto privado;
  - b) una autoridad de la UE y una autoridad de un Estado miembro siempre que la autoridad del Estado miembro actúe como prestador de servicios en el mercado y celebre el contrato con una autoridad de la UE del mismo modo en que lo haría un sujeto privado;
  - c) el Libro IV también será de aplicación a los contratos\* celebrados entre una autoridad de la UE y una autoridad de un Estado miembro distinta de las mencionadas en la letra b), siempre que las presentes normas resulten apropiadas en atención a la naturaleza del contrato, por el que se adopta un acuerdo relativo a la organización administrativa.
- 2) Las letras a) y b) del apartado 1 del presente artículo serán de aplicación *mutatis mutandis* a los contratos celebrados entre autoridades de la UE.
- 3) Cuando un contrato de la UE contemple la subcontratación, únicamente serán de aplicación a la misma las reglas especiales del Capítulo 4 del Libro IV.

---

\* N. de T.: Aunque en España, por razones históricas (ligadas al hecho de que la palabra «contrato» se reserve a los acuerdos que celebran las administraciones públicas con sujetos particulares para la adquisición o enajenación de bienes y servicios a cambio de un precio –como los contratos de obras, suministros, servicios, patrimoniales o de personal laboral–), suele utilizarse el término «convenio» para aludir a este tipo de acuerdos interadministrativos, se ha preferido emplear la traducción literal («contracts») porque tales acuerdos poseen naturaleza contractual y no reciben una denominación diferenciada ni en el Derecho de la UE ni en el de muchos otros Estados miembros.

- 4) El Libro IV no será de aplicación a los acuerdos celebrados por las autoridades de la UE con arreglo al Derecho internacional público.

## **IV-2 Definiciones**

Se entenderá por:

- 1) «contrato», un acuerdo entre dos o más partes que tiene como finalidad crear una relación jurídica vinculante o producir cualquier otro tipo de efecto jurídico;
- 2) «contratista», la persona que ha establecido una relación contractual con una autoridad de la UE;
- 3) «contrato de la UE», todos los contratos señalados en los apartados 1 y 2 del artículo IV-1;
- 4) «condiciones generales del contrato», aquellas cláusulas contractuales que no han sido negociadas individualmente. Se entenderá que una cláusula no ha sido negociada individualmente cuando haya sido redactada previamente por una de las partes y la otra parte no haya podido influir en su contenido;
- 5) «participante», cualquier persona que haya presentado una solicitud de participación o una oferta en un procedimiento competitivo de adjudicación en el sentido del Capítulo 2 de la Sección 3 del Libro IV;
- 6) «parte», la autoridad de la UE o el contratista que sean partes en un contrato de la UE;
- 7) «contratista potencial», cualquier persona que haya manifestado su interés en celebrar un contrato de la UE, cuando no se haya producido un procedimiento competitivo de adjudicación en el sentido del Capítulo 2 de la Sección 3 del Libro IV o cuando dicha persona haya quedado excluida de la participación en un procedimiento de este tipo;
- 8) «obligaciones específicas de las autoridades de la UE en su condición de autoridades públicas», la obligación de una autoridad de la UE de respetar los derechos fundamentales con arreglo al artículo 6 TUE y de observar los principios generales del Derecho de la UE, las normas de la UE aplicables a la celebración de contratos, las normas presupuestarias y financieras de la UE y las demás obligaciones genéricas o específicas impuestas por el Derecho de la UE a las autoridades de la UE en su condición de autoridades públicas;
- 9) «subcontratista», la persona que haya establecido una relación contractual con el contratista a los efectos de ejecutar un contrato de la UE en vigor;
- 10) «tercero», todo aquel que no es parte en el contrato de la UE.

### IV-3 Determinación del Derecho aplicable a los contratos de la UE

- 1) Los contratos de la UE se regirán por el Derecho de la UE, por el Derecho de un Estado miembro o por el Derecho de un tercer Estado. En los casos en que un acto jurídico de la UE determine el Derecho aplicable a los contratos, las partes no podrán pactar la aplicación de un Derecho distinto.
- 2) Los contratos de la UE se regirán exclusivamente por Derecho de la UE en los siguientes casos:
  - a) cuando así lo prevea expresamente un acto jurídico de la UE;
  - b) cuando el contrato sea un contrato de los señalados en el artículo IV-1.1.c);
  - c) cuando el contrato modifique o ponga fin a relaciones preexistentes entre las partes sujetas a Derecho de la UE;
  - d) cuando solo pueda darse cumplimiento a las obligaciones de la autoridad de la UE a través de un acto de los previstos en el artículo 288 TFUE o a través de medidas similares que impliquen ejercicio del poder público conferido por el Derecho de la UE a la autoridad de la UE;
  - e) cuando un acto jurídico de la UE establezca reglas comunes en relación con las obligaciones principales del correspondiente contrato que resulten directamente vinculantes para las partes. La presente norma se aplicará, en particular, cuando la autoridad de la UE disponga de la potestad de modificar el contrato o de hacer cumplir las obligaciones contractuales de forma unilateral, y dicha potestad no se encuentre recogida expresamente en las cláusulas contractuales.
- 3) A los efectos del apartado 2.e) del presente artículo, los siguientes contratos deberán considerarse sujetos exclusivamente al Derecho de la UE:
  - a) los contratos de trabajo previstos en el Estatuto de los funcionarios de la UE;
  - b) los convenios de subvención previstos en el Reglamento financiero de la UE;
  - c) los convenios de subvención previstos en los Reglamentos de la UE que implementan los Programas Marco de Investigación.
- 4) Cuando un contrato de la UE no se someta al Derecho de la UE, se regirá por el Derecho de un Estado miembro elegido por las partes conforme a los criterios previstos en el Reglamento (CE) n.º 593/2008 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I). En la medida en que

las partes no hayan elegido el Derecho nacional aplicable o en caso de que la cláusula de elección del foro no sea válida, los criterios del Reglamento (CE) n.º 593/2008 serán de aplicación para determinar qué Derecho nacional será aplicable.

- 5) Todos los «contratos públicos» a los que se refiere el artículo 101.1 del Reglamento (UE, EURATOM) n.º 966/2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión deberán considerarse contratos sujetos al apartado 4 del presente artículo.
- 6) En el supuesto previsto por el apartado 4 del presente artículo, se aplicará al contrato el Derecho de un tercer Estado cuando así se derive de la aplicación del Reglamento (CE) n.º 593/2008 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I). Todas las normas del Libro IV relativas a los contratos de la UE regulados por el Derecho de un Estado miembro se aplicarán *mutatis mutandis* a los contratos de la UE regidos por el Derecho de terceros Estados.

#### **IV-4 Normas aplicables a los contratos de la UE sujetos exclusivamente a Derecho de la UE**

Los contratos de la UE a los que se refiere el artículo IV-3.2 se regirán por las normas del Libro IV, por sus respectivas cláusulas contractuales, por el Derecho sectorial de la UE, por los principios generales del Derecho de los contratos de la UE, así como por los demás principios generales del Derecho de la UE.

#### **IV-5 Normas aplicables a los contratos de la UE sujetos al Derecho de un Estado miembro**

- 1) En caso de que un contrato de la UE se rija por el Derecho de un Estado miembro, la autoridad de la UE gozará de la más amplia capacidad jurídica que la legislación de dicho Estado miembro confiera a las personas jurídicas, de conformidad con el artículo 335 TFUE. La autoridad de la UE no podrá invocar las prerrogativas que el Derecho del respectivo Estado miembro pueda reconocer a las autoridades públicas nacionales. No se verá afectada la aplicación del artículo 343 TFUE en materia de privilegios e inmunidades.
- 2) La aplicación del Derecho de los Estados miembros a un contrato de la UE no eximirá a la autoridad de la UE de su obligación de respetar los derechos fundamentales con arreglo al artículo 6 TUE y de observar los principios generales del Derecho de la UE, las normas de la UE aplicables a la celebración de contratos, las normas presupuestarias y finan-

cieras de la UE y las demás obligaciones genéricas o específicas impuestas por el Derecho de la UE a las autoridades de la UE en su condición de autoridades públicas.

## **CAPÍTULO 2: PROCEDIMIENTOS PARA LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS**

### **SECCIÓN 1: ELABORACIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE LOS CONTRATOS**

#### **IV-6 Procedimiento de elaboración de las condiciones generales de los contratos**

- 1) Las normas del Libro II serán de aplicación *mutatis mutandis* al procedimiento de elaboración de las condiciones generales de los contratos por parte de la autoridad de la UE, a excepción de:
  - a) las condiciones generales de los contratos incluidas en contratos tipo que formen parte de un acto legislativo o de un acto de alcance general en el sentido del artículo II-1.1;
  - b) las modificaciones no sustanciales de las condiciones generales de los contratos, especialmente si estas modificaciones sirven para adaptar los contratos a nueva legislación o a jurisprudencia reciente o si solo favorecen al contratista.
- 2) Las condiciones generales de los contratos podrán aprobarse a través del procedimiento acelerado previsto en el artículo II-6. En ese caso únicamente podrán utilizarse durante un plazo de dieciocho meses a contar desde su primera utilización. Si a resultados del procedimiento ordinario de elaboración de normas que sigue al procedimiento acelerado se introdujeran nuevas condiciones generales, la autoridad de la UE quedará obligada a ofrecer al contratista la posibilidad de modificar el contrato a fin de incorporar las nuevas condiciones generales. El segundo inciso del presente apartado no será de aplicación:
  - a) cuando ambas partes hayan ejecutado el contrato por completo;
  - b) cuando las nuevas condiciones generales perjudiquen al contratista con respecto a las condiciones generales establecidas a través del procedimiento acelerado.
- 3) El segundo y el tercer inciso del apartado 2 serán de aplicación *mutatis mutandis*:
  - a) cuando las condiciones generales de los contratos incluidas en un contrato de la UE no hayan sido elaboradas de conformidad con el aparta-

do 1 del presente artículo, o en caso de que las condiciones generales de los contratos hayan sido aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor de las presentes normas modelo;

- b) cuando el acto de alcance general al que se refiere el apartado 1.a) del presente artículo haya sido adoptado a través del procedimiento acelerado previsto en el artículo II-6.
- 4) Solo cabrá invocar frente al contratista condiciones generales de los contratos presentadas por una autoridad de la UE y que no hayan sido negociadas individualmente, si el contratista las conocía previamente o si la autoridad de la UE adoptó medidas razonables para llamar la atención del contratista sobre las mismas, ya fuera antes o durante la celebración del contrato. Una mera referencia a dichas condiciones en un documento contractual no bastará para considerar que se ha llamado la atención del contratista sobre ellas suficientemente, incluso en el caso de que el contratista haya firmado el documento. Lo establecido en la Sección 3 del Capítulo 3 del Libro IV no se verá afectado por lo anteriormente expuesto.

## SECCIÓN 2: NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTO

### IV-7 Aplicación del Libro III

- 1) Los siguientes artículos del Libro III serán de aplicación *mutatis mutandis* a la decisión de una autoridad de la UE relativa a la celebración de un contrato de la UE, salvo disposición en contrario del Libro IV:
  - Artículo III-3 - Deber general de equidad e imparcialidad en la adopción de decisiones.
  - Artículo III-5 - Iniciación.
  - Artículo III-6 - Normas especiales sobre los procedimientos iniciados a instancia de parte.
  - Artículo III-7 - Agente responsable.
  - Artículo III-8 - Tramitación del procedimiento y derechos procedimentales.
  - Artículo III-10 - Principio de investigación de oficio.
  - Artículo III-11 - Investigación por medio de una solicitud.
  - Artículo III-13 - Deberes de cooperación de las partes.
  - Artículo III-14 - Derecho a no declarar contra uno mismo y secreto profesional de los abogados.



- Artículo III-15 - Testigos y peritos.
  - Artículo III-22 - Acceso al expediente.
  - Artículo III-23 - Derecho de audiencia de toda persona afectada desfavorablemente.
  - Artículo III-29 - Deber de motivación.
  - Artículo III-30 - Deber de indicar los recursos que procedan.
  - Artículo III-31 - Requisitos formales y lingüísticos.
  - Artículo III-32 - Decisiones emitidas por medios electrónicos.
- 2) El apartado 1 de este artículo será de aplicación *mutatis mutandis* a la decisión de una autoridad de la UE de sugerir o aceptar una modificación de un contrato en vigor, o su resolución. El artículo IV-9.3 no se verá afectado por lo anterior.

#### **IV-8 Efectos sobre el proceso judicial**

- 1) La negativa a celebrar o modificar un contrato es una decisión en el sentido del artículo III-2 de las presentes normas modelo.
- 2) Toda persona que haya participado en un procedimiento competitivo de adjudicación, o que haya manifestado su interés en celebrar el contrato, podrá interponer el recurso previsto en el artículo 263 TFUE frente a la decisión de adjudicación del contrato contemplada en el artículo IV-18 en aquellos casos en los que el procedimiento no se haya tramitado de forma correcta, incluso cuando dicha persona no sea la destinataria de la decisión.
- 3) El plazo establecido en el artículo 263 TFUE empezará a contar desde la notificación al recurrente de la decisión que conduce a la celebración del contrato o, a falta de notificación, a partir de la fecha en que el recurrente tenga conocimiento de la decisión.
- 4) La autoridad contratante de la UE cuya decisión de celebrar un contrato de la UE sea declarada nula por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea deberá dejar sin efectos el contrato, en ejecución de la sentencia, en caso de que el contratista no haya cumplido íntegramente sus obligaciones contractuales. Esta obligación solo permite a la autoridad de la UE resolver, modificar el contrato o afirmar su invalidez con arreglo a las condiciones fijadas por el Capítulo 3 del presente Libro. Esta obligación será sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivar de la aplicación del artículo 340.2 TFUE.

## SECCIÓN 3: PROCEDIMIENTO COMPETITIVO DE ADJUDICACIÓN

### IV-9 Ámbito de aplicación

- 1) Se aplicará un procedimiento competitivo de adjudicación para la celebración de los contratos de la UE:
  - a) cuando la autoridad contratante de la UE\* no esté legalmente obligada a celebrar un contrato de la UE con toda persona que cumpla con los criterios de adjudicación;
  - b) cuando la autoridad contratante de la UE no esté legalmente obligada a celebrar el contrato con una persona en particular en virtud de un contrato marco, una decisión u otro instrumento.
- 2) Las normas especiales relativas a los procedimientos de adjudicación de los contratos de la UE a los que se refieren los apartados 3 y 5 del artículo IV-3, así como las demás normas sobre procedimientos competitivos de adjudicación previstas por el Derecho sectorial de la UE prevalecerán sobre las normas de la presente sección.
- 3) Una modificación sustancial del contenido de un contrato de la UE durante su periodo de vigencia tendrá la consideración de una nueva adjudicación sometida a las disposiciones de esta sección. Se entenderá que una modificación tiene carácter sustancial cuando tenga como resultado un contrato sustancialmente diferente del celebrado inicialmente. Con carácter general, no se considerarán sustanciales aquellas modificaciones que traigan causa de los derechos recogidos en los apartados 2 y 3 del artículo IV-6 y en los artículos IV-8.4, IV-23.3, IV-24.3, IV-28 y IV-32.

### IV-10 Principios generales

- 1) Las reglas contenidas en el artículo IV-7.1 se aplicarán con carácter supletorio a los procedimientos competitivos de adjudicación.
- 2) Se considerará que se respetan las normas recogidas en esta sección cuando la autoridad contratante de la UE aplique *mutatis mutandis* las normas mencionadas en el artículo IV-9.2 en los casos en que resulte procedente. Ello incluye las disposiciones que contengan excepciones a las obligaciones derivadas de las normas mencionadas en el artículo IV-9.2.

---

\* N. de los T.: Aunque la traducción oficial de la expresión original «*contracting [EU] authority*» es, en las normas de Derecho de la UE, «órgano de contratación» (p. ej., en el Reglamento financiero de la UE) o «poder adjudicador» (p. ej., en las directivas sobre contratación pública), en el presente Libro se ha preferido mantener la traducción literal («autoridad contratante de la UE») en coherencia con el uso y la traducción que a lo largo de todo el Código se realiza de la expresión, basilar, de «*public authority*».

## IV-11 Publicidad previa

- 1) La autoridad contratante de la UE deberá garantizar la publicación de un anuncio suficientemente accesible con anterioridad a la adjudicación del contrato, para garantizar que se produce una licitación competitiva así como preservar la imparcialidad del procedimiento de adjudicación. Se considerará que un anuncio resulta suficientemente accesible cuando, en atención a las circunstancias del mercado de referencia, toda persona que pueda tener un interés razonable en el contrato tenga acceso a la información adecuada con anterioridad a su adjudicación, permitiendo a esta persona manifestar su interés por obtener el contrato.
- 2) Es responsabilidad de las autoridades contratantes de la UE decidir el medio más apropiado para dar publicidad a los contratos. Su elección deberá basarse en una evaluación de la importancia del contrato para el respectivo mercado de referencia, habida cuenta, en particular, del objeto y la cuantía del contrato, así como de las prácticas habituales en el sector.
- 3) Son formas de publicidad adecuadas, entre otras:
  - anuncios en el sitio web de la autoridad de la UE;
  - publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea/TED (Tenders Electronic Daily: diario electrónico de licitaciones);
  - publicación en boletines nacionales especializados en la publicación de anuncios de contratos públicos, diarios de cobertura nacional o regional o publicaciones especializadas, allí donde únicamente haya un mercado local, regional o especializado para el contrato en cuestión.

## IV-12 Contenido del anuncio y del pliego de condiciones contractuales

- 1) El anuncio podrá limitarse a una breve descripción de los detalles esenciales del contrato y de la forma de adjudicación junto con una invitación a ponerse en contacto con la respectiva autoridad de la UE. Si fuera necesario, podrá completarse con información adicional disponible en internet o accesible previa solicitud a la autoridad contratante de la UE. El anuncio y toda documentación adicional deberán contener cuanta información resulte razonable para que las personas interesadas puedan decidir si desean manifestar su interés en la obtención del contrato.
- 2) El objeto del contrato deberá quedar descrito de manera no discriminatoria en el pliego de condiciones contractuales. La descripción de las características que se exigen de un producto o servicio no deberá hacer referencia a una fabricación o procedencia determinadas, a procedimientos particulares, ni a una marca, una patente, un origen específico o tipos de

producción, a menos que el objeto del contrato justifique una referencia tal y esta se acompañe de la mención «o equivalente».

#### **IV-13 Casos en los que se justifica la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad previa**

Las autoridades contratantes de la UE podrán adjudicar contratos de la UE a través de un procedimiento negociado sin publicidad previa en los siguientes casos:

- a) cuando por motivos técnicos o artísticos, o por razones relativas a la protección de derechos exclusivos, el contrato únicamente pueda adjudicarse a una persona en concreto;
- b) cuando, en la medida en que sea estrictamente necesario por razones de urgencia imperiosa resultante de hechos que la autoridad de la UE no haya podido prever, no puedan cumplirse las normas establecidas en la presente sección. Las circunstancias alegadas para justificar la urgencia imperiosa no deberán en ningún caso ser imputables a la autoridad contratante de la UE;
- c) en casos similares, especialmente cuando la autoridad de la UE haya desarrollado y aplique un procedimiento de adjudicación con arreglo al artículo IV-9.2.

#### **IV-14 Igualdad de acceso para los operadores económicos de todos los Estados miembros**

- 1) La autoridad contratante de la UE únicamente impondrá condiciones que no discriminen directa o indirectamente a quienes pudieran estar interesados en el contrato en los Estados miembros.
- 2) Cuando se exija a los participantes que presenten certificados, títulos u otro tipo de documentación justificativa, se deberán aceptar los documentos procedentes de todos los Estados miembros que ofrezcan garantías equivalentes.
- 3) Los plazos concedidos para presentar una manifestación de interés o una oferta deberán ser suficientes para permitir que las personas de todos los Estados miembros procedan a una evaluación adecuada y formulen su oferta.
- 4) Todos los participantes tendrán acceso con carácter previo a las normas aplicables y deberán tener la certeza de que estas normas se aplicarán de forma no discriminatoria.

#### **IV-15 Límite del número de participantes invitados a presentar una oferta**

- 1) La autoridad contratante de la UE podrá limitar de forma adecuada el número de participantes, siempre que se haga de manera transparente y no discriminatoria. La respectiva autoridad de la UE deberá aplicar criterios objetivos, como la experiencia de los participantes en el sector del que se trate, el tamaño y la infraestructura de su empresa, sus conocimientos técnicos y profesionales, entre otros. Las autoridades contratantes de la UE podrán optar por un sorteo, ya sea como único mecanismo de selección o en combinación con otros criterios. En todo caso, el número de participantes preseleccionados deberá responder a la necesidad de lograr una competencia suficiente.
- 2) Las autoridades de la UE podrán establecer también sistemas de clasificación en los que se elabore una lista de personas cualificadas a través de un procedimiento transparente y abierto, que habrá sido anunciado adecuadamente. En caso de que se adjudiquen contratos individuales que entren en el ámbito de aplicación de este sistema, la autoridad de la UE podrá seleccionar a las personas que serán invitadas a presentar una oferta de entre las que se encuentren en la lista de personas cualificadas, de manera no discriminatoria, en particular, por turno rotatorio dentro de la lista.

#### **IV-16 Igualdad de trato**

- 1) Mientras el procedimiento competitivo de adjudicación esté en curso, todo contacto entre la autoridad contratante de la UE y los participantes deberá cumplir con aquellas condiciones que permitan garantizar la transparencia y la igualdad de trato. Estos contactos en ningún caso podrán servir para modificar las cláusulas y condiciones del contrato o de la oferta original.
- 2) En los procedimientos en los que se permita negociar con los participantes preseleccionados, las negociaciones deberán organizarse de tal forma que todos los participantes tengan acceso a la misma cantidad de información, excluyendo la concesión de ventajas injustificadas a alguno de ellos.

#### **IV-17 Contratos de escasa cuantía**

- 1) Los contratos de escasa cuantía podrán adjudicarse sin publicidad previa a partir de un análisis de mercado adecuado y, en su caso, a través de un procedimiento negociado con un número suficiente de solicitudes. El umbral para los contratos de escasa cuantía deberá establecerse y publi-

carse por cada autoridad de la UE regularmente. A falta de publicación de un umbral determinado, se aplicará el umbral fijado por la Comisión en desarrollo del Reglamento financiero de la UE.

- 2) A los efectos de este artículo, la autoridad contratante de la UE aceptará solicitudes espontáneas y establecerá listas abiertas de personas cualificadas. Si la autoridad de la UE tuviese conocimiento de que una serie de personas cualificadas están interesadas en celebrar contratos de escasa cuantía, dichos contratos deberán adjudicarse con base en un criterio rotatorio en caso de que los precios ofrecidos y las condiciones de los contratos sean similares y siempre que el procedimiento negociado resultara improcedente en atención a la cuantía de los contratos.

#### **IV-18 Decisión de adjudicación del contrato**

- 1) La decisión final por la que se adjudique el contrato deberá respetar las normas procedimentales establecidas inicialmente, así como los principios de no discriminación e igualdad de trato.
- 2) La autoridad contratante de la UE informará simultáneamente a los participantes no seleccionados de los motivos por los que se hubiere desestimado su solicitud u oferta. La autoridad contratante informará a todos los participantes que cumplan los criterios de exclusión y selección, y que así lo soliciten por escrito, de las características y ventajas de la oferta seleccionada, así como del nombre del participante al que se le haya adjudicado el contrato. El artículo III-32 en materia de decisiones a través de medios electrónicos se aplicará *mutatis mutandis*. No obstante, podrá omitirse la comunicación de determinados datos en aquellos casos en que pudiere obstaculizar la aplicación de las leyes, ser contraria al interés público, causar perjuicio a intereses comerciales legítimos o ir en detrimento de la competencia leal.
- 3) La autoridad contratante de la UE invitará a todos los participantes y contratistas potenciales conocidos a formular sus observaciones durante el periodo de espera previsto en el artículo IV-19.

#### **IV-19 Periodo de espera previo a la firma del contrato**

- 1) La autoridad contratante de la UE no firmará el contrato con el adjudicatario hasta que transcurran catorce días naturales. Este plazo comenzará a contar a partir del envío simultáneo de las notificaciones a los adjudicatarios y a los participantes no seleccionados.
- 2) Si fuera necesario, la autoridad contratante de la UE podrá suspender la celebración del contrato a los efectos de efectuar un examen com-

plementario cuando ello se encuentre justificado sobre la base de las peticiones u observaciones formuladas por los participantes o los contratistas potenciales no seleccionados o que se consideren agraviados, o sobre la base de cualquier otra información pertinente que se haya recibido.

- 3) La inobservancia del periodo de espera o su vencimiento no tendrá efecto alguno sobre el plazo mencionado en el artículo IV-8.3, ni en la obligación de la autoridad contratante de la UE de dejar sin efecto el contrato con arreglo a los artículos IV-8.4 y IV-31.

### **CAPÍTULO 3: EJECUCIÓN Y VALIDEZ DE LOS CONTRATOS DE LA UE**

#### **SECCIÓN 1: DISPOSICIONES GENERALES**

##### **IV-20 Representación de las autoridades de la UE y requisitos formales de los contratos de la UE**

- 1) La representación de las autoridades de la UE y las condiciones bajo las que una persona podrá vincular jurídicamente a una autoridad de la UE serán reguladas únicamente por el Derecho de la UE.
- 2) Toda disposición recogida en un acto jurídico de la UE relativa a la forma de un contrato de la UE se entenderá como una norma limitativa del poder de representación de la persona que actúe en nombre de la autoridad de la UE.

##### **IV-21 Pretensiones de la autoridad de la UE en el marco de los contratos**

Los procedimientos conducentes al ejercicio de derechos contractuales o a la pretensión de invalidez del contrato por parte de la autoridad de la UE se sujetarán a los principios de buena administración, en particular a los contenidos en los siguientes artículos del Libro III:

- Artículo III-3 - Deber general de equidad e imparcialidad en la adopción de decisiones.
- Artículo III-5 - Iniciación.
- Artículo III-6 - Normas especiales sobre los procedimientos iniciados a instancia de parte.
- Artículo III-7 - Agente responsable.

- Artículo III-8 - Tramitación del procedimiento y derechos procedimentales.
- Artículo III-10 - Principio de investigación de oficio.
- Artículo III-11 - Investigación por medio de una solicitud.
- Artículo III-13 - Deberes de cooperación de las partes.
- Artículo III-14 - Derecho a no declarar contra uno mismo y secreto profesional de los abogados.
- Artículo III-15 - Testigos y peritos.
- Artículo III-22 - Acceso al expediente.
- Artículo III-23 - Derecho de audiencia de toda persona afectada desfavorablemente.
- Artículo III-29 - Deber de motivación.
- Artículo III-30 - Deber de indicar los recursos que procedan.
- Artículo III-31 - Requisitos formales y lingüísticos.
- Artículo III-32 - Decisiones emitidas por medios electrónicos.

#### **IV-22 Decisiones de la autoridad de la UE sobre una base ajena al contrato**

- 1) Ni las condiciones de un contrato de la UE, ni el Derecho de un Estado miembro que resulte aplicable a dicho contrato, podrán impedir que una autoridad de la UE ejerza las potestades públicas que tenga atribuidas al margen del contrato. La autoridad de la UE no podrá ejercer estas potestades de manera indebida con la finalidad de suspender o extinguir sus propias obligaciones contractuales. El ejercicio de potestades públicas ajenas a los contratos por parte de las autoridades de la UE tendrá lugar sin perjuicio de:
  - los derechos que puedan corresponder a las partes con arreglo al artículo 340.2 TFUE;
  - las pretensiones que pueda formular el contratista sobre la base del contrato.
- 2) Si las potestades a las que se refiere el apartado 1 se ejercitan a través de una decisión susceptible de ejecución forzosa en los términos del artículo 299 TFUE, y la obligación pecuniaria impuesta por dicha decisión también es exigible en virtud del contrato, la obligación contractual se entenderá satisfecha si el contratista cumple con lo dispuesto en la decisión.



### IV-23 Control por el Defensor del Pueblo Europeo

- 1) El alcance del control que realiza el Defensor del Pueblo Europeo incluye el cumplimiento por parte de las autoridades de la UE de las obligaciones derivadas del artículo IV-21 y de los contratos de la UE que suscriban.
- 2) La recomendación emitida por el Defensor del Pueblo Europeo no afectará al derecho de las partes a que su controversia contractual sea examinada y resuelta de forma vinculante por un órgano jurisdiccional competente.
- 3) Cuando el Defensor del Pueblo Europeo concluya que su investigación ha revelado un caso de mala administración por parte de la autoridad de la UE, ello no afectará a la validez del contrato, de sus condiciones o cláusulas, ni a la admisibilidad de las pretensiones previstas por el artículo IV-21. La autoridad de la UE deberá subsanar su mala administración haciendo uso de las facultades que le reconozca el contrato, aceptando las ofertas de la parte contratante para renegociar o modificar el contrato, o mediante el pago de una indemnización.

### IV-24 Cláusulas compromisorias

- 1) La validez de una cláusula compromisoria en el sentido del artículo 272 TFUE dependerá exclusivamente del Derecho de la UE incluso cuando el contrato de la UE esté sujeto al Derecho de un Estado miembro. La cláusula deberá incorporarse al contrato escrito. En el supuesto de que no se incorpore al contrato, las partes podrán incluirla en todo caso firmando un documento separado que haga referencia al contrato. Si no existiera cláusula compromisoria escrita de ningún tipo se presumirá, sin que quepa prueba en contrario, que no se ha establecido cláusula compromisoria alguna. La forma escrita podrá sustituirse por el formato electrónico. El artículo III-32, sobre las decisiones emitidas por medios electrónicos, se aplicará *mutatis mutandis*.
- 2) Podrá establecerse una cláusula compromisoria en el sentido del artículo 272 TFUE hasta el momento en que se inicie un proceso judicial.
- 3) La autoridad de la UE aceptará anular una cláusula compromisoria en el sentido del artículo 272 TFUE a solicitud del contratista:
  - a) cuando la cláusula compromisoria no haya sido negociada individualmente;
  - b) cuando resulten más adecuados los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro o de un tercer Estado, en atención al Derecho aplicable al contrato y al principio de tutela judicial efectiva;

- c) cuando la solicitud se haya realizado poco después de que el contratista haya tenido conocimiento de la intención de la autoridad de la UE de ejercer una acción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al amparo de la cláusula compromisoria.

Toda decisión de la autoridad de la UE por la que se rechace anular una cláusula compromisoria deberá motivar expresamente la falta de concurrencia de las condiciones previstas en la letra b).

#### **IV-25 Improcedencia de indemnización**

No procederá la indemnización prevista en el presente capítulo cuando el contratista:

- a) haya obtenido la adjudicación del contrato o una posición contractual ventajosa a través de medios fraudulentos, amenazas o sobornos;
- b) haya obtenido la adjudicación del contrato o una posición contractual ventajosa a raíz de haber facilitado información sustancialmente incorrecta o incompleta;
- c) fuera consciente de la ilegalidad del contrato o no fuera consciente de ella debido a negligencia grave.

### **SECCIÓN 2: CONTRATOS DE LA UE SUJETOS A DERECHO DE LA UE**

#### ***SUBSECCIÓN 1: EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO***

#### **IV-26 Buena fe y actuación leal**

- 1) Las partes contratantes deberán actuar de conformidad con los principios de buena fe y actuación leal en el cumplimiento de sus obligaciones, al ejercitar su derecho a la prestación, al ejercer u oponerse a las acciones legales por incumplimiento contractual o al ejercitar su derecho a poner fin a una obligación o a resolver la relación contractual.
- 2) El contrato no podrá excluir o limitar el deber recogido en el apartado 1.

#### **IV-27 Normas contractuales**

- 1) La autoridad de la UE deberá velar por que todo contrato de la UE sujeto exclusivamente al Derecho de la UE contenga una disposición especificando el Derecho de obligaciones o las normas modelo concretas que se aplicarán con carácter supletorio a las cuestiones no reguladas por las normas

mencionadas en el artículo IV-4, tales como el lugar y momento de cumplimiento de la obligación, las posibles acciones por incumplimiento, los motivos justificativos de incumplimiento, la resolución del contrato, la indemnización por daños y perjuicios y las reglas en materia de prescripción.

- 2) Para garantizar la coherencia en la ejecución de los contratos de la UE, la autoridad de la UE deberá velar por que la disposición indicada en el apartado 1 se refiera al mismo Derecho de obligaciones o normas modelo en todos los contratos que tengan una misma finalidad.

## *SUBSECCIÓN 2: CAMBIO DE CIRCUNSTANCIAS Y CLÁUSULAS RELACIONADAS*

### **IV-28 Cambio de circunstancias**

Cuando las circunstancias que determinaron el contenido de un contrato de la UE hayan cambiado tras su celebración de forma tan sustancial, que no pueda exigirse razonablemente a una de las partes que permanezca sujeta al contrato original, dicha parte perjudicada podrá solicitar la modificación del acuerdo o, cuando dicha modificación no sea posible o no pueda exigirse razonablemente de la otra parte, la parte perjudicada podrá resolver el contrato.

### **IV-29 Resolución del contrato para evitar graves perjuicios al interés general**

- 1) La autoridad de la UE también podrá resolver un contrato de la UE para evitar o eliminar el riesgo de que se produzca un grave perjuicio para el interés general. Esta resolución no tendrá efectos retroactivos.
- 2) La autoridad de la UE deberá indemnizar al contratista que lo solicite por los perjuicios sufridos como consecuencia de la vulneración de la confianza en el mantenimiento del contrato, cuando y en la medida en que dicha confianza sea merecedora de protección (confianza legítima).

### **IV-30 Resolución del contrato por incumplimiento**

- 1) Cada una de las partes podrá resolver el contrato si la otra parte incurre en un incumplimiento esencial de una obligación contractual. Se entenderá que el incumplimiento de una obligación contractual es esencial:
  - a) cuando prive sustancialmente al acreedor de lo que tenía derecho a esperar en virtud del contrato, en relación con la totalidad o con una parte relevante de la prestación, a menos que en el momento de la ce-

lebración del contrato el deudor no hubiera previsto ni podido prever razonablemente ese resultado; o

- b) cuando el incumplimiento sea intencional o temerario y dé al acreedor razones para desconfiar de que el deudor cumplirá en el futuro.
- 2) Cada una de las partes podrá resolver el contrato en caso de demora en el cumplimiento de una obligación contractual que no sea en sí misma esencial, cuando la parte haya concedido un periodo suplementario razonable de cumplimiento y el deudor tampoco cumpla en dicho periodo. Si el periodo fijado es irrazonablemente corto, solo podrá resolverse el contrato cuando haya transcurrido un periodo de tiempo razonable desde la notificación de su concesión.
- 3) Cada una de las partes podrá resolver el contrato antes de que el cumplimiento de una obligación contractual sea exigible cuando el deudor haya manifestado que incumplirá dicha obligación, o sea patente de otro modo que tal incumplimiento va a tener lugar, y siempre que el incumplimiento hubiere sido esencial.
- 4) Cuando una de las partes crea razonablemente que habrá un incumplimiento esencial de la otra parte, podrá resolver el contrato si ha solicitado a la otra parte una garantía adecuada del cumplimiento y dicha garantía no se ha prestado en un plazo razonable.
- 5) La resolución del contrato no excluye el derecho a reclamar una indemnización en concepto de daños y perjuicios.

### *SUBSECCIÓN 3: CONSECUENCIAS DE LA ILEGALIDAD Y CLÁUSULAS ABUSIVAS*

#### **IV-31 Resolución del contrato por la vulneración de las disposiciones del Capítulo 2**

- 1) A los efectos de cumplir con el artículo IV-8.4, o cuando la autoridad de la UE tenga conocimiento de que no se han respetado las normas procedimentales relativas a la celebración de un contrato de la UE causando un perjuicio a un tercero, la autoridad de la UE podrá resolver el contrato con el fin de reabrir el procedimiento en cuestión.
- 2) Este derecho de resolución del contrato no será de aplicación:
  - a) cuando no exista la posibilidad de que la vulneración haya influido en la decisión adoptada;
  - b) cuando la decisión de adjudicación del contrato haya devenido firme por el transcurso del plazo para interponer recurso en los términos del artículo IV-8.2;

- c) cuando la decisión de adjudicación haya sido confirmada judicialmente;
  - d) cuando el contratista haya ejecutado de manera irreversible sus obligaciones principales totalmente o en una parte sustancial.
- 3) La resolución del contrato prevista en el apartado 1 no tendrá efectos retroactivos.
  - 4) La autoridad de la UE deberá indemnizar los perjuicios derivados de la vulneración de la confianza del contratista en el mantenimiento del contrato de la UE, cuando y en la medida en que dicha confianza sea digna de protección (confianza legítima). El contratista no podrá exigir el mismo tratamiento que recibiría en el caso de que la ejecución del contrato se hubiera llevado a término.

#### **IV-32 Renegociación del contrato por la infracción de las obligaciones específicas de las autoridades de la UE en su condición de autoridades públicas**

- 1) Si el contenido de un contrato de la UE es ilegal como consecuencia de la inobservancia de las obligaciones específicas impuestas a la autoridad de la UE en su condición de autoridad pública, la autoridad de la UE podrá solicitar que se modifique el contenido del acuerdo para restaurar la legalidad.
- 2) Si el contenido del contrato es ilegal como consecuencia de la inobservancia de normas que tenían por finalidad salvaguardar los derechos e intereses de la otra parte, esta podrá solicitar que se modifique el contenido del acuerdo para restaurar la legalidad.
- 3) Estas modificaciones podrán consistir, entre otras, en un cambio de las condiciones o del clausulado contractual, en ajustes en el precio, en modificaciones de las obligaciones principales, o en la anulación del acuerdo con o sin indemnización.
- 4) Si el contrato se hubiera celebrado tras la tramitación de un procedimiento competitivo de adjudicación, únicamente cabrá pactar la anulación del acuerdo previendo la indemnización que resulte procedente. La modificación de las condiciones y del clausulado del contrato solo será posible cuando no constituya una modificación sustancial a los efectos del artículo IV-9.3.

#### **IV-33 Invalidez**

Los contratos de la UE serán inválidos:

- a) cuando un contrato equivalente celebrado entre particulares fuera considerado inválido y por tanto no vinculante de conformidad con los principios generales comunes de los Derechos de los Estados miembros;

- b) cuando una decisión de una autoridad de la UE con un contenido equivalente al del contrato fuera considerada como inexistente.

Cada una de las partes podrá solicitar a la otra que confirme la invalidez del contrato.

#### **IV-34 Cláusulas abusivas**

La legislación de la UE en materia de cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores se aplicará *mutatis mutandis* cuando el contratista pueda considerarse un consumidor a los efectos de dicha legislación.

### *SECCIÓN 3: CONTRATOS DE LA UE SUJETOS AL DERECHO DE UN ESTADO MIEMBRO*

#### **IV-35 Derecho aplicable**

- 1) El régimen jurídico de la validez y extinción de los contratos de la UE sujetos al Derecho de un Estado miembro vendrá determinado por el Derecho del respectivo Estado miembro.
- 2) La infracción del Derecho de la UE por parte de un contrato de la UE no se considerará causa de invalidez ni de resolución del contrato cuando un contrato similar celebrado entre particulares se hubiera considerado válido y vinculante con arreglo al Derecho aplicable del Estado miembro en cuestión.
- 3) Cuando el ejercicio de derechos contractuales de la autoridad de la UE se haga efectivo de acuerdo con el Derecho del Estado miembro, pese a haberse producido una infracción de las normas recogidas en el artículo IV-5.2, ello no eximirá a la autoridad de la UE de su obligación, derivada de los deberes enunciados en el artículo IV-5.2, de celebrar o renegociar el contrato con el contratista, o de indemnizarle por otros medios por el daño que haya podido sufrir a causa de la decisión ilegal.

#### **IV-36 Cláusulas contractuales para cumplir con el Derecho de la UE**

- 1) El ejercicio de poder público por parte de una autoridad de la UE no podrá generar obligaciones contractuales a cargo del contratista. Las obligaciones específicas de una autoridad de la UE en su condición de autoridad pública solo podrán tener consecuencias directas sobre la validez del contrato o su resolución cuando hayan sido incluidas como elemento constitutivo de dicho contrato. La autoridad de la UE velará por que todo

contrato de la UE incluya una cláusula que le permita resolver el contrato cuando posteriormente se establezca que no se han cumplido las obligaciones específicas de la autoridad de la UE en su condición de autoridad pública.

- 2) La validez de las condiciones y cláusulas estándar a las que se refiere el apartado 1 se determinará de conformidad con el Derecho del Estado miembro aplicable al contrato. Estas condiciones y cláusulas estándar deberían ofrecer una protección adecuada de la confianza legítima del contratista en el mantenimiento del contrato, en la medida en que dicha confianza sea merecedora de protección

## **CAPÍTULO 4: SUBCONTRATACIÓN**

### **IV-37 Admisibilidad y ámbito de la subcontratación**

- 1) El contratista podrá subcontratar la realización total o parcial de la prestación del contrato de la UE sin el consentimiento de la autoridad de la UE, a menos que el contrato de la UE exija el cumplimiento personal por parte de aquel. El subcontratista deberá tener la competencia necesaria. Asimismo, el contratista velará por que todos los instrumentos y materiales empleados para el cumplimiento del contrato de la UE se ajusten al contrato de la UE y a la legislación aplicable, y que son aptos para alcanzar la finalidad a la que están destinados. El Reglamento financiero de la UE resultará de aplicación a la selección del subcontratista por parte del contratista, así como a la responsabilidad financiera del contratista.
- 2) El contrato celebrado por el contratista con un subcontratista con el objeto de ejecutar un contrato de la UE no generará relación directa de ningún tipo entre el subcontratista y la correspondiente autoridad de la UE, salvo previsión expresa en el contrato de la UE que indique el alcance y los efectos que se deriven de dicha relación.
- 3) El cumplimiento del contrato de la UE seguirá siendo responsabilidad del contratista. En ningún caso podrá limitarse la responsabilidad del contratista frente a la autoridad contratante de la UE derivada de un incumplimiento de las obligaciones contractuales imputable al subcontratista.
- 4) La autoridad de la UE no responderá frente a terceros por la actuación negligente de un subcontratista.

#### **IV-38 Elección del Derecho aplicable a los subcontratos**

- 1) En ausencia de una previsión específica sobre el Derecho aplicable a los subcontratos, se aplicará el Derecho aplicable a las actividades del contratista.
- 2) El artículo IV-37.1 no se verá afectado por lo señalado en el párrafo anterior.

#### **IV-39 Obligaciones de las autoridades de la UE frente a los subcontratistas**

- 1) La ausencia de una relación directa entre la autoridad de la UE y el subcontratista, así como las limitaciones que de ello se derivan a efectos de la legitimación de los subcontratistas para interponer recursos con base en los artículos 263, 265 y 340 TFUE, no eximirán a dicha autoridad de cumplir con sus obligaciones de aplicación de los principios de buena administración, especialmente aquellos establecidos en los siguientes artículos del Libro III:
  - Artículo III-3 - Deber general de equidad e imparcialidad en la adopción de decisiones.
  - Artículo III-5 - Iniciación.
  - Artículo III-6 - Normas especiales sobre los procedimientos iniciados a instancia de parte.
  - Artículo III-7 - Agente responsable.
  - Artículo III-8 - Tramitación del procedimiento y derechos procedimentales.
  - Artículo III-9 - Plazos para la finalización del procedimiento.
  - Artículo III-10 - Principio de investigación de oficio.
  - Artículo III-11 - Investigación por medio de una solicitud.
  - Artículo III-13 - Deberes de cooperación de las partes.
  - Artículo III-14 - Derecho a no declarar contra uno mismo y secreto profesional de los abogados.
  - Artículo III-15 - Testigos y peritos.
  - Artículo III-22 - Acceso al expediente.
  - Artículo III-23 - Derecho de audiencia de toda persona afectada desfavorablemente.
  - Artículo III-29 - Deber de motivación.



- Artículo III-30 - Deber de indicar los recursos que procedan.
  - Artículo III-31 - Requisitos formales y lingüísticos.
  - Artículo III-32 - Decisiones emitidas por medios electrónicos.
- 2) La autoridad de la UE deberá velar por que el contratista informe al subcontratista acerca de la aplicabilidad de los principios de buena administración.
  - 3) El subcontratista tendrá derecho a conocer cualquier queja que pueda efectuar la autoridad de la UE que sea parte en el contrato de la UE relativa a su forma de ejecución del contrato. Asimismo tendrá derecho de audiencia en relación con dicha queja. Cuando la autoridad de la UE pretenda solicitar la sustitución de un subcontratista, deberá informar a este de sus intenciones y motivar las razones que le lleven a ello. La autoridad de la UE solo podrá trasladar su solicitud al contratista una vez que el subcontratista haya tenido la oportunidad de formular alegaciones al respecto.
  - 4) Con el fin de proteger también a los subcontratistas, la autoridad de la UE comprobará el nivel de estabilidad financiera del contratista antes de adjudicarle un contrato de la UE y durante el plazo de vigencia del mismo.



## C. EXPLICACIONES

### CAPÍTULO 1: DISPOSICIONES GENERALES

#### IV-1 Ámbito de aplicación

##### *Apartado 1.a)*

- (1) Para la definición de autoridad de la UE → *artículo I-4.5.*

##### *Apartado 1.b)*

- (2) Esta disposición relativa a los tipos especiales de contratos entre autoridades de la UE y autoridades de los Estados miembros asume los criterios elaborados por el TJUE en torno a la aplicación del Derecho de la UE sobre contratación pública a la cooperación dentro del sector público (*public-public cooperation*)<sup>5</sup>. También cabe remitirse al artículo 12.4 de la Directiva 2014/24<sup>6</sup>, que es más detallado en atención a los objetivos específicos de la adjudicación de contratos públicos.

##### *Apartado 1.c)*

- (3) Los contratos interadministrativos que no cumplen los criterios previstos en el artículo IV-1.1.b) se someten, casi siempre, a un régimen especial,

---

<sup>5</sup> V., por ejemplo, el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión relativo a la aplicación de la normativa sobre contratación pública de la UE a las relaciones entre poderes adjudicadores (cooperación dentro del sector público) (traducción no oficial a cargo de la DG Mercado Interior y Servicios del documento SEC(2011)1169\_final, de 4 de noviembre de 2011, Commission Staff Working Paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities ('public-public cooperation'), disponible en: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/public-procurement/docs/public\\_public\\_cooperation/sec2011\\_1169\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/public-procurement/docs/public_public_cooperation/sec2011_1169_es.pdf).

<sup>6</sup> Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE [2014] DO L94/65 (D2014/24).

o al menos reciben un trato especial por parte de los tribunales de los Estados miembros. No obstante, el limitado ámbito de aplicación del Libro IV no debe afectar a la capacidad de las autoridades de la UE para celebrar este tipo de contratos. Estos contratos solo podrán modificar la distribución de competencias y de esferas de responsabilidad entre la autoridad de la UE y la administración del Estado miembro cuando una norma de Derecho de la UE así lo permita.

### ***Apartado 2***

- (4) Con carácter general, los *acuerdos interinstitucionales* no se incluyen dentro del ámbito de aplicación del Libro IV; lo que se explica también por su naturaleza «constitucional»<sup>7</sup>. Ahora bien, cabe la posibilidad de que el Libro IV se aplique a los contratos celebrados entre la Comisión de la UE y una agencia de la UE, cuando la agencia opere como prestadora de servicios para la Comisión.

### ***Apartado 3***

- (5) Como el tema de la subcontratación no ha sido, hasta la fecha, debidamente abordado por el Derecho de la UE, dando lugar a muchos problemas en un ámbito muy concreto del Derecho de la contratación pública, únicamente se le aplicarán la normas del Capítulo 4 del presente Libro.

### ***Apartado 4***

- (6) La celebración y ejecución de *tratados internacionales* es una cuestión sometida a Derecho internacional público, por lo que no puede ser incluida en el ámbito de aplicación de una Ley de procedimiento administrativo.

## **IV-2 Definiciones**

### ***Apartado 1***

- (7) La definición de *contrato* se extrae del *artículo II-1:101 del DCFR*<sup>8</sup>, aunque este último precepto está redactado de forma algo distinta: «Un

---

<sup>7</sup> V., por ejemplo, el inciso 4 del art. 17.1 TUE y el art. 295 TFUE.

<sup>8</sup> Proyecto de Marco Común de Referencia, código académico de Derecho privado europeo (Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference (DCFR) – Outline Edition, Prepared by the Study Group on a European Civil Code and the Research Group on EC Private Law (Acquis Group), Based in part on a revised version of the Principles of European Contract Law, 2009, disponible en: [http://ec.europa.eu/justice/policies/civil/docs/dcfr\\_outline\\_edition\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/civil/docs/dcfr_outline_edition_en.pdf)).

contrato es un acuerdo que tiene como finalidad generar una relación jurídica vinculante o producir cualquier otro tipo de efecto jurídico. Es un acto jurídico bilateral o multilateral».

#### ***Apartado 4***

- (8) La definición de condiciones generales de los contratos se toma del artículo 3 de la Directiva 93/13<sup>9</sup>.

#### ***Apartado 8***

- (9) La definición de *obligaciones específicas de las autoridades de la UE en su condición de autoridades públicas* pretende aludir a las *obligaciones específicas de las autoridades administrativas* que traen causa de su condición de autoridad pública y que implica el sometimiento a reglas especiales que no se aplican a sujetos privados. Las autoridades administrativas deben observar esas reglas incluso cuando actúan como sujetos privados. Por ejemplo, con arreglo a la *doctrina del Defensor del Pueblo Europeo*, las autoridades de la UE deberán cumplir con el artículo 41 CDFUE incluso cuando ejecuten un contrato de la UE sujeto al Derecho privado de un Estado miembro.

### **IV-3 Determinación del Derecho aplicable a los contratos de la UE**

#### ***Apartado 1***

- (10) El Derecho primario *no contiene ninguna disposición específica sobre la determinación del Derecho aplicable a un contrato de la UE*. No obstante, el Derecho primario asume que hay contratos de la UE que se rigen exclusivamente por el Derecho de la UE y contratos de la UE sujetos al Derecho de un Estado miembro (o de un tercer Estado); véase al respecto el *artículo 335 TFUE*.

#### ***Apartado 2.c)***

- (11) Un contrato típico por el que se modifican o se pone fin a relaciones preexistentes entre las partes sujetas a Derecho de la UE sería un *acuerdo extrajudicial o transaccional*.

---

<sup>9</sup> Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores [1993] DO L95/29 modificada por última vez por la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre derechos de los consumidores, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 85/577/EEC del Consejo y la Directiva 97/7/EC del Parlamento Europeo y del Consejo [2011] DO L304/64 (D93/13).

### **Apartado 3**

- (12) a) Los *contratos de trabajo previstos en el Estatuto de los funcionarios de la UE* son los regulados en el R31/1962 en su versión actualizada. Tales contratos incluyen también los celebrados con los agentes temporales y otras modalidades contractuales previstas en el referido Estatuto.
- (13) b) Los *convenios de subvención previstos en el Reglamento financiero de la UE* son los contemplados en el artículo 121 R966/2012 en su versión actualizada.
- (14) c) Los *convenios de subvención previstos en los Reglamentos de la UE que implementan los Programas Marco de Investigación* son los regulados, en la actualidad, en el Reglamento 1290/2013 en su versión actualizada<sup>10</sup>.

### **Apartado 4**

- (15) La referencia al Reglamento 593/2008 sobre el Derecho aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I)<sup>11</sup> debe entenderse realizada *principalmente a sus artículos 3 y 4*. Estas normas son susceptibles de aplicación *mutatis mutandis* a contratos de la UE incluso cuando no resulten directamente aplicables: no todos los contratos de la UE versan sobre «materia civil y mercantil», sino que algunos tienen por objeto «materias fiscales, aduaneras y administrativas» en el sentido del artículo 1.1 del Reglamento Roma I. No obstante, *no hay ninguna razón para pensar que los criterios establecidos en las normas del Reglamento Roma I no sean adecuados para determinar el Derecho aplicable incluso en esos casos*.

### **Apartado 5**

- (16) El artículo 101 del R966/2012 emplea el término *contrato público* en el sentido de *marché public* y *öffentlicher Auftrag*. Los contratos públicos se definen como «contratos a título oneroso concluidos por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios órganos de contratación, a tenor de los artículos 117 y 190, con el fin de obtener, mediante el pago de un precio sufragado total o parcialmente por el presupuesto, la entrega de bienes muebles o inmuebles, la ejecución de una obra o la

---

<sup>10</sup> Reglamento (UE) n.º 1290/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1906/2006 [2013] DO L 347/81.

<sup>11</sup> Reglamento (CE) n.º 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) [2008] DO L177/6.

prestación de un servicio. Estos contratos comprenden: a) los contratos inmobiliarios, b) los contratos de suministro, c) los contratos de obras, d) los contratos de servicios».

- (17) Constituye práctica generalizada aplicar Derecho (privado) de un Estado miembro a estos contratos de la UE.

#### **IV-4 Normas aplicables a los contratos de la UE sujetos exclusivamente a Derecho de la UE**

- (18) En la práctica, *los principios generales del Derecho de los contratos de la UE* se extraerán (sobre todo) del *Derecho francés de contratos públicos*, ya que Francia es el país cuyo sistema se asemeja más a las normas vigentes de la UE aplicables a los contratos de la UE.

## **CAPÍTULO 2: PROCEDIMIENTOS PARA LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS**

### **SECCIÓN 1: ELABORACIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE LOS CONTRATOS**

#### **IV-6 Procedimiento de elaboración de las condiciones generales de los contratos**

##### *Apartado 1*

- (19) El proyecto es pionero al prever que la elaboración de las condiciones generales de los contratos y sus modificaciones se sometan al procedimiento de elaboración de normas del Libro II. La razón para ello es que, en el Derecho de los contratos públicos, la elaboración de condiciones generales de la contratación puede cumplir la función de las normas administrativas. La inclusión de condiciones generales de manera sistemática en todos los contratos públicos puede garantizar la estandarización del contenido de estos contratos, simplificando la contratación por parte de la autoridad contratante de la UE y asegurando la igualdad de trato de los contratistas.
- (20) Puesto que las condiciones generales de los contratos pueden servir como sustituto de las normas administrativas, cabe pensar que la elaboración de tales condiciones generales deba *sujetarse a las normas del Libro II*, del mismo modo que las normas administrativas propiamente dichas, para así garantizar que durante su elaboración se observan los principios constitucionales de democracia participativa y transparencia, así como los principios del Derecho administrativo de la UE –en particular, el principio de participación y la obligación de examinar de manera completa e imparcial todos los hechos relevantes («deber de diligencia»)–.

- (21) Otro efecto positivo derivado de las normas propuestas podría ser la *reducción de la variedad de modelos de condiciones generales de los contratos* empleados por las distintas autoridades de la UE y, con ello, la reducción de la complejidad existente, gracias a la transparencia y a la publicación de las condiciones generales de los contratos que garantizaría la aplicación del Libro II. Los trámites previstos por el Libro II podrían llevar a una autoridad de la UE a aplicar modelos de condiciones generales de los contratos ya existentes en lugar de inventarse otros nuevos.

### ***Apartados 2 y 3***

- (22) Los apartados 2 y 3 tienen en cuenta *cómo operan las condiciones generales de los contratos así como sus efectos*. Al contrario de lo que sucede con las normas administrativas propiamente dichas, las condiciones generales de los contratos no se aplican directamente, sino que deben *incorporarse a un contrato para que desplieguen sus efectos*. Por esa razón es imposible dotarlas de efectos retroactivos, con el fin de aplicarlas a contratos celebrados *antes* de su elaboración. Para que las condiciones generales de los contratos elaboradas en el marco de un procedimiento ordinario de elaboración de normas puedan aplicarse a contratos ya celebrados, es necesario *obligar* a la autoridad de la UE a incluir las nuevas condiciones generales *mediante la modificación del contrato*, garantizando así la igualdad de trato entre los contratistas.

### ***Apartado 4***

- (23) Véase el artículo II-9:103 DCFR.

## **SECCIÓN 2: NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTO**

### **IV-7 Aplicación del Libro III**

- (24) Las normas generales de procedimiento son de aplicación a todos los contratos de la UE, incluyendo aquellos que *únicamente pueden celebrarse con una persona concreta*. Este es el caso, por ejemplo, de los acuerdos transaccionales y de solución de controversias<sup>12</sup>, y de todos aquellos supuestos en los que ya existe una relación contractual que debe modificarse a través de un nuevo contrato tal y como prevén los apartados 2 y 3 del artículo IV-6 y los artículos IV-8.4, IV-23.3, IV-24.3, IV-28 y IV-32.

---

<sup>12</sup> V. Sección VII de la introducción del presente Libro.



## IV-8 Efectos sobre el proceso judicial

### Apartado 3

- (25) En relación con el plazo, véase el *artículo 263.6 TFUE*.

### Apartado 4

- (26) Esta disposición se refiere a las *consecuencias del recurso de anulación que se interpone frente a un contrato ya firmado*. Con arreglo al *artículo 266.1 TFUE*, «[l]a institución, órgano u organismo del que emane el acto anulado [de conformidad con el artículo 264.1 TFUE] [...] estarán obligados a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea». En el marco de un recurso de anulación, el TJUE se niega a determinar qué consecuencias se derivan de la anulación de un acto. Por tanto, el órgano del que emana el acto anulado deberá «adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia»<sup>13</sup>. Así, las sentencias del TJUE por las que se declaran nulos actos anteriores a la celebración de los contratos, *no se pronuncian sobre las consecuencias de la ilegalidad de ese acto* para el contrato<sup>14</sup>.
- (27) A nuestro juicio, esta falta de determinación de las consecuencias de la ilegalidad implica que la institución, cuya decisión de celebrar un contrato haya sido declarada nula, *está obligada a resolver el contrato en cuestión*. Se puede encontrar fundamento para ello en la jurisprudencia sobre vulneración del Derecho europeo de la contratación pública por las administraciones de los Estados miembros establecida en procedimientos de infracción. La sentencia que establezca que se ha producido una infracción en virtud de los artículos 258 a 260 TFUE y aquella sentencia por la que se declare nulo un acto de una institución de la UE conforme a los artículos 263 a 266 TFUE tienen los mismos efectos jurídicos: quien haya incurrido en una vulneración de Derecho de la UE –en el primer caso, el Estado miembro, y en el segundo caso, la institución de la que emane el acto que haya sido declarado nulo– «estar[á] obligad[o] a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal» (véanse los artículos 260.1 y 266.1 TFUE).

<sup>13</sup> V., por ejemplo, asunto 1/54 *República Francesa c. Alta Autoridad* [1954] Rec. I, pág. 16; asuntos acumulados 42 y 49/59, *S.N.U.P.A.T.* [1961] Rec. 53, pág. 88; asuntos T-114/92, *BEMIM* [1995] Rec. II-147, apdo. 33; T-89/07, *VIP Car Solutions SARL c. Parlamento Europeo* [2009] Rec. II-1403, apdo. 112.

<sup>14</sup> En la mayoría de los casos los recursos se admiten pero el Tribunal los declara infundados y no anula los actos impugnados. En los supuestos excepcionales en los que se anula (parcialmente) el acto, el Tribunal no se pronuncia sobre las consecuencias de la nulidad para el contrato. V., por ejemplo, asunto T-365/00, *AICS c. Parlamento Europeo* [2002] Rec. II-2719, apdos. 73 ss.

- (28) En los procedimientos de infracción, el TJUE parece entender que, cuando la administración de un Estado miembro incurre en una *ilegalidad sustancial* en la fase precontractual, se produce la *ilegalidad del contrato subsiguiente*, ya que «procede considerar que la restricción a la libre prestación de servicios derivada del incumplimiento de las disposiciones de la Directiva [...] subsiste mientras dure la ejecución de los contratos celebrados con infracción de esta»<sup>15</sup>. Por consiguiente, una infracción consistente en la vulneración de Derecho de la UE a través de la celebración de un contrato por la administración de un Estado miembro *únicamente puede subsanarse declarando la ineficacia del contrato*; lo que constituiría la «medida necesaria para la ejecución de la sentencia» con arreglo al artículo 260.1 TFUE<sup>16</sup>. El artículo 73.c) D2014/24 así lo presume.
- (29) En consecuencia, la «medida necesaria» del artículo 266.1 TFUE para la ejecución de la sentencia que anula un acto de la administración de la UE que sirve de base a la celebración de un contrato también consistirá en dejar sin efecto el contrato en cuestión. *De lo contrario*, la vulneración de Derecho de la UE seguirá produciéndose mientras el contrato siga en vigor, como sucede en los supuestos de infracción por parte de un Estado miembro.

### SECCIÓN 3: PROCEDIMIENTO COMPETITIVO DE ADJUDICACIÓN

- (30) La Sección 3 del Capítulo 2 se inspira en la CICNC, en el Título V del R966/2012 y en el Título V del Reglamento 1268/2012<sup>17</sup>.

#### IV-9 Ámbito de aplicación

##### *Apartados 1 y 2*

- (31) Debido a la existencia de legislación específica de la UE en la materia, las normas de este capítulo *tendrán solo un ámbito de aplicación limitado*:

<sup>15</sup> Asuntos acumulados C-20 y C-28/01, *Bockhorn y Braunschweig I* [2003] Rec. I-3609, apdo. 36.

<sup>16</sup> Asuntos C-20 y C-28/01 *Bockhorn y Braunschweig I* [2003] Rec. I-3609 apdos. 21, 31, 40 ss.; asunto C-125/03 *Comisión c. Alemania* [2004] Rec. I-4771 apdos. 15 ss.; asunto C-126/03 *Comisión c. Alemania* [2004] Rec. I-11197 apdos. 25 ss.; asunto C-414/03 *Comisión c. Alemania* apdos. 10 ss. [aún no publicada]; asunto C-503/04 *Bockhorn y Braunschweig II* [2007] Rec. I-6153 apdos. 28 ss.; asunto C-199/07 *Comisión c. Grecia* [2009] Rec. I-10669 apdos. 22 ss.; asunto C-536/07 *Comisión c. Alemania* [2009] Rec. I-10355 apdos. 22 ss.; asunto C-275/08 *Comisión c. Alemania* [2009] Rec. I-168 apdos. 26 ss.

<sup>17</sup> Reglamento Delegado (UE) de la Comisión n.º 1268/2012, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión [2012] DO L362/1 (R1268/2012).

- (32) – con carácter general, *la adjudicación de contratos públicos (public procurement)* por autoridades de la UE se rige por el Título V del *R966/2012*;
- (33) – con carácter general, *la concesión de subvenciones* en procedimientos competitivos de adjudicación se rige por el Título VI del *R966/2012*;
- (34) – con carácter general, la selección del *personal* que tiene la condición de *agente contractual* se hace a través del *procedimiento de concurso* previsto en el Anexo III R31/1962 en su versión actualizada.
- (35) No obstante, *la venta de activos* de un importe inferior a los umbrales previstos en estas normas especiales podrá someterse al procedimiento competitivo de adjudicación, que ofrece así un nivel mínimo de protección.

### ***Apartado 3***

- (36) Este apartado proyecta los principios esenciales del *artículo 72 D2014/24* al Derecho de los contratos de la UE. El mencionado artículo 72 (mucho más detallado) puede utilizarse como fuente de inspiración para concretar el concepto de modificación sustancial.
- (37) Pueden surgir *dificultades* cuando se modifiquen los contratos de la UE en cumplimiento de la obligación de la autoridad de la UE de ofrecer o aceptar las modificaciones contractuales derivada de los apartados 2 y 3 del artículo IV-6, de los artículos IV-8.4, IV-23.3, IV-24.3, IV-28 y IV-32 o de disposiciones similares del Derecho de un Estado miembro. Aunque no cabe calificar a todas las *transacciones* como no sustanciales y dejarlas fuera del alcance del procedimiento competitivo de adjudicación, sí parece posible considerar con carácter general que las *modificaciones* de un contrato no serán de naturaleza sustancial cuando una de las *partes ostente el derecho a exigir* esa modificación y la *modificación pretendida no desborde el contenido de dicho derecho*.

## **IV-10 Principios generales**

### ***Apartado 1***

- (38) En relación con la congruencia entre el procedimiento de adjudicación y las reglas y principios de los Tratados, especialmente los *principios de transparencia, igualdad de trato y proporcionalidad*, véase también el artículo 102 *R966/2012*.

## ***Apartado 2***

- (39) La norma propuesta en este apartado constituye una *cláusula experimental* que posibilite el desarrollo de nuevas formas de procedimientos competitivos de adjudicación.

### **IV-11 Publicidad previa**

- (40) En relación con la publicidad previa, véase el apartado 2.1. CICNC.

### **IV-12 Contenido del anuncio y del pliego de condiciones contractuales**

- (41) En relación con el contenido del anuncio, véase el apartado 2.1.3. CICNC.

### **IV-13 Casos en los que se justifica la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad previa**

- (42) En relación con los procedimientos sin publicidad previa, véase el apartado 2.1.4. CICNC.

### **IV-14 Igualdad de acceso para los operadores económicos de todos los Estados miembros**

- (43) En relación con la igualdad en el acceso, véase el apartado 2.2.1. CICNC.

### **IV-15 Límite del número de participantes invitados a presentar una oferta**

- (44) En relación con el límite del número de participantes invitados a presentar una oferta, véase el apartado 2.2.2. CICNC.

### **IV-17 Contratos de escasa cuantía**

## ***Apartado 1***

- (45) El umbral establecido por la Comisión para la aplicación del Reglamento financiero de la UE se fija en el Reglamento Delegado de la Comisión R1268/2012 en su versión actualizada.

#### **IV-18 Decisión de adjudicación del contrato**

- (46) En relación con la decisión de adjudicación del contrato, véase el artículo 113 R966/2012.

#### **IV-19 Periodo de espera previo a la firma del contrato**

##### ***Apartado 1***

- (47) En relación con el periodo de espera, véase el artículo 118 R966/2012, y en relación con el inicio de este periodo, véase el artículo 171 R1268/2012.

##### ***Apartado 3***

- (48) En relación con la falta de efectos que sobre el plazo previsto en el artículo 263.6 TFUE tiene la inobservancia o el vencimiento del periodo de espera: debido al carácter imperativo del artículo 263.6 TFUE, no resulta posible modificar el plazo del recurso judicial para tratar de coordinarlo con el periodo de espera.

### **CAPÍTULO 3: EJECUCIÓN Y VALIDEZ DE LOS CONTRATOS DE LA UE**

#### **SECCIÓN 1: DISPOSICIONES GENERALES**

#### **IV-20 Representación de las autoridades de la UE y requisitos formales de los contratos de la UE**

##### ***Apartado 2***

- (49) En relación con la concepción de los requisitos formales de los contratos de la UE previstos en actos jurídicos de la UE como límites al poder de representación de la persona que represente a la autoridad de la UE: esta *norma se inspira en el tratamiento que se da en Alemania a los requisitos formales* previstos en la legislación de los *Länder* (Estados federados) sobre contratos públicos sujetos a Derecho privado celebrados por la administración del *Land* correspondiente (alguno de los Estados federados). Se entiende que estas normas limitan el poder de representación de la persona que represente a la autoridad del *Land*, porque el *Land* no tiene competencia legislativa para imponer requisitos formales adicionales a los contratos sujetos a Derecho privado (federal).

#### IV-21 Pretensiones de la autoridad de la UE en el marco de los contratos

- (50) Este precepto intenta aclarar que todas las decisiones de la autoridad de la UE adoptadas en el marco de la ejecución del contrato deberán sujetarse a las normas de procedimiento administrativo y al principio de buena administración. Si la sentencia del Tribunal General en el asunto T-116/11<sup>18</sup>, apdo. 245, se interpretara en el sentido de que el principio de buena administración no resulta aplicable en tales casos, debido al carácter contractual de la relación existente entre las partes privadas y la autoridad de la UE, no estaríamos de acuerdo con esa posición<sup>19</sup>. Nuestra opinión tampoco coincide con la doctrina del Defensor del Pueblo Europeo<sup>20</sup>. Entendemos que la citada sentencia se limita a los tipos acotados de pretensiones ejercibles ante el TJUE y que, a pesar de esta afirmación judicial, el artículo 41 CDFUE resulta de aplicación.
- (51) Sin embargo, el contratista *no podrá interponer el recurso de anulación del artículo 263 TFUE* frente a la decisión mencionada en el artículo IV-21. Las normas relativas al carácter firme de los actos no impugnados en el plazo previsto en el artículo 263 TFUE *no serán de aplicación a esas decisiones*. Por esa razón, este artículo no afectará al derecho de las partes a que la controversia contractual suscitada por las referidas decisiones de la autoridad de la UE sea examinada y resuelta de forma vinculante por un órgano jurisdiccional competente.

#### IV-22 Decisiones de la autoridad de la UE sobre una base ajena al contrato

- (52) Este artículo se ocupa de los problemas suscitados por la *poco clara jurisprudencia del TJUE* referida a la relación existente entre los litigios contractuales y la ejecución forzosa de las decisiones de una autoridad de la UE con arreglo al artículo 299 TFUE<sup>21</sup>. El precepto *parte de la premisa de que el contratista no podrá impugnar la legalidad de las decisiones a las que se refiere este artículo con base en el contrato*. No obstante, *el carácter firme de estas decisiones no puede ser opuesto a las pretensiones que el contratista pueda formular con base en el contrato*; las espec-

<sup>18</sup> Asunto T-116/11 *EMA c. Comisión Europea* [pendiente de publicación].

<sup>19</sup> V., también, asunto F-1/05 *Landgren c. ETF* [2007] I-A-1-00123, II-A-1-00459 apdos. 70 ss.; confirmada por asunto T-404/06 P. [2009] Rec. II-2841 apdo. 148.

<sup>20</sup> En relación con la doctrina del Defensor del Pueblo Europeo en materia de contratos, v., por ejemplo: Defensor del Pueblo Europeo, Informe Anual 2012, pág. 47 ss.

<sup>21</sup> V. asunto C-334/97 R-EX *Comisión c. Comune di Montorio al Vomano* [2001] Rec. I-4229; asunto T-220/10 *Comisión c. EU Research Projects Ltd.* [pendiente de publicación]; asunto T-260/04 *Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) c. Comisión* [2008] Rec. II-701; asunto T-224/09 *Centre d'étude et de valorisation des algues SA (CEVA) c. Comisión* [2001] Rec. II-277.

tivas obligaciones pecuniarias derivadas del contrato no se verán afectadas en estos casos.

#### IV-23 Control por parte del Defensor del Pueblo Europeo

- (53) El artículo incorpora *la práctica del DPE* en materia de ejecución de contratos de la UE<sup>22</sup> y da un paso más en el desarrollo de la misma.

#### IV-24 Cláusulas compromisorias

##### *Contexto del artículo*

- (54) El artículo IV-24 aborda *algunas peculiaridades de los litigios en materia de contratación entre las partes de un contrato de la UE*. Las normas de competencia de los *tribunales* para este tipo de litigios no están en consonancia con el Derecho aplicable al contrato.
- (55) – El TJUE únicamente será competente para conocer de los litigios que se susciten entre las partes de un contrato de la UE si se incluye una *cláusula compromisoria en el sentido del artículo 272 TFUE*<sup>23</sup>. Si se establece una cláusula compromisoria en el sentido del artículo 272 TFUE en un contrato de la UE sujeto al Derecho de un Estado miembro, el TJUE *no se encuentra limitado a controlar la existencia de errores manifiestos en la interpretación del Derecho del Estado miembro* por las partes contratantes, *sino que deberá aplicar el Derecho del Estado miembro tal y como lo interpreten los tribunales de dicho Estado*. Para ello, el TJUE debería *evitar, en la medida de lo posible, aplicar las normas nacionales sin conocer la jurisprudencia de los tribunales nacionales sobre las mismas*<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> V., por ejemplo, Defensor del Pueblo Europeo, Informe Anual 2012, pág. 47 ss.

<sup>23</sup> Artículo 272 TFUE: «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para juzgar en virtud de una cláusula compromisoria contenida en un contrato de Derecho público o de Derecho privado celebrado por la Unión o por su cuenta».

<sup>24</sup> V., por ejemplo, el «tratamiento» del Derecho nacional belga, entre otros, asunto 318/81 *Comisión c. Co.De.Mi.Spa* [1985] Rec. 3693 apdos. 18 ss.; asunto 249/87 *Mulfinger et al. c. Comisión* [1989] Rec. 4127 apdos. 2 ss.; asunto C-42/94 *Heidemij Advies BV c. Parlamento Europeo* [1995] Rec. I-1417 apdos. 16 ss.; en relación con el Derecho alemán entre otros, asunto C-209/90 *Comisión c. Feilhauer* [1992] Rec. I-2613 apdos. 16 ss.; asunto C-156/97 *Comisión c. Van Balkom Non-Ferro Scheiding BV* [2000] Rec. I-1095 apdos. 10 ss.; asunto C-77/99 *Comisión c. Oder-Plan-Architektur GmbH et al.* [2001] Rec. I-7355 apdo. 4; en relación con el Derecho francés, entre otros, asunto C-172/97 *SIVU c. Comisión* [1999] Rec. I-3363 apdo. 5; en relación con el Derecho italiano, entre otros, asunto 23/76 *Pellegrini c. Comisión* [1976] Rec. 1807 apdos. 17 ss.; asunto 109/81 *Porta c. Comisión* [1982] Rec. 2469 apdo. 11; asunto C-299/93 *Bauer c. Comisión* [1995] Rec. I-839 apdos. 11 ss.; asunto C-334/97 *Comisión c. Comune di Montorio al Vomano* [1999] Rec. I-3387 apdo. 6.

- (56) – En caso de que no se establezca una *cláusula compromisoria en el sentido del artículo 272 TFUE*, la competencia recaerá sobre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, de conformidad con el artículo 274 TFUE. Para determinar la competencia de los tribunales del Estado miembro correspondiente *se aplicarán el Derecho del Estado miembro así como la normativa europea* en materia de competencia judicial sobre litigios civiles o mercantiles que se susciten entre particulares residentes en distintos Estados miembros<sup>25</sup>, *siempre y cuando el contrato de la UE quede dentro de su ámbito de aplicación*. Cuando los tribunales de un Estado miembro sean competentes, su competencia se hará extensiva a la validez e interpretación de los contratos de la UE. El artículo 267.1.b) TFUE *solo será de aplicación* para establecer en vía prejudicial si las decisiones que han conducido a la celebración de un contrato de la UE han respetado la normativa aplicable del Derecho de la UE.
- (57) El artículo IV-24 debe ser entendido en dicho contexto. El precepto se refiere a las cláusulas compromisorias en el sentido del artículo 272 TFUE, posibilitando la introducción de cambios en este sistema.

### ***Apartado 1***

- (58) *La competencia del TJUE con base en el artículo 272 TFUE existe con independencia de las disposiciones nacionales que puedan entrar en conflicto con el artículo 272 TFUE*. Será competente el TJUE siempre que se pacte una cláusula compromisoria en el contrato, incluso cuando resulte de aplicación el Derecho nacional material y el Derecho nacional lleve a negar la competencia del TJUE. En palabras del TJUE: «Esta excepción de incompetencia no puede acogerse. En efecto, es necesario señalar que, si en el marco de una cláusula compromisoria acordada conforme al artículo 181 del Tratado [ahora: 272 TFUE], el Tribunal de Justicia puede ser competente para pronunciarse sobre el litigio aplicando un Derecho nacional que regula el contrato, su competencia para conocer de un litigio relativo a dicho contrato se apreciará únicamente con arreglo a las disposiciones del artículo 181 del Tratado y a las estipulaciones de la cláusula compromisoria, sin que puedan oponérsele disposiciones del Derecho nacional que, supuestamente, obstaculizarían su competencia»<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Reglamento (CE) n.º 44/2001, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil [2001] DO L012/1, modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 566/2013, de 18 de junio de 2013, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CE) n.º 44/2001 del Consejo relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil [2013] DO L167/29.

<sup>26</sup> Asunto C-209/90 *Comisión c. Feilhauer* [1992] Rec. I-2613 apdo. 13. Para ulterior jurisprudencia, v. asunto C-299/93 *Bauer c. Comisión* [1995] Rec. I-839 apdo. 11; asunto T-271/04 *Citymo SA c. Comisión* [2007] Rec. I-01375 apdo. 55.



- (59) La *validez de una cláusula compromisoria* vendrá determinada única y exclusivamente por el Derecho de la Unión. En palabras del TJUE: «El artículo 38.6 del Reglamento de Procedimiento establece que cualquier petición realizada en virtud del artículo 153 del Tratado Euratom [ahora: 272 TFUE] deberá acompañarse de una copia de la cláusula compromisoria. Puesto que en este caso se han cumplido dichos requisitos mediante la presentación de los documentos contractuales, que consisten en el «Proyecto de acuerdo» y la correspondencia relativa al mismo, el asunto ha sido válidamente planteado ante el Tribunal de Justicia con arreglo a artículo 153»<sup>27</sup>.
- (60) Por *razones de seguridad jurídica*, la cláusula compromisoria deberá quedar establecida *por escrito*. Esto puede ser contrario a cierta jurisprudencia del TJUE que ha llegado admitir<sup>28</sup> que puede bastar con que ambas partes acudan al TJUE, sin necesidad de una cláusula escrita. Sin embargo, la norma que proponemos *se fundamenta en un criterio de protección del contratista. La Comisión Europea no debería poder demandar a un contratista ante el TJUE si no hay un documento escrito* en el que se establezca la competencia de este último. Con esto pretende evitarse que con la mera respuesta del contratista al TJUE a raíz de una demanda de la Comisión Europea ya se entienda que hay un pacto compromisorio tácito, cuando puede que no fuera esta la intención inicial. Ahora bien, se entenderá *cumplido* el requisito de *establecer por escrito* la cláusula compromisoria cuando *un documento distinto y separado* contenga una cláusula compromisoria por escrito que *remita al contrato*<sup>29</sup>.

## Apartado 2

- (61) La cláusula compromisoria podrá acordarse *después de la celebración del contrato* y hasta la fecha en que se inicie el proceso judicial<sup>30</sup>.

## Apartado 3

- (62) El apartado 3 tiene como finalidad *vincular la competencia judicial con el Derecho aplicable*. Las autoridades de la UE a veces incluyen cláusulas compromisorias en contratos de la UE incluso cuando someterse al TJUE no parece adecuado en atención a la naturaleza del contrato, al Derecho aplicable y a la mayor eficacia que en ocasiones tendrá el siste-

<sup>27</sup> Asunto 23/76 *Pellegrini c. Comisión* [1976] Rec. 1807 apdo. 10.

<sup>28</sup> En relación con el asunto T-180/95 *Nutria AE c. Comisión* [1997] Rec. II-01317, apdo. 38 y con el asunto T-44/96 *Oleifici Italiani SpA c. Comisión* [1997] Rec. II-01331 apdo. 37.

<sup>29</sup> V. asunto 318/81 *Comisión c. Co. De. Mi.Spa* [1985] Rec. 3693 apdos. 9 ss.

<sup>30</sup> V. asunto 109/81 *Teresita Pace, née Porta, c. Comisión* [1982] Rec. 2469 apdo. 10.

ma judicial del Estado miembro que sería competente *ex artículo 274 TFUE* en ausencia de cláusula compromisoria. *En estos casos debería existir la posibilidad de anular la cláusula compromisoria para evitar esos inconvenientes.*

#### **IV-25 Improcedencia de indemnización**

- (63) Esta cláusula general *está destinada a evitar reiteraciones* en los artículos IV-29.2, IV-31.4, IV-32.3 y IV-36.2. *Está inspirada en el § 48.2 VwVfG.*

### SECCIÓN 2: CONTRATOS DE LA UE SUJETOS A DERECHO DE LA UE

#### *SUBSECCIÓN 1: EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO*

#### **IV-27 Normas contractuales**

- (64) Una cláusula del tipo de las previstas en este precepto deberá dejar claro:
- a) si la cláusula remite al Derecho común de la contratación del Estado miembro correspondiente, o
  - b) si la autoridad de la UE puede valerse de las prerrogativas que se reconozcan a las autoridades públicas en el Derecho de contratos del Estado miembro en cuestión, o
  - c) si el contrato debe tratarse como un contrato sujeto a Derecho público del Estado miembro correspondiente.
- (65) En lugar de remitir al Derecho de un Estado miembro, el contrato podrá remitir al DCFR, a las reglas generales UNIDROIT<sup>31</sup> o a otros códigos de normas modelo de referencia.

#### *SUBSECCIÓN 1: CAMBIO DE LAS CIRCUNSTANCIAS Y CLÁUSULAS RELACIONADAS*

#### **IV-28 Cambio de circunstancias**

- (66) En relación con el cambio de las circunstancias, véase: § 60 VwVfG. El artículo III-1:110 DCFR ofrece la siguiente solución en relación con los contratos de Derecho privado:

---

<sup>31</sup> Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT), Principios Unidroit sobre los Contratos comerciales internacionales 2010, <http://www.unidroit.org/unidroit-principles-2010-official-languages/spanish-black-letter>.

«III. - 1:110: *Modificación o resolución del contrato por un tribunal ante un cambio de circunstancias*

1) Las obligaciones deben ser cumplidas aunque su cumplimiento haya devenido más oneroso, ya sea porque se haya incrementado el coste del cumplimiento, o porque haya disminuido el valor de la contraprestación pactada.

2) No obstante, si el cumplimiento de una obligación contractual o de una obligación derivada de un acto jurídico unilateral se hiciera tan onerosa como consecuencia de un cambio excepcional de circunstancias, que sea manifiestamente injusto que el deudor permanezca sujeto a la obligación, el tribunal podrá:

a) modificar la obligación para que resulte razonable y equitativa bajo las nuevas circunstancias; o

b) resolver la obligación en la fecha y bajo las condiciones que establezca el tribunal.

3) El apartado 2 únicamente será de aplicación en caso de que:

a) el cambio de circunstancias haya tenido lugar después de que se asumiera la obligación;

b) el deudor no tuviera en cuenta en ese momento, ni cupiera esperar razonablemente que tuviera en cuenta, la posibilidad de que se produjera dicho cambio de circunstancias o la magnitud de dicho cambio;

c) el deudor no hubiera asumido, ni cupiera esperar razonablemente que asumiera, el riesgo de que se produjera dicho cambio de circunstancias; y

d) el deudor haya intentado razonablemente y conforme a las exigencias de la buena fe, conseguir a través de la negociación un ajuste razonable y equitativo de las condiciones que rigen la obligación».

- (67) Comparada con la solución del artículo III-1:110 DCFR, la solución propuesta en este precepto parece mejor adaptada a los contratos de la UE, sobre todo porque evita la necesidad de un proceso judicial.

#### **IV-29 Resolución del contrato para evitar graves perjuicios al interés general**

- (68) Este precepto se inspira en el § 60 VwVfG. Los motivos de resolución deben ser *muy limitados*, circunscribiéndose a aquellos casos en los que el mantenimiento del contrato resultaría *absolutamente intolerable*. En Alemania esta cláusula se considera por ello una «cláusula del miedo» (*Angst-klausel*) o «válvula de emergencia» (*Notventil*) y hasta donde llega nuestro conocimiento no hay casos en los que se haya aplicado esta cláusula.

#### **IV-30 Resolución del contrato por incumplimiento**

- (69) Este precepto *toma los artículos III-3:502 a III-3:505 DCFR* y pone de manifiesto las dificultades y los problemas derivados de separar las normas procedimentales de las disposiciones de Derecho sustantivo. Además, revela las dificultades de establecer disposiciones sustantivas, *evitando la decisión del grupo de trabajo de contratos de no elaborar un nuevo Derecho sustantivo en materia de contratos de la UE*, sino de ceñirse a las normas necesarias para regular el procedimiento administrativo de celebración y ejecución de contratos de la UE.

#### *SUBSECCIÓN 3: CONSECUENCIAS DE LA ILEGALIDAD Y CLÁUSULAS ABUSIVAS*

#### **IV-31 Resolución del contrato por la vulneración de las disposiciones del Capítulo 2**

- (70) Esta disposición recoge lo que parece considerarse de sentido común en la doctrina, siguiendo la línea del artículo 2.d) de la Directiva 89/665<sup>32</sup> y del artículo 73 D2014/24.

#### **IV-32 Renegociación del contrato por la infracción de las obligaciones específicas de las autoridades de la UE en su condición de autoridades públicas y IV-33 Invalidez**

- (71) Somos conscientes de que esta norma *no es habitual en el Derecho administrativo de los Estados miembros*. Pero el problema estriba precisamente en que *no hay un estándar común que resulte convincente* para solucionar la infracción de las obligaciones específicas de las autoridades de la UE. Además, hay *poca discusión doctrinal al respecto*, y en muchos ordenamientos administrativos la ilegalidad de un contrato público no es determinante, ya que contemplan muchas formas sencillas de resolución de los contratos públicos. A menudo, como ocurre en *Francia*, un contrato público viciado de una ilegalidad sustantiva solo en raras ocasiones se declara inválido, reconociéndose la ilegalidad únicamente cuando el contrato contraviene ciertas normas de tipo formal propias de los contratos públicos o ciertas prohibiciones legales estrictas. Estos ca-

---

<sup>32</sup> Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras [1989] DO L395/33 modificada por última vez por la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión [2014] DO L94/1.

son por ello *muy poco habituales en la praxis de la contratación*, lo que hace que no sea posible identificar un estándar nacional común. Asimismo, por lo que sabemos, *no hay jurisprudencia del TJUE ni del TEDH sobre esta cuestión*. A ello cabe añadir que el *principio de legalidad administrativa no ofrece una solución en relación con las consecuencias jurídicas de dichas infracciones legales*.

- (72) Por lo que respecta a *la ejecución directa por autoridades de la UE, la práctica habitual actual* parece ser la siguiente: las normas del Derecho de la UE sobre infracciones legales solo serán de aplicación si el contrato se rige exclusivamente por el Derecho de la UE. A nuestro juicio, a falta de Derecho derivado de la UE debe adoptarse el régimen de las consecuencias jurídicas de las infracciones legales propio del modelo francés (véanse las explicaciones relativas al artículo IV-4). Esto implicaría que un contrato público viciado de una ilegalidad sustantiva resulta inválido, pero la invalidez únicamente puede afirmarse si un tribunal la ha declarado. No obstante, para poder trasladar esta solución a los contratos de la UE tendría que existir un tipo de recurso ante el TJUE parecido al francés de *plein contentieux* –en el que tanto la anulación, como la indemnización por daños y perjuicios y otras pretensiones se sustancian en un mismo proceso–, y este no es el caso. Ha habido que buscar, por ello, otra solución.
- (73) La disposición ha sido redactada de esta manera por el motivo expuesto. La norma *pretende facilitar la conservación del contrato mediante la devolución de la posibilidad de actuación a las partes*, que no es sino la idea que subyace a todo contrato. Serán pues las partes las que deberán decidir inicialmente cuál será el futuro del contrato. La idea que late tras el precepto cuando dispone que las partes podrán *sugerir una renegociación* es que *cada una de las partes*, en la renegociación, *pueda referirse únicamente a sus respectivos derechos protegidos vulnerados, y no a los derechos de la otra parte*. Por ejemplo, la autoridad de la UE no podrá alegar la invalidez porque se hayan vulnerado los derechos del contratista en el procedimiento, si el contratista no tiene problema alguno con la vulneración y no quiere que se produzca ningún cambio. Esta idea se apoya en la asunción de que el contratista puede renunciar a su derecho en todo caso. Por lo tanto, deberá darse a las partes la oportunidad de renegociar el contrato y *así conservar la esencia del contrato con los cambios renegociados*. De ahí que la solución que proponemos *no conlleve automáticamente la invalidez* por causa de la infracción de obligaciones durante la celebración del contrato, sino que ofrece la posibilidad de llegar a un acuerdo facilitando la celebración de un nuevo contrato con base en el anterior. Asimismo, esta disposición *intenta adaptar las normas sobre infracciones legales de las decisiones y sus posibles consecuencias jurídicas a las necesidades propias de los contratos*. El principio de «todo o nada» no es suficiente en dichos casos.

- (74) En definitiva, cabe enunciar normas claras en materia de invalidez sin una sentencia judicial como requisito previo (como resulta preceptivo en el modelo francés). Una infracción legal comportará automáticamente la *invalidez* de un contrato *únicamente en casos muy particulares y limitados*. En los demás resultará de aplicación el procedimiento de renegociación.

#### **IV-34 Cláusulas abusivas**

- (75) Si el contratista actúa como consumidor, véase la *D93/13* en su versión actualizada.

### **SECCIÓN 3: CONTRATOS DE LA UE SUJETOS AL DERECHO DE UN ESTADO MIEMBRO**

#### **IV-35 Derecho aplicable**

##### ***Apartado 3***

- (76) El presente apartado salvaguarda el cumplimiento por parte de las autoridades de la UE de su deber de observar los derechos (fundamentales) del contratista derivados de las fuentes normativas mencionadas en el artículo IV-5.2. Aunque la autoridad de la UE pueda ejercitar sus derechos contractuales frente al contratista, porque así lo declare el Derecho nacional contractual aplicable, pese a haber infringido derechos del contratista derivados de las referidas fuentes normativas del artículo IV-5.2, dicha validez nacional no puede impedir que la autoridad de la UE asuma las consecuencias derivadas del incumplimiento de las normas del mencionado artículo IV-5.2. Dicho incumplimiento deberá comportar la celebración de un nuevo contrato, su renegociación o la indemnización por otra vía del contratista por los daños y perjuicios ocasionados.

### **CAPÍTULO 4: SUBCONTRATACIÓN**

- (77) Los subcontratistas son *terceros que se encuentran en una posición especialmente vulnerable* debido a la conjunción de los principios de buena gestión y las normas de legitimación procesal. *Por lo que respecta a la buena gestión*, cuando una serie de prestaciones necesarias para el cumplimiento de un contrato deben ser ejecutadas por personas diferentes, resulta recomendable a efectos de supervisión –especialmente en relación con el principio de buena gestión financiera– que una autoridad de la UE delegue la carga de coordinar a dichas personas en un único con-

tratista, quien, a su vez, celebrará los subcontratos necesarios. Una vez delegada esa carga, las autoridades de la UE consideran a menudo que no les incumbe nada de lo que pueda suceder en la relación existente entre el contratista y sus subcontratistas.

- (78) *En lo referente a las normas de legitimación*, las decisiones adoptadas por una autoridad de la UE en la ejecución de un contrato no son consideradas decisiones en el sentido del artículo 263 TFUE por los tribunales de la UE. Mientras los contratistas tienen la posibilidad de que el juez del contrato, ya sea un tribunal de la UE, de un Estado miembro u otro tribunal, controle tales decisiones, *los subcontratistas carecen, por aquel motivo, de legitimación para interponer un recurso de anulación o un recurso por omisión ex artículo 265 TFUE contra la autoridad de la UE*. A su vez, el juez del subcontrato (que además no será normalmente un tribunal de la UE) no puede controlar las decisiones que toma la autoridad de la UE en la fase de ejecución del contrato de la UE, en tanto que no se dirigen formalmente al subcontratista: ello se desprende también con claridad de la (bastante escasa) jurisprudencia del TG sobre las acciones ejercidas por los subcontratistas.
- (79) Distintos subcontratistas han presentado reclamaciones ante el DPE, que ha elaborado una doctrina (*ombudsprudence*) relativa a la aplicación de los principios de buena administración a las acciones u omisiones de las autoridades de la UE que repercuten en la situación de los subcontratistas.
- (80) Las normas propuestas *no pretenden cambiar la jurisprudencia del TJUE sobre la legitimación de los subcontratistas*, puesto que ello no resultaría fácilmente compatible con el tenor de las disposiciones correspondientes de los Tratados. Las normas propuestas pretenden clarificar y sistematizar la casuística emergida de la doctrina pertinente del DPE, y aplicarla en el contexto de la práctica de la subcontratación.

#### **IV-37 Admisibilidad y ámbito de la subcontratación**

##### ***Apartado 1***

- (81) La redacción del apartado 1 está *parcialmente basada en* el DCFR, artículos IV.C.-2:104: Subcontratistas, instrumentos y materiales y IV.D.-3:302: Subcontratación. Para la redacción de este apartado también se han tenido en cuenta las pocas disposiciones al respecto del *Reglamento financiero de la UE*: artículo 161 R966/2012.
- (82) El resto del precepto tiene como finalidad aclarar las consecuencias que se derivan del apartado 1.

#### **IV-38 Elección del Derecho aplicable a los subcontratos**

- (83) Este artículo pretende principalmente aclarar una cuestión de un modo que resulta lógico en términos del Derecho de contratos.

#### **IV-39 Obligaciones de las autoridades de la UE frente a los subcontratistas**

##### *Apartado 1*

- (84) Esta es la disposición principal del presente código en materia de subcontratación. La redacción del apartado 1 concreta *el significado de la aplicación de los principios de buena administración a los subcontratos*. Las referencias al Libro III son las mismas –salvo en un caso– que las recogidas en el artículo IV-21 (Pretensiones de la autoridad de la UE en el ámbito de los contratos).

##### *Apartados 2 y 3*

- (85) La redacción de los apartados 2 y 3 pretende resumir una parte de las recomendaciones relevantes del DPE. El apartado 3 parece especialmente importante a la vista de los siguientes asuntos del DPE: 53/2009/MF, apartado 52, DPE 2449/2007/VIK, apartados 73-75 y 2610/2009/(BU) MF, apartado 35.

##### *Apartado 4*

- (86) La redacción del apartado 4 se toma de una *recomendación del DPE en el asunto 1811/2009/(BB)FOR, apartado 21*, de donde parece extraerse que la Comisión no verificó la estabilidad financiera de un contratista y se negó luego a asumir las reclamaciones presentadas por los subcontratistas contra el contratista después de que este quebrara.



LIBRO V  
**ASISTENCIA MUTUA**



## A. INTRODUCCIÓN AL LIBRO V

### I. El concepto de asistencia mutua en el Código ReNEUAL

- (1) Este Libro concibe la asistencia mutua como una *forma básica de ayuda entre autoridades en el ejercicio de funciones administrativas* dentro del ámbito del Derecho de la UE. La asistencia mutua consiste en la solicitud de ayuda administrativa por parte de una autoridad requirente a otra requerida ubicada en una jurisdicción distinta de la UE. La asistencia mutua, así entendida, se basa en una serie de elementos esenciales recogidos en el artículo V-2:
  - la autoridad requirente no puede desempeñar una de sus funciones por sí sola;
  - la autoridad requerida de otro Estado miembro o de la UE está en situación de facilitar a la autoridad requirente lo necesario para desempeñar dicha función;
  - la asistencia solicitada puede adoptar varias formas: transmisión de información, realización de una inspección o la notificación de un documento.
- (2) Por tanto, y tal como se establece en el artículo V-1, la asistencia mutua *resulta de aplicación a las solicitudes de asistencia entre las autoridades de los Estados miembros y entre una autoridad de un Estado miembro y otra de la UE*, siempre que dichas solicitudes se produzcan dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la UE.

### II. Ámbito de aplicación del Libro V

- (3) Las normas del Libro V establecen un estándar mínimo de asistencia mutua *cuando el Derecho de la UE haga necesaria la cooperación entre dos autoridades*. El Libro V del Código ReNEUAL concibe la asistencia mu-

tua entre las autoridades públicas como una obligación general aplicable por defecto. Resulta directamente aplicable a todos los ámbitos del Derecho de la UE, en la medida en que no se haya previsto una forma más avanzada de cooperación interadministrativa como el intercambio de información regulado en el Libro VI. Mientras el Libro VI establece un marco normativo para las actividades de gestión de información, que debe ser complementado mediante un acto de base regulador de cada actividad, las normas del Libro V no requieren dicho complemento normativo.

- (4) La *necesidad de asistencia* surge, fundamentalmente, del principio de territorialidad, que impide a la autoridad requirente desempeñar por sí sola alguna de las funciones que tiene encomendadas. Así, la asistencia puede darse en un sentido horizontal (entre dos autoridades administrativas de diferentes Estados miembros) o vertical (entre una autoridad administrativa de un Estado miembro y otra de la UE). En este contexto, el Libro V no solo abarca la asistencia mutua entre autoridades de la UE, sino también entre autoridades de distintos Estados miembros, o entre las autoridades de la UE y las del nivel nacional. Este enfoque amplio se justifica por el hecho de que la diversidad de normas jurídicas actualmente aplicables convierten a la asistencia mutua en un ámbito (innecesariamente) complicado del Derecho administrativo de la UE<sup>1</sup>. Aunque en teoría también habría sido posible establecer dos conjuntos diferenciados de estándares mínimos, uno para la asistencia horizontal y otro para la vertical, ello habría tenido la desventaja de complicar todavía más un ámbito ya de por sí bastante complejo del Derecho de procedimiento de la UE.
- (5) Una de las principales ventajas del concepto propuesto en el Libro V es su *capacidad para abarcar no solo las formas sencillas de intercambio de información, sino también otros mecanismos de cooperación más complejos*, como la realización de inspecciones o la notificación de documentos. El presente Libro V sobre asistencia mutua tiene un alcance mayor que el del Libro VI, que se limita a la cooperación en materia de información. Tanto el Libro V como el VI regulan el intercambio de información, pero cada uno refleja diferentes niveles de integración administrativa. Las formas convencionales de asistencia mutua previstas en el Libro V representan el grado más bajo de integración de información. En cambio, el Libro VI se centra en la resolución de ciertos problemas generados por estructuras más integradas de intercambio de información, entre las que se encuentran los mecanismos estructurados de información<sup>2</sup>. Este enfoque del Libro V permite establecer estándares mínimos para los distintos sectores y tipos de actuaciones administrativas.

---

<sup>1</sup> V. margs. 11-13 de la presente introducción.

<sup>2</sup> V. Libro VI, Capítulo 2.

- (6) La *distinción* nítida entre la *asistencia mutua regulada en el Libro V*, por un lado, y las *formas de intercambio de información del Libro VI*, por otro, sirve para evitar la aplicación de las normas del Libro V a otras formas más sofisticadas de cooperación para las que resultan (en el mejor de los casos) poco adecuadas. Un ejemplo de ello es el intercambio de información en el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI), que funciona a través de sistemas de tratamiento predefinidos (y previamente traducidos). El IMI trata de facilitar lo que denomina «asistencia mutua»<sup>3</sup> mediante un sistema estructurado de información que plantea problemas específicos. No se puede regular un sistema como el IMI y la forma más básica de asistencia interadministrativa mediante una misma norma aplicable a todos los casos. Al distinguir nítidamente ambas formas de cooperación, el Código evita este riesgo sin dejar de regular ninguna forma de intercambio de información. Como consecuencia de este enfoque, el concepto de asistencia mutua adoptado en el Libro V no cubre algunos de los supuestos que el Derecho de la UE denomina «asistencia mutua»<sup>4</sup>, incluido el citado mecanismo del IMI. Esas formas de cooperación entran en el ámbito de aplicación del Libro VI, que también se ocupa de los problemas inherentes a aquellas formas más avanzadas de intercambio de información que han dado lugar a la creación de redes administrativas, como son, por ejemplo, los relativos a la supervisión coordinada o a la interoperabilidad técnica de la red<sup>5</sup>.
- (7) El hecho de que el Libro V se *centre en un concepto más «clásico»* de asistencia mutua *conlleva una serie de consecuencias*. En términos generales, la asistencia prestada tiene un carácter complementario. Se distingue de la «delegación», mediante la cual una autoridad encomienda a otra la realización íntegra de una actividad que normalmente le corresponde a la primera. Este carácter complementario de la asistencia mutua condiciona los motivos por los que una autoridad puede rechazar una solicitud de asistencia. Además, las solicitudes de asistencia mutua operan sin las ga-

<sup>3</sup> Reglamento (UE) n.º 1024/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior y por el que se deroga la Decisión 2008/49/CE de la Comisión («Reglamento IMI») [2012] DO L 136/1 modificado por última vez por la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») [2014] DO L 159/11 (R1024/2012), Considerando 2.

<sup>4</sup> Es el caso también de ciertas formas de cooperación calificadas como asistencia mutua en la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2014, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos) P7\_TA(2014)0212 (RPEPRGPD), art. 55.1, a saber: solicitudes de «autorización y consulta previas» y el deber de «comunicación rápida de información sobre la apertura de expedientes y su evolución».

<sup>5</sup> V. Libro VI, marg. 20 de las explicaciones.

rantías necesarias en las redes de información; por ello, no deberían utilizarse para crear redes de información *ad hoc*. Las solicitudes tampoco deberían sean excesivas, para no sobrecargar a las autoridades administrativas de un Estado miembro o de la UE. El principio de proporcionalidad, que se aplica a las solicitudes y actuaciones de asistencia mutua, opera como garantía frente a las cargas potencialmente excesivas.

- (8) El *ámbito de aplicación* del Libro V es *limitado*, en la medida en que sus normas se aplican a la asistencia mutua que tiene lugar durante el procedimiento que prepara y da lugar a las distintas formas de actuación administrativa, en especial las decisiones administrativas. El Libro V no resulta de aplicación a la asistencia judicial y de ejecución. Esta última corresponde, con carácter general, a la *lex specialis*, y no se regula en el presente Libro. No obstante, téngase en cuenta que el apartado 5 del artículo III-18 regula la asistencia de ejecución para inspecciones realizadas en los procedimientos de adopción de decisiones. La asistencia judicial entre órganos jurisdiccionales también se diferencia de la asistencia mutua administrativa y queda excluida.
- (9) En consecuencia, el *objeto principal de este Libro* es la asistencia mutua en materia de información, y ello *por varias razones*: en primer lugar, la información es la base de cualquier decisión administrativa. Sin información, ninguna autoridad administrativa puede dar los pasos necesarios. En segundo lugar, dada la obligación de las autoridades administrativas de obtener de forma diligente e imparcial toda la información y los datos relevantes para la toma de sus decisiones, las normas sobre asistencia mutua en materia de información son esenciales para la ejecución indirecta del Derecho de la UE. En tercer lugar, las disposiciones sobre intercambio de información constituyen una gran parte de las disposiciones en materia de asistencia mutua a nivel europeo. La información es por ello un buen punto de partida para el establecimiento de unos estándares mínimos comunes de asistencia mutua. En cuarto lugar, y a la luz de este uso frecuente de la asistencia mutua en materia de información, es fundamental no relegar a un segundo plano las cuestiones relativas a la protección de los derechos individuales (procedimentales y sustantivos), incluidos los derechos de protección de datos, en aras de la mejora de la eficiencia administrativa. Precisamente por ese motivo, y a pesar de su perspectiva interadministrativa, el Libro V establece una serie de garantías para la protección de la información y de los datos personales, especialmente en los artículos V-4.3 y V-5.
- (10) La *línea que separa el Libro III del Libro V* es que el Libro III se ocupa exclusivamente de la asistencia de ejecución de los Estados miembros en las inspecciones de la UE, de la participación de las autoridades de la UE en las inspecciones de los Estados miembros que tengan un interés común y de las inspecciones conjuntas de las autoridades de diferentes Es-

tados miembros. En cambio, el Libro V regula las solicitudes horizontales y verticales para llevar a cabo una inspección para otra autoridad. En este último caso, la autoridad requerida del Estado miembro no realiza la inspección en su propio interés, sino como una actividad que se añade a las obligaciones que le son propias.

### III. Justificación de la regulación de la asistencia mutua en el Código ReNEUAL

- (11) La *inclusión de normas de asistencia mutua* en el proyecto no solo es útil, sino *necesaria*. En la actualidad, no existe ninguna norma general que prevea un procedimiento claro para la asistencia mutua transfronteriza o multinivel. Las autoridades de la UE y de los Estados miembros han de acudir a las pocas normas sectoriales existentes o a los Convenios del Consejo de Europa sobre la materia. La obligación de respetar el principio de cooperación leal del artículo 4.3 TUE puede influir positivamente en la interpretación de las normas sectoriales sobre asistencia mutua, pero no basta para establecer obligaciones concretas en este ámbito.
- (12) La asistencia mutua es una parte importante del Derecho administrativo europeo. Hoy en día *existen distintos conceptos de asistencia mutua* en la literatura académica y en el Derecho sectorial de la UE. Las propias normas sectoriales también difieren entre sí. Algunos instrumentos sectoriales se limitan a hacer una referencia general a la obligación de prestar asistencia mutua, sin especificar las obligaciones derivadas de dicho concepto<sup>6</sup>. En cambio, el IMI trata de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de «asistencia mutua» (que no se definen específicamente) mediante un mecanismo estructurado de información<sup>7</sup>. Dicho mecanismo da operatividad a la D2006/123, que a su vez no define claramente la asistencia mutua, sino que se limita a emplear la expresión asumiendo aparentemente que su significado resulta obvio<sup>8</sup>. La D2006/123 es uno de los actos legislativos que establecen una serie de normas bajo la rúbrica general de «asistencia mutua»<sup>9</sup>. De forma más general, el mismo fenómeno jurídico se denomina, en unas ocasiones, asistencia mutua y, en

<sup>6</sup> V., como ejemplo de referencia general sin especificar las obligaciones derivadas de la asistencia mutua, Reglamento (CEE) n.º 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario [1993] DO L253/1, modificado por última vez por el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1099/2013 de la Comisión, de 5 de noviembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 2454/93 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2913/92, por el que se establece el Código Aduanero Comunitario (mejora de los servicios marítimos regulares) [2013] DO L294/40, art. 856 bis.6, art. 899.4.

<sup>7</sup> R1024/2012, art. 3.1, leído conjuntamente con el art. 5.b).

<sup>8</sup> Véase D2006/123, Considerandos 107 a 109, art. 28.

<sup>9</sup> D2006/123, Capítulo VI.

otras, cooperación administrativa, aunque la primera se subsume a veces en la segunda<sup>10</sup>.

- (13) La *diversidad* de enfoques no solo *ha dado lugar a lagunas* en la protección, sino que también ha propiciado el establecimiento de *soluciones diferentes para problemas similares*. No obstante, cabe identificar características o al menos tendencias comunes. La fijación de unos estándares mínimos uniformes beneficiaría a las administraciones y mejoraría la protección de los ciudadanos europeos<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> V., por ejemplo, Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores («Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores») [2004] DO L364/1, modificado por última vez por la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo) [2013] DO L165/63 (R2006/2004), arts. 6 a 8; Reglamento (UE) n.º 389/2012 del Consejo, de 2 de mayo de 2012, sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2073/2004 [2012] DO L121/1, modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 517/2013 del Consejo, de 13 de mayo de 2013, por el que se adaptan determinados Reglamentos y Decisiones en los ámbitos de la libre circulación de mercancías, la libre circulación de personas, el derecho de sociedades, la política de competencia, la agricultura, la seguridad alimentaria, la política veterinaria y fitosanitaria, la política de transportes, la energía, la fiscalidad, las estadísticas, las redes transeuropeas, el poder judicial y los derechos fundamentales, la justicia, la libertad y la seguridad, el medio ambiente, la unión aduanera, las relaciones exteriores, la política exterior, de seguridad y defensa y las instituciones, con motivo de la adhesión de la República de Croacia [2013] DO L158/1 (R389/2012); Reglamento (CE) n.º 1010/2009 de la Comisión, de 22 de octubre de 2009, que establece normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1005/2008 del Consejo, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada [2009] DO L280/5, modificado por última vez por el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 865/2013 de la Comisión, de 9 de septiembre de 2013, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1010/2009 en lo que respecta a los acuerdos administrativos con terceros países en materia de certificados de captura de productos de la pesca marítima [2013] DO L241/1, Considerando 9, art. 35.

<sup>11</sup> V., como intento de crear tales estándares mínimos a nivel sectorial: PRGPD, art. 55; D2006/123, Capítulo VI; de forma más detallada, Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE [2011] DO L64/1 (D2011/16).



## B. NORMAS MODELO

### V-1 **Ámbito de aplicación**

- 1) El Libro V será de aplicación a las solicitudes de asistencia mutua procedentes de:
  - a) una autoridad de la UE, dirigidas a la autoridad de un Estado miembro;
  - b) la autoridad de un Estado miembro, dirigidas a una autoridad de la UE, o de
  - c) la autoridad de un Estado miembro, dirigidas a una autoridad de otro Estado miembro,siempre que la autoridad requirente esté ejecutando el Derecho de la UE a través de una actuación administrativa.
- 2) La actividad de asistencia mutua podrá adoptar alguna de las formas siguientes:
  - a) la transmisión de información en posesión de la autoridad requerida o que se obtenga específicamente para cumplir con la solicitud de asistencia;
  - b) la realización de una inspección;
  - c) la notificación de documentos.
- 3) El Libro V no será de aplicación cuando las autoridades de los Estados miembros aporten información en calidad de partes en el procedimiento de acuerdo con los artículos III-11 a III-13.
- 4) El Libro V no será de aplicación a la asistencia judicial ni a la asistencia de ejecución. Las normas del presente Libro se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones sobre asistencia mutua en materia penal y de las obligaciones derivadas del principio de cooperación leal.

## **V-2 Concepto general de asistencia mutua**

- 1) Con el objetivo de recibir la asistencia necesaria para desempeñar sus funciones en virtud del Derecho de la UE, la autoridad pública requirente podrá pedir ayuda a una autoridad pública de la UE o de un Estado miembro (la autoridad requerida), siempre que no quepa esperar razonablemente que sea ella misma la que lleve a cabo esa actividad.
- 2) Toda comunicación se realizará por escrito y, en la medida de lo posible, por vía electrónica. En situaciones de urgencia, y siempre que así lo prevea el Derecho de la UE, la comunicación podrá ser oral, especialmente por teléfono, a condición de que se confirme por escrito lo antes posible.
- 3) Salvo que las autoridades públicas implicadas acuerden otra cosa, la autoridad requirente formulará las solicitudes y las comunicaciones de seguimiento en una de las lenguas oficiales de la autoridad requerida, o las acompañará de la traducción a una de esas lenguas. La autoridad requerida formulará su respuesta en una de sus lenguas oficiales. En caso necesario, la autoridad requirente facilitará la traducción a otra lengua. En los supuestos de asistencia mutua vertical, toda comunicación se realizará en la lengua oficial o en una de las lenguas oficiales del Estado miembro, salvo que las autoridades implicadas de la UE y del Estado miembro acuerden otra cosa.
- 4) Ni la autoridad requirente ni la autoridad requerida podrán utilizar la asistencia mutua para eludir obligaciones o restricciones vigentes en virtud del Derecho que les resulte aplicable.
- 5) De acuerdo con el principio de cooperación leal, las autoridades públicas tratarán de llegar a una solución amistosa en cualquier conflicto derivado de la asistencia mutua.

## **V-3 Obligaciones de la autoridad requirente**

- 1) Cualquier solicitud de asistencia deberá:
  - a) indicar las disposiciones que constituyen la base jurídica para la actividad administrativa correspondiente de la autoridad requirente;
  - b) indicar las disposiciones que constituyen la base jurídica para la propia solicitud;
  - c) indicar la finalidad de la asistencia solicitada, el uso previsto y deseado, así como los motivos por los que la autoridad requirente no puede llevar a cabo las actividades necesarias por sí misma. La solicitud deberá incluir los datos relevantes ya conocidos por la autoridad requi-

rente e indicar si se ha formulado una solicitud semejante a otra autoridad pública;

- d) contener información suficiente para que la autoridad requerida pueda cumplir con la solicitud. En las solicitudes de notificación de documentos, los documentos pertinentes deberán ser los originales o copias certificadas, y la solicitud deberá indicar el nombre, la dirección y cualquier otra información relevante para identificar al destinatario, así como un breve resumen del documento adjunto que debe notificarse, su finalidad y el plazo en el que debería notificarse.
- 2) Cuando la solicitud no deba transmitirse a través de sistemas de información, o no deba enviarse al punto de contacto o enlace designado, la solicitud se enviará a través de los canales ministeriales adecuados. Cuando la información solicitada tenga naturaleza sensible, la solicitud solo podrá ser tratada por las autoridades específicas identificadas por el Derecho aplicable, o se enviará a través de los canales ministeriales adecuados. Las autoridades de los Estados miembros y de la UE facilitarán a las autoridades externas tanto como sea posible la identificación de las autoridades competentes.
- 3) La autoridad requirente podrá retirar en cualquier momento la solicitud de asistencia enviada a la autoridad requerida. La decisión de retirar la solicitud deberá ser comunicada inmediatamente a la autoridad requerida. En las solicitudes de notificación de documentos, la autoridad requerida deberá devolver de inmediato los originales. No se podrá retirar una solicitud de notificación de documentos una vez que dichos documentos hayan sido notificados al destinatario. En ese caso, la autoridad requerida informará inmediatamente a la autoridad requirente.
- 4) La información transmitida durante el transcurso de la asistencia mutua solo podrá utilizarse para los fines para los que fue intercambiada.
- 5) Cualquier información, documento, conclusión, declaración o copia certificada que se haya obtenido o cualquier información que se haya comunicado en el transcurso de la asistencia mutua podrá invocarse o utilizarse como prueba por cualquier autoridad del Estado miembro que la haya recibido, con el mismo fundamento que la información o documentos similares obtenidos en dicho Estado. Ello se exceptuará en los casos en los que la autoridad requerida haya indicado lo contrario de conformidad con el Derecho de la UE. Tanto el Derecho nacional de la autoridad requirente como el de la requerida podrán prohibir la utilización de la información como medio de prueba cuando, en la obtención de la información, se hayan violado los derechos procedimentales o de defensa de la persona afectada.
- 6) La autoridad requerida podrá pedir a la autoridad requirente que la informe de los resultados de la asistencia prestada. En tales casos, la autoridad requirente estará obligada a enviar un informe.

#### **V-4 Obligaciones de la autoridad requerida**

- 1) La autoridad requerida deberá:
  - a) acusar recibo de la solicitud de asistencia tan pronto como sea posible;
  - b) dar cumplimiento a la solicitud en el plazo más breve posible. Cuando la autoridad requerida no pueda cumplir con la solicitud, informará de ello a la autoridad requirente y le comunicará los motivos. En caso de que haya dificultades para dar cumplimiento a una solicitud, la autoridad requerida informará a la mayor brevedad a la autoridad requirente con tal de encontrar una solución. Cuando la autoridad a la que se haya dirigido la solicitud no sea la autoridad competente para cumplirla, remitirá la solicitud a la autoridad competente de su jurisdicción e informará de ello a la autoridad requirente;
  - c) informar a la autoridad requirente si dispone de indicios sobre la inexactitud de la información transmitida o sobre el carácter ilícito de la transmisión.
- 2) La autoridad requerida tendrá las siguientes obligaciones específicas en relación con los distintos tipos de solicitudes de asistencia mutua:
  - a) para dar cumplimiento a una solicitud de información, la autoridad requerida deberá facilitar cualquier información pertinente de que disponga u obtener la información solicitada. Para obtener esa información, la autoridad requerida, o la autoridad pública a la que esta recurra, procederá como si actuara en su propio nombre o, si la autoridad requerida es una autoridad de un Estado miembro, como si actuara a instancia de cualquier otra autoridad de su propio Estado;
  - b) para dar cumplimiento a una solicitud de inspección, la autoridad del Estado miembro llevará a cabo la inspección solicitada con sujeción a las restricciones establecidas por el Derecho nacional y de conformidad con el Derecho de la UE, o comunicará la información solicitada cuando ya esté en su posesión;
  - c) para dar cumplimiento a una solicitud de notificación de documentos, la autoridad requerida facilitará al destinatario todos los documentos recibidos al efecto de conformidad con las normas relativas a la notificación de instrumentos similares en su propio Estado miembro.
- 3) La autoridad requerida estará obligada a dar cumplimiento a toda solicitud de asistencia que se ajuste a Derecho. No facilitará datos personales cuando su transmisión infrinja el Derecho nacional o de la UE en materia de protección de datos.
- 4) La autoridad requerida podrá negarse a dar cumplimiento a la solicitud en los siguientes casos:

- a) cuando la solicitud no cumpla con los requisitos del artículo V-3.1;
- b) cuando el cumplimiento de la solicitud implique la revelación de secretos comerciales, industriales o profesionales, o de información cuya revelación resulte contraria al orden público o a la seguridad nacional;
- c) cuando quepa esperar razonablemente que la autoridad requirente realice la actividad por sí misma;
- d) cuando el cumplimiento imponga una carga administrativa desproporcionada a la autoridad requerida;
- e) cuando el Derecho de la autoridad requerida no autorice a la autoridad competente a llevar a cabo las investigaciones pertinentes o a obtener o utilizar la información correspondiente para los propios fines de la autoridad requerida, y la denegación sea conforme al Derecho de la UE.

#### **V-5 Derecho de la persona afectada a ser informada**

- 1) Cuando se solicite la transmisión de información, la persona afectada en el sentido del artículo VI-2.7 tendrá derecho a ser informada por la autoridad requerida de la transmisión prevista. La autoridad requerida no estará obligada a informar a la persona afectada cuando ello ponga en peligro la finalidad por la que se solicitó la asistencia, y siempre que la decisión de no informar a dicha persona resulte proporcionada.
- 2) La información comunicada en el transcurso de la asistencia mutua, cualquiera que sea la forma de comunicación, gozará de la protección reconocida a la información similar en el Derecho nacional del Estado miembro receptor y en las disposiciones aplicables a las autoridades de la UE.

#### **V-6 Distribución de los costes**

Las autoridades de los Estados miembros y de la UE renunciarán a cualquier reclamación entre ellas en relación con el reembolso de los costes derivados de las actividades de asistencia mutua, excepto cuando la asistencia mutua conlleve problemas particulares que generen costes excesivos. En tales casos, la autoridad requirente y la requerida podrán acordar unas condiciones particulares de reembolso. También cabrá una excepción similar, en su caso, en relación con las tarifas abonadas a agentes externos, como peritos y traductores.



## C. EXPLICACIONES

### V-1 **Ámbito de aplicación**

#### *Apartado 1*

- (1) El Libro V establece un *conjunto de normas mínimas en materia de asistencia mutua*. Esas normas son aplicables tanto a la asistencia que tiene lugar a nivel horizontal, entre autoridades pertenecientes a distintos Estados miembros, como a nivel vertical, entre la autoridad de un Estado miembro y una autoridad de la UE. El Libro provee a las autoridades administrativas de una serie de normas que *rigen en defecto de una regulación específica*. Tales normas estructuran los procedimientos de asistencia mutua en la UE y ofrecen una mayor claridad a las autoridades en sus relaciones interadministrativas. Se aplican a las solicitudes de asistencia mutua que tienen lugar cuando la autoridad requirente ejecuta Derecho de la UE mediante una actuación administrativa en el sentido de las letras a) a c) del artículo I-4.1. El Libro V no regula cuestiones relativas a los procedimientos judiciales.

#### *Apartado 2*

- (2) El apartado 2 contiene *una lista no exhaustiva de formas de asistencia mutua*. No excluye otras formas de asistencia mutua. Al contrario, tal y como se señala en la introducción del Libro V, la importancia práctica de la asistencia mutua en el ámbito del Derecho de la UE se debe en gran parte a su flexibilidad. La obligación de transmitir información previa solicitud sigue siendo una de las formas de asistencia mutua más empleadas en el contexto de la administración europea. Puede encontrarse en muchos sectores, como por ejemplo en materia de control de

piensos y alimentos o de protección de los consumidores<sup>12</sup>. La obligación de transmitir dicha información también implica el deber de llevar a cabo investigaciones, como resulta especialmente evidente en el ámbito fiscal<sup>13</sup>. Ello se tiene en cuenta en el resto del Libro V, por ejemplo en la letra a) del artículo V-4.2. La obtención de información puede realizarse de múltiples formas, como investigaciones, entrevistas, inspecciones, etc.

- (3) La flexibilidad inherente a la asistencia mutua permite utilizarla no solo para solicitar la transmisión de información (ámbito en el que la autoridad requerida también deberá valorar la necesidad de llevar a cabo investigaciones), sino *también para solicitar la realización de inspecciones concretas*<sup>14</sup>. La transmisión de documentos en nombre de otra autoridad constituye una tercera forma de asistencia mutua<sup>15</sup> a la que se denomina «notificación de documentos»<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales [2004] DO L165/1, modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 563/2012 de la Comisión, de 27 de junio de 2012, por el que se modifica el anexo VII del Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la lista de laboratorios de referencia de la UE [2012] DO L168/24 (R882/2004), art. 36; R2006/2004, art. 6. V., también, el Convenio europeo sobre la obtención en el extranjero de información y pruebas en asuntos administrativos [European convention on the obtaining abroad of information and evidence in administrative matters [1978] ETS 100 (ECIEAM)], arts. 13, 14.

<sup>13</sup> Por ejemplo, R389/2012, art. 8.2; D2011/16, art. 6.1; Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas [2010] DO L84/1 (D2010/24), art. 5.1. V., en el ámbito del control de piensos y alimentos, el R882/2004, art. 36.1. Para un ejemplo ajeno al ámbito del Derecho fiscal, v. ECIEAM, art. 15.

<sup>14</sup> R389/2012, art. 8.3; D2011/16, art. 6.2; Acto del Consejo 98/ C 24/01, de 18 de diciembre de 1997, por el que se celebra, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras [1998] DO C24/1 (CAMAA), art. 12 del Anexo.

<sup>15</sup> V., por ejemplo, el Acervo de Schengen - Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes [2000] DO L239/19 (CAS), art. 49.e) (notificación de documentos judiciales).

<sup>16</sup> V. Reglamento (CE) n.º 1393/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil (notificación y traslado de documentos) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1348/2000 del Consejo [2007] DO L324/79, modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 517/2013 del Consejo, de 13 de mayo de 2013, por el que se adaptan determinados Reglamentos y Decisiones en los ámbitos de la libre circulación de mercancías, la libre circulación de personas, el derecho de sociedades, la política de competencia, la agricultura, la seguridad alimentaria, la política veterinaria y fitosanitaria, la política de transportes, la energía, la fiscalidad, las estadísticas, las redes transeuropeas, el poder judicial y los derechos fundamentales, la justicia, la libertad y la seguridad, el medio ambiente, la unión aduanera, las relaciones exteriores, la política exterior, de seguridad y defensa y las instituciones, con motivo de la adhesión de la República de Croacia [2013] DO L158/1.



***Apartado 3***

- (4) El apartado 3 establece una *distinción importante entre el Libro III y el Libro V*: cuando las propias autoridades administrativas son parte de un procedimiento, como ocurre, por ejemplo, cuando la autoridad de un Estado miembro es la destinataria de una decisión de una autoridad de la UE en el sentido del artículo III-2.1, tendrán las obligaciones propias de las partes en el procedimiento. Así, las obligaciones previstas en los artículos III-11 a III-13 no entran dentro del ámbito de aplicación del Libro V. Además, el deber de un Estado miembro de presentar informes como parte de la obligación de información a la que se refiere el apartado 2 del artículo VI-2 tampoco se incluye en el ámbito de aplicación del Libro V.
- (5) Una cuestión discutida es la *relación entre los poderes de supervisión de las autoridades de la UE*, especialmente de la Comisión, sobre los Estados miembros cuando ejecutan Derecho de la UE y, por otro lado, *las obligaciones derivadas de la asistencia mutua*. Los poderes de supervisión precisan de una base jurídica específica en el Derecho de la UE que no puede hallarse en las normas sobre asistencia mutua. Por ello, el Libro V no establece una competencia general de supervisión en favor de las autoridades de la UE, y el equipo redactor parte de la base de que el Libro V no crea obligaciones para las autoridades supervisadas en relación con la autoridad de supervisión. Los poderes de supervisión se regularán en la legislación sectorial, que también se ocupará de las obligaciones específicas de la autoridad supervisada en cuanto a la aportación de información a los efectos de garantizar una supervisión efectiva.

***Apartado 4***

- (6) Tal y como ya se ha explicado en el marginal 5 de la introducción al presente Libro, este se centra en la asistencia mutua y *no regula la asistencia judicial ni la asistencia de ejecución*.

**V-2 Concepto general de asistencia mutua*****Apartado 1***

- (7) Según el concepto de asistencia mutua propuesto en estas normas, esta *no debe sustituir a la actuación de la administración encargada del procedimiento*, sino que se trata simplemente de un instrumento auxiliar. Es algo inherente al concepto de asistencia mutua, que se limita a los ámbitos en los que la asistencia es efectivamente necesaria. El equipo redactor decidió emplear la expresión «que quepa esperar razonablemente» para

limitar el derecho de las autoridades requirentes a solicitar asistencia. Puede entenderse como fundamento para denegar la asistencia, en la línea de lo previsto en el artículo 21.2.g) del Convenio conjunto de la OCDE y del Consejo de Europa sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal. Esta última disposición permite la denegación de asistencia de un Estado parte requerido «si el Estado requirente no ha agotado todas las medidas razonables previstas por su legislación o su práctica administrativa, a menos que el recurso a dichas medidas diese lugar a dificultades desproporcionadas»<sup>17</sup>. En ese sentido, el artículo V-4.3.c) permite denegar una solicitud de asistencia cuando quepa esperar razonablemente que la autoridad requirente realice esa actividad por sí misma.

- (8) Por tanto, los *motivos para solicitar asistencia* pueden subsumirse en *una de las siguientes categorías*: la autoridad tiene dificultades jurídicas para realizar la actividad por sí misma o existen circunstancias fácticas que la dificultan. También puede recurrirse a la asistencia mutua por razones de eficiencia administrativa. En todo caso, cualquier actuación vinculada a una solicitud de asistencia mutua, o su ejecución, debe respetar los principios del Derecho administrativo de la UE, especialmente los principios de legalidad, de subsidiariedad, de proporcionalidad y de efectividad.
- (9) El *principio de proporcionalidad* implica que una autoridad, cuando solicita asistencia, debe asegurarse de que esta no genere una carga de trabajo para la autoridad asistente superior a la utilidad que razonablemente pueda esperar la autoridad asistida que le reporte la asistencia. Dicho de otra forma, la solicitud no debería ser más onerosa que la ventaja que se obtenga de ella. Asimismo, las autoridades administrativas nacionales, al aplicar sus leyes administrativas nacionales para dar cumplimiento a las solicitudes de asistencia mutua, velarán por que tales leyes no solo no impidan ni dificulten de forma desproporcionada la ejecución y aplicación del Derecho de la UE, sino que garanticen la equivalencia con los requisitos previstos para la asistencia mutua entre las autoridades de dicho Estado y la efectividad en el cumplimiento de las solicitudes de asistencia provenientes del exterior.

## ***Apartado 2***

- (10) La *comunicación por medios electrónicos* es habitual en la administración actual; debe fomentarse siempre que sea posible. Existen estructu-

---

<sup>17</sup> Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal [1988] ETS 127, modificado por el Protocolo de enmienda al Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal [2010] ETS 208 (BOE núm. 276, de 16.11.2012) (CAAMF), art. 21.2.g).

ras formales en diversos ámbitos como el fiscal y el aduanero, así como en los sistemas de alerta<sup>18</sup>. No obstante, siguen existiendo otras formas de comunicación, como la oral y la vehiculizada en soporte papel<sup>19</sup>. Conviene establecer normas relativas a las situaciones ordinarias y de emergencia que se ajusten a las distintas formas de comunicación.

### *Apartado 3*

- (11) Muchos actos legislativos se ocupan de la *cuestión de la lengua* en relación con las solicitudes, las respuestas a estas o ambas<sup>20</sup>. El Código sigue aquí la concepción general establecida en el apartado 1 del artículo V-2, que atribuye la responsabilidad primaria para el cumplimiento de sus obligaciones a la autoridad requirente. Cabe esperar que la administración que se beneficia de la asistencia de otra autoridad sea la que asuma los costes económicos y temporales de la traducción. Esta solución tiene dos ventajas: primero, la autoridad requirente está en mejor posición que la requerida para determinar con precisión la información que resulta más adecuada al objeto del procedimiento que está tramitando. Además, las partes en el procedimiento podrán revisar la exactitud de la información al tener acceso al documento original, pudiendo así analizar la fidelidad de la traducción.
- (12) En relación con la notificación de documentos, debe distinguirse entre la *solicitud* y el *documento adjunto* (objeto de la notificación a un tercero). De acuerdo con la perspectiva interadministrativa del Libro V, el apartado 3 solo exige la traducción de la solicitud, no la del documento. Esta perspectiva interadministrativa se deriva del concepto de asistencia mutua, mientras que los requisitos lingüísticos relativos al documento dependen de la relación jurídica existente entre la autoridad requirente y el destinatario del documento. Aunque naturalmente deben valorarse de

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, el Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido [2010] DO L268/1, modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 517/2013 del Consejo, de 13 de mayo de 2013, por el que se adaptan determinados Reglamentos y Decisiones en los ámbitos de la libre circulación de mercancías, la libre circulación de personas, el derecho de sociedades, la política de competencia, la agricultura, la seguridad alimentaria, la política veterinaria y fitosanitaria, la política de transportes, la energía, la fiscalidad, las estadísticas, las redes transeuropeas, el poder judicial y los derechos fundamentales, la justicia, la libertad y la seguridad, el medio ambiente, la unión aduanera, las relaciones exteriores, la política exterior, de seguridad y defensa y las instituciones, con motivo de la adhesión de la República de Croacia [2013] DO L158/1 (R904/2010), art. 51; D2006/123, art. 8; R389/2012, art. 9; D2010/24, art. 21.1.

<sup>19</sup> Por ejemplo, CAMAA, art. 9.4 del Anexo.

<sup>20</sup> Por ejemplo, ECIEAM, art. 9; D2010/24, art. 22.1; Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros [2009] DO L93/23 (DM2009/315), art. 10; R2006/2004, art. 12.4.

forma positiva los casos en los que el Derecho sectorial regula la traducción del propio documento (o de partes del mismo) para la protección de los derechos individuales. Dicha regulación puede ordenar la traducción del documento antes de su transmisión o después de la misma, si el destinatario comunica su incapacidad para comprenderlo, con la posibilidad de establecer un periodo limitado de suspensión de las actuaciones cuando sea necesario<sup>21</sup>.

#### ***Apartado 4***

- (13) Tal y como ponen de relieve el apartado 4 del artículo V-2 y las letras a) y b) del artículo V-3.1, el Libro V se basa en un estándar de legalidad distinto en función de la autoridad responsable de las actuaciones. El *Derecho del Estado miembro requirente regula la admisibilidad de las solicitudes*, mientras que el *Derecho del Estado miembro requerido regula el cumplimiento de las mismas y cualquier asistencia de seguimiento*. Por otra parte, cualquier actuación realizada por las autoridades pertinentes deberá respetar el principio general de cooperación leal y las condiciones específicas establecidas en las disposiciones aplicables del Derecho de la UE. Cuando sea una autoridad de la UE la que formule o dé cumplimiento a una solicitud de asistencia, el Derecho de la UE regulará la actuación de dicha autoridad. La decisión de designar al Derecho nacional de la autoridad responsable de las actuaciones como el Derecho aplicable responde a las siguientes consideraciones: en primer lugar, es la perspectiva adoptada por diversas disposiciones de Derecho de la UE sobre asistencia mutua en ámbitos como la agricultura, las aduanas o la fiscalidad<sup>22</sup>, aunque los instrumentos correspondientes no reflejen necesariamente la redacción aquí elegida. En segundo lugar, reduce en cierta medida el margen de error, puesto que cabe pensar que las autoridades públicas están más familiarizadas con su propia legislación nacional. Por supuesto, el Derecho nacional está complementado por el Derecho de la

<sup>21</sup> V. CAAMF, art. 17.5; Convenio Europeo sobre notificación en el extranjero de documentos en materia administrativa [1977] ETS 94 (BOE núm. 236, de 2.10.1987) (CENEMA), art. 7.

<sup>22</sup> D2010/24, Considerando 14; R389/2012, art. 8.4; R904/2010, art. 7.5; Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria [1997] DO L82/1, modificado por última vez por el Reglamento (CE) n.º 766/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria [2008] DO L218/48 (R515/97), art. 4.2. V., en el ámbito de la cooperación policial y judicial, la Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza [2008] DO L210/1 (DE2008/615), arts. 13, 14, 26.1.

UE, y este último no solo comprende los principios generales, sino otros criterios adicionales, más específicos, que a su vez dependen del Derecho sectorial aplicable. Un ejemplo de esos criterios «adicionales» puede encontrarse en el artículo 27.3 de la Directiva 2004/38<sup>23</sup>.

### *Apartado 5*

- (14) El presente apartado se entiende naturalmente sin perjuicio de la posibilidad de que un Estado miembro *inicie un procedimiento* frente a otro Estado miembro que haya incumplido sus obligaciones en virtud de los Tratados de acuerdo con el artículo 259 TFUE, o de que la Comisión inicie un procedimiento contra un Estado miembro de acuerdo con el artículo 258 TFUE.

## **V-3 Obligaciones de la autoridad solicitante**

### *Apartado 1*

- (15) El artículo V-3 establece las obligaciones que debe observar la autoridad que solicita asistencia de otra autoridad. Esas obligaciones *cumplen diversas funciones*: mejoran la eficiencia administrativa, protegen a los particulares y ofrecen mayor claridad al estructurar la asistencia mutua en los distintos ámbitos sectoriales. Los requisitos formales para formular una solicitud se establecen en este apartado y responden a una doble finalidad<sup>24</sup>: en primer lugar, tratan de ayudar a la administración y de mejorar la eficiencia administrativa. Al facilitarle toda la información relevante, incluida la relativa a la utilización prevista y deseada de la información solicitada, resulta más fácil para la autoridad requerida cumplir con la solicitud de forma rápida y completa, reduciendo los riesgos de una nueva solicitud de asistencia. Además, la inclusión de una exposición de los hechos en la solicitud puede limitar el volumen de información y las transmisiones necesarias por parte de la autoridad solicitante<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE [2004] DO 158/77, modificada por última vez por el Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión [2011] DO L 141/1.

<sup>24</sup> Con menor grado de detalle, v. ECIEAM, art. 5. V. CAAMF, art. 18. Los requisitos formales se pueden establecer (parcialmente) a través de un formulario modelo, por ejemplo, CENEMA, art. 3.

<sup>25</sup> Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la Propuesta Modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la asistencia mutua administrativa a fin

Por su parte, la obligación de motivar debidamente las solicitudes protege a la autoridad requerida frente a un flujo excesivo de solicitudes de asistencia que pueden ser útiles para la autoridad requirente, pero que no son realmente necesarias. Ese deber de motivación de las solicitudes ya existe en ciertos ámbitos del Derecho de la UE, como por ejemplo en el artículo 28.3 D2006/123. La exigencia de indicar la finalidad concreta también es coherente con el Derecho de protección de datos<sup>26</sup>. Las normas modelo extienden la obligación de la debida motivación de las solicitudes a las razones por las que la autoridad requirente no puede realizar la actividad por sí misma. Aunque ello no es habitual en la práctica actual, parece justificado en vista del concepto restrictivo de asistencia mutua adoptado en el Código, y que se ve reflejado en los motivos de denegación de una solicitud previstos en el artículo V-4.4.

- (16) Como segundo objetivo, algunas de las obligaciones tratan de *proteger a los particulares*. Así, por ejemplo, el hecho de que la autoridad requirente deba especificar la base jurídica de su solicitud de asistencia supone una norma innovadora en la práctica del Derecho de la UE, que no prevé esa obligación de la forma aquí considerada. Distintos actos legislativos de la UE regulan a menudo detalladamente las actuaciones que pueden llevarse a cabo o la información que puede ser transmitida en cada caso. La obligación de especificar la base jurídica pretende recordar a las autoridades afectadas que no pueden ir más allá de lo que dispone el Derecho de la UE. Esta noción de *limitación de los fines* puede encontrarse, por ejemplo, en el artículo 13 R1024/2012, y se recoge también en el apartado 4 del artículo V-3. Obligar a las autoridades a indicar la base jurídica pertinente ofrece un primer mecanismo de control, al garantizar que todas las autoridades conocen el fundamento y los límites de sus competencias para solicitar asistencia. De forma parecida, la obligación de comunicar la formulación de solicitudes similares a otros Estados miembros trata de impedir que los Estados miembros utilicen la asistencia mutua para crear una red de información *ad hoc*. Una red de ese tipo carecería de las garantías necesarias para un sistema semejante, garantías que se establecen en el Libro VI.

---

de proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal [2007] DO C94/1, Sección II.2.

<sup>26</sup> Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos [2001] DO L8/1 (R45/2001), art. 4.1.b); Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos [1995] DO L281/31, modificada por última vez por el Reglamento (CE) n.º 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de septiembre de 2003 sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE [2003] DO L284/1 (D95/46), art. 6.1.b).

***Apartado 2***

- (17) El apartado 2 sigue la *práctica consolidada*<sup>27</sup>.

***Apartado 3***

- (18) Este apartado ofrece la *posibilidad de retirar una solicitud* cuando la autoridad requirente hubiera considerado equivocadamente la asistencia como necesaria en el sentido del artículo V-2.1, o cuando aquella deje de serlo debido a un cambio en las circunstancias<sup>28</sup>.

***Apartado 4***

- (19) Cuando se transmite información entre autoridades (especialmente si están ubicadas en jurisdicciones diferentes), es fundamental *regular la utilización que pueda hacerse de esa información*<sup>29</sup>. Esto supone una garantía de los estándares de protección de datos en cuya virtud las autoridades no podrán utilizar datos personales para fines distintos de aquellos para los que se obtuvieron<sup>30</sup>. En relación con la restricción al uso de información en los sistemas de información, puede consultarse el artículo VI-24. Cuando el Derecho aplicable permita que la información intercambiada sea destinada a otros usos, incluido el acceso a la información, tales normas específicas prevalecerán sobre el artículo V-3.4.

***Apartado 5***

- (20) La *utilización de la información* recibida en el transcurso de la asistencia mutua como *medio de prueba* por parte de las autoridades del Estado miembro requirente se regula en diversas disposiciones del Derecho de la UE<sup>31</sup>. El apartado 5 del artículo V-3 establece una *cláusula de reserva (fall-back clause)* que permite el uso de dicha información. Al mismo tiempo, reconoce a la autoridad requerida la posibilidad de prohibir el

<sup>27</sup> Por ejemplo, ECIEAM, arts. 2, 11; CENEMA, art. 2.

<sup>28</sup> V. Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1189/2011 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación de determinadas normas de la Directiva 2010/24/UE del Consejo sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos, y otras medidas, art. 9.

<sup>29</sup> Para un ejemplo de esta regulación, v. ECIEAM, art. 16.

<sup>30</sup> PRGPD, art. 55.3; v. Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (refundición) (2010/C 66/01), apdo. 37.

<sup>31</sup> Por ejemplo, D2010/24, art. 23.6; R2006/2004, art. 13.2; D2011/16, art. 16.5.

uso de la información como medio de prueba de conformidad con el Derecho de la Unión. Un ejemplo de prohibición en ese sentido es la denegación del consentimiento de la autoridad requerida cuando el Derecho sectorial exija su consentimiento previo al uso de la información como medio de prueba. Es lo que ocurre, por ejemplo, en el caso de la cooperación entre los servicios de seguridad, según el artículo 1.4 de la Decisión Marco del Consejo 2006/960<sup>32</sup>.

- (21) El equipo redactor *no* ha incluido una *disposición* en las normas modelo sobre las consecuencias de compartir información, en el marco de un *procedimiento de asistencia* mutua, que se hubiera *obtenido conculcando los derechos* de defensa o cualquier otro derecho procedimental de los particulares. Por un lado, este Libro se abstiene con carácter general de establecer el régimen de recursos que proceda contra las violaciones de sus normas. Por otro, la inclusión de una disposición de este tipo habría resultado, en la actualidad, controvertida, puesto que las consecuencias derivadas de la violación de los derechos procedimentales y de defensa varían enormemente entre los distintos ordenamientos jurídicos de la UE. Por ese motivo, la inclusión de una prohibición semejante en el Código le pareció al equipo de redacción demasiado invasiva desde el punto de vista del Derecho administrativo nacional. La tutela frente a tales violaciones puede ser distinta en función del marco jurídico-administrativo correspondiente. Es por ello por lo que el apartado 5 del artículo V-3 prevé la posibilidad de que el Derecho de los Estados miembros prohíba la utilización de dicha información como medio de prueba, aunque sin obligar a ello. Por supuesto, ello no exime a los tribunales de la obligación de valorar si debe excluirse dicha prueba para evitar una violación de derechos fundamentales, tal y como se señaló, por ejemplo, en el asunto *Steffensen* (2003)<sup>33</sup>. Asimismo, el apartado 5 no permite que las autoridades eludan la restricción general sobre la utilización posterior de la información prevista en el apartado 4.

## Apartado 6

- (22) La *obligación de presentar un informe* a la autoridad requerida cuando así lo solicite se inspira en las normas fiscales<sup>34</sup>. Permite reforzar la confianza de una autoridad en la autoridad pública de otro Estado miembro.

<sup>32</sup> Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea [2006] DO L386/89 (DM2006/960).

<sup>33</sup> Asunto C-276/01 *Steffensen* [2003] Rec. I-3735, apdo. 81, subapartado 2.

<sup>34</sup> R904/2010, art. 16; D2011/16, Considerando 16, art. 14. V., en el ámbito de la cooperación policial y judicial, DE2008/615, art. 32.



Naturalmente, ello solo sucederá cuando el informe sea realmente útil y no suponga una carga excesiva para la autoridad requirente.

## V-4 Obligaciones de la autoridad requerida

### *Apartado 1*

- (23) En paralelo al artículo V-3, el artículo V-4 establece obligaciones para la autoridad requerida, estructurando así ulteriormente el procedimiento de asistencia mutua. El apartado 1 establece la *obligación fundamental* de la autoridad requerida, que consiste en *dar cumplimiento a la solicitud*<sup>35</sup>. El periodo de tiempo del que dispone la autoridad requerida para acusar recibo de la solicitud ha de interpretarse de acuerdo con los distintos plazos previstos en las disposiciones sectoriales<sup>36</sup>. En cualquier caso, debería producirse lo antes posible<sup>37</sup>. La obligación de comunicar la denegación de la solicitud de la autoridad requirente en virtud del artículo V-4.3 o V-4.4<sup>38</sup>, o de cualquier dificultad para cumplirla constituye una manifestación del deber de cooperación leal. La obligación de la autoridad requerida de informar a la autoridad requirente cuando aquella tenga conocimiento del carácter inexacto de la información facilitada, o de la ilegalidad en que incurrió al obtenerla, refuerza la protección de los datos personales y la confianza mutua entre las diferentes autoridades administrativas.

### *Apartado 2*

- (24) En el proceso de redacción de la norma relativa al deber de cumplir con una solicitud de información, se planteó la cuestión de cómo *limitar* de la mejor manera posible el *alcance de la información objeto de la transmisión*. El equipo redactor se decantó finalmente por la expresión «cualquier información pertinente», que debe leerse a la luz de las restricciones impuestas en las distintas disposiciones de la legislación sectorial. Esto significa que las limitaciones al intercambio de información previstas en la legislación sectorial son, por supuesto, aplicables, y que la legis-

<sup>35</sup> V. ECIEAM, art. 4.

<sup>36</sup> No es posible establecer un plazo concreto, en vista de los distintos plazos previstos en el Derecho sectorial de la UE. V., por ejemplo, R389/2012, art. 11; DM2006/960, art. 4.

<sup>37</sup> ECIEAM, art. 10.1.

<sup>38</sup> V. ECIEAM, art. 7.2; CAAMF, art. 20.2; CENEMA, art. 14.2. V., en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el Acto del Consejo, de 29 de mayo de 2000, por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea 2000] DO C197/1, art. 4.3 del Anexo.

lación correspondiente debería especificar con el máximo detalle posible el tipo de información que puede transmitirse. A falta de dicha especificación o cuando esta sea poco detallada, la autoridad requerida deberá valorar el significado de la expresión «cualquier información pertinente» a la luz de la información que se le haya facilitado en virtud del artículo V-3.1. Por lo que respecta a la expresión «como si actuara en su propio nombre», se pueden encontrar nociones similares en distintas disposiciones, como por ejemplo en el artículo 8.4 R389/2012 o el artículo 6.3 D2011/16<sup>39</sup>.

- (25) En relación con la obligación de cumplir con una solicitud de inspección, conviene recordar la *línea que separa el Libro III del Libro V*, tal y como se explica en el marginal 10 de la introducción de este Libro.
- (26) En cuanto a la obligación de cumplir con una solicitud para la notificación de documentos, *puede hallarse una redacción similar en distintas disposiciones*<sup>40</sup>. Hay distintas formas de llevar a cabo esta obligación, como la notificación a través de los servicios postales o de agentes consulares. El medio concreto de notificación depende de los requisitos establecidos en el Derecho nacional y/o sectorial. La obligación de las autoridades de los Estados miembros de notificar los documentos a solicitud de las autoridades de la UE se basa en el artículo 297.2 TFUE.

### ***Apartados 3 y 4***

- (27) Los apartados 3 y 4 son una pieza importante en la estructura general del Libro V. Establecen la obligación de cumplir con las solicitudes de asistencia conformes a Derecho salvo que exista un *motivo de denegación* que exima a la autoridad de dicha obligación. Con el objetivo de garantizar la protección de los datos personales, el equipo redactor optó por una lista de motivos de denegación que se dividen entre un motivo imperativo de denegación en el apartado 3 y varios motivos potestativos en el apartado 4.
- (28) Gran parte del Derecho de protección de datos está regulado a nivel nacional, por lo que resultó necesario incluir en el apartado 3 *la posible violación del Derecho nacional de protección de datos* como motivo imperativo de denegación. En el momento actual, las leyes nacionales de protección de datos siguen siendo el eje central en la transposición de la D95/46 (actualmente objeto de revisión), y en la ejecución del Derecho de la UE.

<sup>39</sup> V. también marg. 13 de las explicaciones del presente Libro.

<sup>40</sup> R389/2012, art. 14.1; R904/2010, art. 25; D2010/24, art. 8.1.

- (29) El apartado 4 enumera los *motivos potestativos de denegación*. Estos motivos de denegación del apartado 4 se entienden sin perjuicio de las obligaciones derivadas del principio de cooperación leal y, por supuesto, pueden establecerse como imperativos en un acto concreto de Derecho de la UE.
- (30) El primer motivo de denegación del apartado 4 tiene un carácter *formal*. Autoriza a las autoridades a denegar las solicitudes que no cumplan con los estándares establecidos en el apartado 1 del artículo V-3. Esto a su vez fomentará el cumplimiento de tales estándares por las autoridades y garantizará la consecución de su objetivo tal y como se establece en los anteriores marginales 15 y 16<sup>41</sup>.
- (31) El segundo motivo de denegación exige a la autoridad de la obligación de prestar asistencia cuando esta conlleve una *violación de las normas sobre secreto profesional o comercial, cuando sea contraria al orden público o suponga una violación de la seguridad nacional*. Se pueden identificar motivos de denegación similares en distintas disposiciones de la legislación fiscal y en los Convenios del Consejo de Europa<sup>42</sup>. La negativa a facilitar información por motivos de seguridad nacional en el ámbito de la asistencia mutua vertical es también acorde al artículo 346.1.a) TFUE. Salvo en el caso de esta excepción prevista en el Tratado, las excepciones a la obligación de prestar asistencia mutua vertical en materia de información deben interpretarse restrictivamente. Ya en una jurisprudencia temprana, como la de dos asuntos de la Comisión contra Grecia en 1988, el Tribunal de Justicia señaló que los Estados miembros están obligados a aportar información a la Comisión para facilitarle el cumplimiento de su misión en virtud del Tratado<sup>43</sup>.
- (32) El tercer motivo de denegación refleja el concepto de asistencia mutua recogido en el artículo V-2.1, que se basa en la asunción de que *la autoridad requirente es la principal responsable de la realización de sus funciones*<sup>44</sup>. Por tanto, cuando quepa esperar razonablemente que la autoridad requirente realice la actividad por sí misma, la autoridad requerida podrá denegar la solicitud<sup>45</sup>. Sin embargo, los Estados miembros no podrán escudarse en este motivo de denegación para tratar de eludir sus

<sup>41</sup> Compárese con ECIEAM, art. 6; CENEMA, art. 5, obligando ambos a la autoridad requerida a informar a la autoridad requirente de las deficiencias detectadas, probablemente con el objetivo de solventarlas para que se pueda llevar a cabo la actividad de asistencia. El art. V-4.4.a), en cambio, resulta más exigente, aunque no impide que la autoridad requirente vuelva a remitir su solicitud de acuerdo con las exigencias formales.

<sup>42</sup> Por ejemplo, R904/2010, art. 54.4; R389/2012, art. 25.4; D2011/16, art. 17.4; CAAMF, art. 21.2.b), d); CENEMA, art. 14.1.b); ECIEAM, art. 7.1.b).

<sup>43</sup> Asunto 240/86 *Comisión c. República Helénica* [1988] Rec. 1835; asunto 272/86 *Comisión c. República Helénica* [1988] Rec. 4875, v., en particular, apdo. 30.

<sup>44</sup> V. D2011/16, art. 17.1; R389/2012, art. 25.1.a); R904/2010, art. 54.1.b).

<sup>45</sup> CAAMF, art. 21.2.g).

deberes de cooperación en virtud del Derecho de la UE. Para poder aducir este motivo de denegación, la autoridad requerida debe contar con bases firmes para considerar que la autoridad requirente podría realizar la actividad por sí misma sin una dificultad excesiva<sup>46</sup>. Cuando la Comisión no pueda llevar a cabo la actividad por sí misma debido a impedimentos prácticos –teniendo en cuenta que dispone de recursos administrativos significativamente inferiores a los de los Estados miembros–, no será razonable esperar que la realice por sí misma. En términos comparativos, las autoridades de los Estados miembros encontrarán con toda probabilidad muchas más dificultades para denegar sobre la base de este motivo las solicitudes de una autoridad de la UE que las de la autoridad de otro Estado miembro.

- (33) El cuarto motivo de denegación trata de *impedir que las solicitudes se conviertan en una carga desproporcionada* para la autoridad requerida y le dificulten el cumplimiento de sus propias obligaciones<sup>47</sup>. Para ello no solo hay que considerar la cantidad de solicitudes recibidas por la autoridad requerida, sino también la importancia relativa de las actividades respectivas, especialmente en atención al artículo 197.1 TFUE.
- (34) El quinto motivo de denegación puede emplearse para las solicitudes de asistencia tanto horizontales<sup>48</sup> como verticales. Toda denegación se revisará conforme a los *principios de equivalencia y de efectividad*. La mera negativa a cooperar por falta de autorización del Derecho nacional que permita la actuación correspondiente de la autoridad, por ejemplo, es contraria al principio de efectividad<sup>49</sup>.
- (35) El equipo redactor debatió *otros posibles motivos de denegación* aparte de los enumerados en el apartado 4, aunque finalmente *los descartó*. Así ocurrió, en primer lugar, con los motivos que se consideraron inadecuados para unas normas generales sobre asistencia mutua<sup>50</sup>. En segundo lugar, los redactores proponen no incluir la reciprocidad como motivo de denegación. En la actualidad, varias disposiciones todavía prevén un motivo de denegación vinculado, de forma más o menos directa, al concepto de reciprocidad<sup>51</sup>. Atendiendo al artículo 197.1 TFUE, esto puede en-

<sup>46</sup> V. Informe explicativo revisado de la CAAMF, apdo. 201.

<sup>47</sup> V. R904/2010, art. 54.1.a); R389/2012, art. 25.1.b).

<sup>48</sup> V. CAAMF, art. 21.2.a), c).

<sup>49</sup> V., en cambio, ECIEAM, art. 7.1.d): «que su Derecho interno o sus costumbres prohíban la asistencia requerida». V., también, el Informe explicativo del ECIEAM, apdo. 34.

<sup>50</sup> Como los contenidos, por ejemplo, en el Reglamento (UE) n.º 1227/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía [2011] DO L326/1, art. 16.5.b), c): «b) si ya se ha incoado un procedimiento judicial por las mismas acciones y contra las mismas personas ante las autoridades del Estado miembro destinatario, o c) si sobre dichas personas ya ha recaído una sentencia firme por los mismos hechos en el Estado miembro destinatario».

<sup>51</sup> Por ejemplo, R904/2010, art. 54.3; R389/2012, art. 25.3; D2011/16, art. 17.3.

tenderse como un requisito anacrónico que debería eliminarse de las disposiciones del Derecho de la UE sobre asistencia mutua.

## V-5 Derecho de la persona afectada a ser informada

### *Apartado 1*

- (36) Este artículo establece el *derecho a ser informado cuando se vayan a transmitir datos personales* a otra autoridad, ya sea de otro Estado miembro o de la UE. No se trata de una práctica habitual en los actuales instrumentos de asistencia mutua, pero existe en el Derecho de protección de datos y es una importante innovación incluida en el Libro V. Los estándares actuales de protección de datos contemplan la información a la persona física titular de los datos antes de que se lleve a cabo la transmisión de los datos o antes de su primera comunicación a un tercero. Las obligaciones específicas dependen de si la información se obtuvo directamente de su titular o de otra fuente<sup>52</sup>. El artículo 18.1 R1024/2012 establece el derecho a ser informado sin mencionar el momento temporal en el que este derecho es efectivo. El artículo 37.2 del Reglamento 767/2008 prevé un derecho de información relativo al uso de la información en el punto de obtención de los datos, pero esto se produce en un sistema de información<sup>53</sup>.
- (37) Dicho esto, el Tribunal de Justicia señaló en el asunto *Sabou* (2013), relativo a la aplicación de la Directiva 77/799, que el respeto del derecho de defensa del contribuyente no exige que este sea informado de la decisión de obtener información, ni le atribuye el derecho a ser oído cuando se lleven a cabo inspecciones, como tampoco exige su participación en la fase de obtención de información, especialmente en el examen de testigos<sup>54</sup>. El tribunal consideró que estas actuaciones todavía forman parte de la fase de investigación del procedimiento y que la negativa a informar previamente a la persona afectada no conculca su derecho a ser oída antes de que se adopte una decisión que la afecte desfavorablemente. El

<sup>52</sup> V. D95/46, arts. 10, 11; R45/2001, arts. 11, 12; PRGPD, art. 14.

<sup>53</sup> Reglamento (CE) n.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS) [2008] DO L218/60 modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, los Reglamentos del Consejo (CE) n.º 1683/95 y (CE) n.º 539/2001 y los Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo (CE) n.º 767/2008 y (CE) n.º 810/2009 [2013] DO L182/1 (R767/2008).

<sup>54</sup> Asunto C-276/12 *Jiří Sabou c. Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu* [2013] DO C367/16, apdos. 44-46.

equipo redactor, en línea con el tribunal en el asunto *Sabou*, no concibe el *derecho a ser informado antes de la transmisión* como un derecho derivado de los derechos de defensa. No obstante, se trata de un *derecho procedimental* de las personas físicas o jurídicas afectadas. Hay distintos argumentos a favor de establecer este derecho procedimental. En primer lugar, no todas las transmisiones de datos dan lugar a una decisión que afecte desfavorablemente al particular, en cuyo transcurso habitualmente sí se informa de la transmisión de información. El particular debe tener conocimiento del hecho de que se está transmitiendo información sobre su persona también en los casos en que no se adopte decisión alguna. En segundo lugar, puede que se reconozca a los particulares la posibilidad de participar en la obtención de información en el Estado miembro requerido. Ese derecho solo podrá hacerse efectivo si el particular conoce la transmisión de datos desde un primer momento.

- (38) Sin duda, puede haber *casos en los que la negativa a informar al particular esté justificada* para proteger la finalidad misma de la solicitud de asistencia. La propia D95/46 reconoce esta necesidad<sup>55</sup>. Tales casos fueron considerados al redactar el segundo inciso del apartado 1, que permite a la autoridad requerida *diferir* el derecho del particular a ser informado cuando se cumplan dos condiciones: el deber de información pondría en peligro la finalidad de la solicitud de asistencia y la negativa a informar al particular es acorde al principio de proporcionalidad. Por el contrario, y en línea con el Derecho general de protección de datos, cuando estas condiciones dejen de cumplirse, la autoridad requerida estará obligada a informar al particular *a posteriori*. Independientemente de estas consideraciones, el derecho a ser informado no se aplicará a los supuestos de notificación de documentos. Ello es así porque se parte de la base de que, en tales casos, las personas afectadas son informadas a través de los documentos notificados.

## ***Apartado 2***

- (39) El apartado 2 trata de garantizar la *protección de toda la información intercambiada*<sup>56</sup> en el transcurso de la asistencia mutua, de conformidad con los principios de equivalencia y efectividad (derivados del principio de cooperación leal del artículo 4.3 TUE), del mismo modo que se protegería cualquier otra información en el Estado miembro. Esto no solo es importante en relación con los secretos comerciales, sino también en lo que respecta a los datos personales.

<sup>55</sup> D95/46, art. 13.1.

<sup>56</sup> V. art. VI-28 sobre confidencialidad y R904/2010, art. 55.1; D2010/24, art. 23.1; R1/2003, art. 28; R2006/2004, art. 13.3; DM2006/960, art. 9; R389/2012, art. 28.1.

## V-6 Distribución de los costes

- (40) El artículo V-6 regula los aspectos económicos de la asistencia mutua. Parte de la *renuncia completa* de las autoridades afectadas a *reclamarse el reembolso de los costes*, estableciendo solo *dos excepciones*<sup>57</sup>. El fundamento se encuentra en la necesidad de garantizar un buen funcionamiento de la administración europea, tanto entre las autoridades de los distintos Estados miembros como entre las autoridades de estos y las de la UE. Se inspira en 3 disposiciones: el artículo 20.2 D2010/24, el artículo 26 R389/2012 y el artículo 21.2 D2011/16. El Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal partía de una premisa semejante ya en 1959, mientras que la nueva Propuesta de la Comisión de Reglamento general de protección de datos prohíbe el cobro de una tasa por «las medidas adoptadas a raíz de una solicitud de asistencia mutua»<sup>58</sup>. Sin embargo, como una solicitud o varias solicitudes relacionadas pueden conllevar un coste excesivo, se ha considerado conveniente establecer una excepción limitada a la prohibición general. En cambio, no se ha previsto ninguna excepción para los supuestos en los que la autoridad requirente retire la solicitud de asistencia. Una norma semejante podría dar lugar a que una autoridad prefiriera no retirar su solicitud aun cuando la actuación concreta o la información en cuestión ya no fueran necesarias. Cuando la autoridad requerida deba hacer frente a unos costes excesivos (debido al gran número de «solicitudes retiradas» o al alcance de una solicitud), o cuando tenga que pagar a expertos externos, podrá en todo caso reclamar los costes en virtud del artículo V-6.

---

<sup>57</sup> V. ECIEAM, arts. 8, 18, 21; CENEMA, art. 13; v. CAAMF, art. 26.

<sup>58</sup> Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal [1959] ETS 30 (BOE núm. 223, de 17.09.1982), art. 20; PRGPD, art. 55.7.





LIBRO VI  
**GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE INFORMACIÓN**



## A. INTRODUCCIÓN AL LIBRO VI

### I. **Ámbito de aplicación del Libro VI y relación con los Libros II a V**

- (1) El Libro VI aborda determinadas categorías específicas de actividades interadministrativas de gestión de información, que pueden consistir, o bien en *ciertas formas de intercambio interadministrativo de información, o bien en bases de datos directamente accesibles por las autoridades públicas*.
- (2) La gestión de información constituye un elemento esencial de todo procedimiento administrativo, y la puesta en común de información es *un elemento clave en la ejecución descentralizada, y eficaz, del Derecho de la UE* en el mercado interior. Las actividades ligadas a la información a menudo constituyen la esencia de los procedimientos compuestos de adopción de decisiones de los que se ocupan, siquiera parcialmente, los Libros II-IV. Esto es especialmente cierto por lo que respecta al Libro III, que incluye muchas normas en materia de obtención de información, inspecciones, audiencias, intervención de terceros y consultas a otras autoridades. Asimismo, la asistencia mutua, tal y como aparece regulada en el Libro V, es un elemento fundamental del Derecho administrativo europeo, y consiste en gran medida en una asistencia mutua de tipo informativo. Esto implica, en primer lugar, que el Libro VI *únicamente* regula *un conjunto específico de actividades de información*, y en segundo lugar, que *complementa al resto de Libros* a través de la regulación de algunos aspectos transversales que dan lugar a problemas específicos de Derecho de la información. Estas disposiciones relativas a la gestión de información son una condición previa esencial para la materialización del derecho a una buena administración. Al exigir que las decisiones se adopten de forma equitativa e imparcial, la realización del derecho a una buena administración depende de aquellos procedimientos que permitan a las administraciones tener en cuenta y valorar los hechos relevantes de un caso, incluidos aquellos que se deriven de otros ordenamientos dentro de la UE.

- (3) En los mecanismos de intercambio de información existentes participan normalmente tanto autoridades de la UE como autoridades nacionales<sup>1</sup>. Asimismo, las bases de datos más importantes son las bases de datos definidas en el artículo VI-2.3, accesibles tanto para las autoridades de la UE como para las autoridades nacionales<sup>2</sup>. En consecuencia, el Libro VI adopta un *enfoque omnicomprendivo en lo referente a su ámbito de aplicación*, en el que se incluyen tanto actividades de gestión de información de las autoridades de la UE, como de las autoridades nacionales. En otras palabras, el Libro VI resulta de aplicación a todas las formas compuestas de gestión de la información. Puesto que el Derecho administrativo nacional solo puede regular estas cuestiones muy parcialmente, este enfoque omnicomprendivo resulta compatible con el principio de subsidiariedad.
- (4) En esta fase del proyecto ReNEUAL, el Libro VI se concentra únicamente en las actividades interadministrativas de gestión de información, ya que constituyen la base, o cuanto menos un fundamento importante, para la actuación administrativa regulada en los Libros II a IV. Se incluyen, destacadamente, aquellas disposiciones relativas a la trazabilidad de la información aportada a los procedimientos de adopción de decisiones. Esto *tiene un notable capacidad de integración de lagunas*, que permite el control judicial de los procedimientos de adopción de decisiones en los que se han recibido aportaciones procedentes de distintas jurisdicciones, y que por ende contribuirá a garantizar la tutela judicial efectiva en la UE en virtud del principio afirmado por el artículo 47 CDFUE.

## II. Relación con el Derecho general en materia de protección de datos y con los derechos relativos a la libertad de información

- (5) El Libro VI combina normas sobre cuestiones estructurales (procedimientos, organización, obligaciones interadministrativas) con aspectos relativos a la protección de datos propios del Derecho de la información. El fundamento para ello estriba en que *la protección de datos*, para que sea efectiva, *debe integrarse en el Derecho general de la información*. Al mismo tiempo, aquella se debe aplicar en el marco de los objetivos generales del Derecho de la información para no resultar demasiado onerosa.
- (6) Por lo tanto, el Libro VI pretende encontrar *un equilibrio adecuado* entre los mencionados *objetivos del Derecho de la información*, y lo hace

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, R1024/2012, art. 3; Reglamento (UE) n.º 16/2011, de 10 de enero de 2011, por el que se establecen medidas de ejecución del Sistema de Alerta Rápida para los Productos Alimenticios y los Alimentos para Animales [2011] DO L6/7 (R16/2011), art. 1 apartado 2.

<sup>2</sup> Por ejemplo, R515/97, art. 24.

adaptando la normativa general sobre protección de datos a los problemas y necesidades del intercambio interadministrativo de información y de las bases de datos, sin que las normas contenidas en el Libro sean una mera reproducción de la mencionada normativa general.

- (7) Por *ejemplo*, el artículo VI-9 establece el *principio de gestión transparente de la información*, que impone, entre otras cosas, el deber de dejar constancia de las actividades de tratamiento de los datos. Este deber no solo contribuye a la protección de datos, sino que además promueve la rendición de cuentas entre administraciones y la colaboración a la hora de obtener la información. El artículo VI-19 establece distintas obligaciones, de actualizar, rectificar o suprimir datos. Mientras que el artículo VI-19.3 reconoce expresamente un derecho «subjetivo» individual a las personas afectadas (entre las que se incluyen las personas físicas titulares de datos personales) en consonancia con los principios en materia de protección de datos, otros apartados se centran principalmente en establecer obligaciones y derechos aplicables a las relaciones interadministrativas sin limitarse a la protección de datos. El artículo VI-19.5 en materia de los marcados que se hacen en los datos combina estos dos enfoques. Por último, el artículo VI-34 prevé la obligación de que los responsables de la protección de datos lleven a cabo una labor de control interno. Se trata de una norma con un efecto meramente declarativo para las autoridades de la UE<sup>3</sup> pero innovadora, al menos por el momento, para las autoridades nacionales<sup>4</sup>. En las explicaciones correspondientes se destacan otros ejemplos.
- (8) El proceso de reforma del marco jurídico general de la UE en materia de protección de datos podría hacer necesario adaptar el presente Código ReNEUAL a dicha reforma. No obstante, *incluir normas sobre protección de datos* en las disposiciones generales de Derecho administrativo de la UE puede *ayudar a simplificar el ordenamiento jurídico*, ya que en el futuro la regulación sectorial que hasta ahora incorporaba normas sobre protección de datos<sup>5</sup> podría remitir a las normas generales sobre procedimiento administrativo en lugar de incluir normas en materia de protección de datos.
- (9) En esta fase del proyecto, el Libro VI *no incluye normas sobre el acceso a documentos ni sobre el suministro activo de información* por parte de las autoridades públicas. Por lo tanto, las normas correspondientes del R1049/2001 así como las recogidas en las Directivas 2003/4 (relativa al acceso del público a la información medioambiental)<sup>6</sup> y 2007/2 (por la

<sup>3</sup> V. la obligación general recogida en el art. 24 R45/2001.

<sup>4</sup> Queda por ver si se aprueba el art. 35 PRGPD, que se expresa en términos similares.

<sup>5</sup> V. R1024/2012, arts. 13 ss.

<sup>6</sup> Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo [2003] DO L41/26.

que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE))<sup>7</sup> no se verán afectadas (→ artículo VI-1.3). Lo mismo cabe afirmar en relación con las normas aplicables a las comunicaciones públicas de las autoridades, en concreto en relación con las advertencias de seguridad de los productos.

### III. Motivos que justifican la creación de un marco jurídico para las formas compuestas de gestión de información

- (10) Resulta necesario crear un marco jurídico para las formas compuestas de gestión de la información de cara a *orientar el curso de la información* en los procedimientos administrativos compuestos y ofrecer *seguridad jurídica*, en el cumplimiento de sus obligaciones, a los distintos actores involucrados en estos procedimientos. Este marco jurídico persigue diferentes objetivos.
- (11) En primer lugar, estas normas deben garantizar la *transparencia* de la actuación conjunta en materia de gestión de información. Cuando las personas físicas y jurídicas se enfrenten a estos procedimientos administrativos compuestos, deben estar en condiciones de identificar con claridad a los actores, sus obligaciones, así como de imputar responsabilidades según corresponda.
- (12) En segundo lugar, el marco jurídico en cuestión debe asegurar que las distintas fases de las actividades de gestión compuesta de la información *respetan los derechos procedimentales* reconocidos a las personas afectadas y a los terceros en los procedimientos administrativos de la UE. La complejidad de los procedimientos compuestos permite mejorar la calidad de la administración en aras del interés general. Pero al mismo tiempo, esta complejidad no debería conseguirse a costa del cumplimiento de los derechos procedimentales.
- (13) En tercer lugar, el marco para las actividades de gestión compuesta de la información debe ofrecer soluciones para *dar respuesta a* los retos derivados de la *fragmentación inherente a los procedimientos compuestos*. Para ello, debe abordar el elemento multijurisdiccional de las actividades de gestión compuesta de la información, así como los conflictos de leyes que de ello se derivan. Un marco jurídico para las actividades de gestión compuesta de la información también debe superar la división horizontal y vertical de las competencias de control administrativo que se ha adoptado tradicionalmente. Asimismo, debe ofrecer una solución adaptada a

---

<sup>7</sup> Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE) [2007] DO L108/1 (D2007/2).

la naturaleza multinivel de las actividades de gestión compuesta de la información, además de garantizar la efectividad de la tutela judicial.

- (14) Tanto los procedimientos administrativos de control como los procesos judiciales deben preservar la eficiencia de la actuación administrativa, y al mismo tiempo garantizar que las personas afectadas vean respetados sus derechos.
- (15) En relación con el *carácter multijurisdiccional* antes mencionado, también resulta fundamental reducir al máximo los posibles conflictos de leyes, tanto horizontales como verticales.
- (16) En atención a las consideraciones anteriores, el Libro VI complementa las normas de procedimiento en materia de actividades de gestión compuesta de la información con *estructuras organizativas adecuadas*. Estas estructuras procedimentales y organizativas están pensadas para mejorar la calidad de los datos. Además, deben regular las condiciones que se deben cumplir para que la obtención, el intercambio y el uso de información en el marco de los procedimientos compuestos de información se lleven a cabo conforme a Derecho.

#### **IV. Tipos de actividades de gestión de información y estándares normativos adecuados**

- (17) El Libro VI adopta un enfoque diferenciado de cara a establecer una infraestructura jurídica para las actividades de gestión de información que no sea demasiado onerosa y que, al mismo tiempo, satisfaga los estándares propios de una UE basada en el principio del Estado de Derecho. Asimismo, el Libro VI prevé una infraestructura jurídica muy flexible. Creemos preferible un enfoque jurídico *omnicomprensivo, y al mismo tiempo diferenciado y flexible*, a un enfoque excesivamente selectivo con solo unos pocos estándares mínimos.
- (18) En primer lugar, los estándares normativos del Libro VI *únicamente resultan de aplicación a las actividades de gestión de información especificadas* (→ artículos VI-1 y VI-2). Estos estándares varían en función de los distintos tipos de actividades de gestión de información:
  - bases de datos<sup>8</sup>, que necesariamente se apoyan en un sistema de información en el sentido del artículo VI-2.4;
  - deberes de información<sup>9</sup> a otras autoridades, si se apoyan en un sistema de información en el sentido del artículo VI-2.4;

<sup>8</sup> En el sentido del art. VI-2.3.

<sup>9</sup> En el sentido del art. VI-2.2.

- mecanismos estructurados de información<sup>10</sup>, si se apoyan en un sistema de información en el sentido del artículo VI-2.4;
  - deberes de información a otras autoridades (simples, esto es, no apoyados en un sistema de información);
  - mecanismos estructurados de información (simples, esto es, no apoyados en un sistema de información).
- (19) En consecuencia, *únicamente algunas normas resultan de aplicación a todas las actividades de gestión de información* a las que se refiere el artículo VI-1: el artículo VI-3 (necesidad de un acto de base)<sup>11</sup>; los apartados 1 y 2 del artículo VI-4.1 (evaluación); el artículo VI-6 (autoridades competentes); el artículo VI-9 (principio de transparencia, etiquetado de los datos); el artículo VI-10 (principio de calidad de los datos); el artículo VI-40 (indemnización); el artículo VI-41 (sanciones por el tratamiento ilícito de los datos).
- (20) *Otras normas solo resultan de aplicación si una actividad de gestión de información tiene su soporte en un sistema de información* (en el sentido de la definición recogida en el artículo VI-2): el artículo VI-5 (deberes específicos de cooperación leal); el artículo VI-17 (normas sobre gestión del acceso); el artículo VI-21 (deber de evaluar la información de manera independiente); el artículo VI-30 (autoridad de control); el artículo VI-31 (procedimiento de mediación); el artículo VI-32 (decisiones interadministrativas vinculantes); el artículo VI-33 (competencia de la autoridad de control para permitir el acceso a los datos o para modificar/suprimir datos). En este contexto, algunas normas resultan de aplicación específicamente solo a los sistemas informáticos, como el artículo VI-8 (autoridades responsables de la gestión de sistemas informáticos) y el artículo VI-29 (estándares de seguridad).
- (21) *Algunas normas resultan de aplicación únicamente a las bases de datos* (en el sentido de la definición recogida en el artículo VI-2): el artículo VI-4.3 (deber de información durante las evaluaciones); el artículo VI-13 (estándares generales); el artículo VI-27 (almacenamiento, bloqueo y supresión de los datos al margen de los procedimientos administrativos); el artículo VI-34 (control interno por los responsables de la protección de datos); el artículo VI-35 (control externo cooperativo de la protección de datos); el artículo VI-36 (control externo por parte del Supervisor Europeo de Protección de Datos –SEPD–); el artículo VI-37 (control externo de la protección de datos por las autoridades nacionales de control); el artículo VI-38 (cooperación entre las autoridades naciona-

<sup>10</sup> En el sentido del art. VI-2.1.

<sup>11</sup> No obstante, nótese la exención recogida en el apdo. 4 para los proyectos piloto.



les de control y el SEPD); el artículo VI-39 (control de la protección de datos por el Consejo Europeo de Protección de Datos).

- (22) Las siguientes *normas resultan de aplicación únicamente a los deberes de información*: el artículo VI-12 (estándares generales); el artículo VI-26 (almacenamiento, bloqueo y supresión de los datos conforme a un deber de información).
- (23) Asimismo, *algunos de los requisitos* recogidos en este Libro se configuran deliberadamente como una *opción para el legislador*. Frente al principio de *lex specialis* adoptado con carácter general en el artículo I-2 (donde se establece que las presentes normas serán de aplicación cuando no existan normas de procedimiento específicas, constituyendo, así, una cláusula *opt-out* para el legislador), estos requisitos únicamente resultan de aplicación si el legislador entiende que son expresamente aplicables (cláusula *opt-in*): el artículo VI-7 (puntos de contacto); el artículo VI-8.4 (especificación del acto de base para los sistemas informáticos); el artículo VI-14 (verificación); el artículo VI-18.2 (posibilidad de atribuir la competencia para modificar/suprimir datos a otras personas); el artículo VI-19.2 (posibilidad de obligar a actualizar con regularidad la información); el artículo VI-39.1 (control externo de las bases de datos por el Consejo Europeo de Protección de Datos); el artículo VI-38.4 (control por representación en el contexto de la cooperación entre las autoridades nacionales de control y el SEPD).

## V. Derechos, obligaciones y estructuras organizativas

- (24) Puesto que el Libro VI regula los intercambios administrativos de información y las bases de datos empleadas por distintas autoridades, muchas de sus normas contienen obligaciones dirigidas a estas autoridades (los artículos VI-4; VI-5; VI-19.4; VI-22; VI-24.2; apartados 2 y 3 del artículo VI-31; apartados 2 y 3 del artículo VI-40) o establecen estructuras organizativas (los artículos VI-6 a VI-8; VI-14; VI-16; VI-18; VI-30 a VI-39). La creación de estas innovadoras estructuras organizativas contribuye a que *haya una clara atribución de responsabilidades, así como una gestión de información transparente*. Esto resultaría beneficioso para la seguridad jurídica y para que aumenten las posibilidades reales de que se produzca un verdadero control y de que haya una cierta rendición de cuentas, ya sea a través de la supervisión por parte de una autoridad de control (→ artículos VI-31 y VI-32) o por la Comisión cuando se presenta un recurso por incumplimiento conforme a los artículos 258 y 259 TFUE ante el TJUE. Desde esta perspectiva, el Libro VI contribuye a crear una infraestructura jurídica para la ejecución del Derecho de la UE en una estructura descentralizada, para la que resultan fundamentales

tanto una buena vertebración de las actividades de gestión de información, como nuevos poderes generales en materia de control.

- (25) No obstante, un elemento igual de importante de la infraestructura jurídica que ofrece el Libro VI consiste en las normas que reconocen, ya sea expresa o tácitamente, *derechos subjetivos a los particulares* para proteger de forma efectiva sus intereses en juego. Algunos derechos se reconocen expresamente en los preceptos de este Libro. Estos preceptos incluyen los artículos VI-15 (acceso de las personas afectadas a los datos); los apartados 3 y 5 del artículo VI-19 (deberes de rectificación o supresión de datos); VI-26 (almacenamiento, bloqueo y supresión de los datos conforme a un deber de información)<sup>12</sup>; VI-27 (almacenamiento, bloqueo y supresión de datos al margen de los procedimientos administrativos)<sup>13</sup>; VI-32.3 (derecho a ser oído por la autoridad de control); VI-33 (competencia de la autoridad de control para permitir el acceso a los datos y para modificar o suprimir datos); VI-37.2 (obligación de las autoridades nacionales de control de ayudar y orientar a la persona afectada); el tercer inciso del artículo VI-38.1 (obligación de la autoridad no competente de dar traslado de la solicitud de la persona afectada a la autoridad competente); VI-40.1 (derecho a una indemnización en relación con las actividades de gestión compuesta de la información). No obstante, lo anterior no excluye la posibilidad de que se pueda entender que otras disposiciones de este Libro que contengan obligaciones reconozcan también derechos, como en: el artículo VI-13 (estándares generales de las bases de datos); el artículo VI-14 (verificación); VI-16 (acceso de las autoridades competentes); apartados 1, 2 y 4 del artículo VI-19 (deberes de actualización, rectificación o supresión de datos); VI-21 (deber de evaluar de manera independiente la información transmitida a través de sistemas de información); VI-24 (restricciones al uso de datos e información); VI-28 (confidencialidad); VI-29 (estándares de seguridad de los sistemas informáticos).

---

<sup>12</sup> Léase en relación con el art. VI-19.3.

<sup>13</sup> Léase en relación con el art. VI-19.3.

## B. NORMAS MODELO

### CAPÍTULO 1: DISPOSICIONES GENERALES

#### VI-1 **Ámbito de aplicación**

- 1) El Libro VI será de aplicación a las siguientes actividades de gestión de información llevadas a cabo por autoridades públicas sobre la base del Derecho de la UE:
  - a) el intercambio de información mediante un mecanismo estructurado de información;
  - b) el intercambio de información en virtud de un deber de información sin previa solicitud;
  - c) el establecimiento y la utilización de una base de datos.

El Libro VI no será de aplicación a las actividades de gestión de información legalmente encomendadas a un único Estado miembro que se puedan desarrollar sin que medie ningún tipo de intercambio de información con otro Estado miembro o con una autoridad de la UE.

- 2) Las normas recogidas en los Libros I a V del presente Código que se refieran a otras actividades de gestión de información no se verán afectadas por lo dispuesto en este Libro.
- 3) El Derecho de la UE y la legislación nacional sobre el acceso a documentos no se verán afectados por las disposiciones de este Libro.

#### VI-2 **Definiciones**

Se entenderá por:

- 1) «mecanismo estructurado de información», un sistema de tratamiento predefinido que permite a las autoridades comunicarse e interactuar de

forma estructurada más allá de las obligaciones generales en materia de asistencia mutua recogidas en el Libro V;

- 2) «deber de información», la obligación de una autoridad, impuesta por el Derecho de la UE, de aportar datos o información a otra autoridad sin previa solicitud;
- 3) «base de datos», una recopilación estructurada de datos contenida en un sistema informático gestionado por una autoridad competente, que permite el acceso a los datos almacenados al menos a otra autoridad competente de la UE o de un Estado miembro sin necesidad de una solicitud previa;
- 4) «sistema de información», o bien un programa informático específico o una infraestructura informática (un sistema informático), o bien una infraestructura organizativa que sirve de base para un intercambio interadministrativo de información o que establece una base de datos;
- 5) «autoridad participante», toda autoridad que forme parte de una actividad de gestión de información en el ámbito del presente Libro, ya sea en condición de autoridad competente, punto de contacto, autoridad de gestión, autoridad de verificación o autoridad de control general;
- 6) «autoridad transmisora», la autoridad competente que suministre datos a otras autoridades competentes en virtud de un deber de información o que introduzca datos en una base de datos;
- 7) «persona afectada»\*, toda persona física o jurídica identificable, directa o indirectamente, mediante los datos intercambiados o almacenados a través de una actividad de gestión de información incluida en el ámbito del presente Libro.

---

\* N. de T.: Aunque en las versiones oficiales españolas de las normas de la UE en materia de protección de datos se usa habitualmente el término «interesado» para referirse al titular de los datos que son objeto de tratamiento, aquí se prefiere traducir la expresión «*person concerned*» por «persona afectada», por cuatro razones principales: para evitar el uso sexista del lenguaje, para mantener la coherencia con el Libro III (donde la noción fundamental es la de «parte» –art. III-2.3– y donde el concepto de «público interesado» –art. III-2.4– se basa en el interés meramente subjetivo que pueda manifestar la persona en cuestión, con independencia de si ostenta la titularidad de algún derecho subjetivo o interés legítimo objetivamente tutelable según el ordenamiento), para evitar «contaminar» un código de Derecho de la UE con categorías que tienen una fuerte carga semántica específica en el ordenamiento de algún Estado miembro (como ocurre precisamente con el concepto de «interesado» en el Derecho administrativo español, que arrastra consigo toda una problemática relativa a la distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos que no es relevante a los efectos del presente código), y porque el concepto de *person concerned* que se maneja en este Libro incluye tanto a las personas físicas como a las jurídicas (a diferencia de la noción de «interesado» manejada por la normativa de protección de datos de la UE –*data subject*, en la versión oficial inglesa de dicha normativa–, que solo incluye a las personas físicas). La «persona afectada» no ha de serlo necesariamente de forma desfavorable.

### **VI-3 Necesidad de un acto de base**

- 1) Se deberá adoptar un acto de base antes de que pueda llevarse a cabo una actividad de gestión de información de las reguladas en el presente Libro. No podrá imponerse el deber de realizar la actividad mencionada sin que exista un acto de base.
- 2) El acto de base podrá adoptar la forma de un reglamento, directiva, decisión o de cualquier otro instrumento con efecto jurídico vinculante.
- 3) Sin perjuicio de los requisitos adicionales previstos en otros preceptos del presente Libro, el acto de base deberá establecer con claridad:
  - a) la competencia o el deber de llevar a cabo la actividad de gestión de información correspondiente;
  - b) la finalidad de la actividad de gestión de información correspondiente;
  - c) las autoridades competentes de conformidad con el artículo VI-6, así como sus responsabilidades, o la competencia para designar a la autoridad competente;
  - d) la autoridad de gestión de conformidad con el artículo VI-8;
  - e) la autoridad de control de conformidad con el artículo VI-30;
  - f) las restricciones del derecho a intercambiar y recibir información o a almacenar datos en una base de datos;
  - g) el Derecho aplicable;
  - h) cualquier requisito específico relativo al mecanismo de intercambio de información, incluidos los requisitos relativos a la estructura y a la seguridad de los sistemas de información; y
  - i) los aspectos adicionales recogidos en otros preceptos del presente Libro.
- 4) Como excepción a lo dispuesto en los apartados 1 a 3, se podrá llevar a cabo una actividad de gestión de información sin un acto de base siempre que dicha actividad sea de competencia de la Unión y se realice para implementar un proyecto piloto de carácter experimental destinado a probar la viabilidad y la utilidad de una actuación. La referida actividad de gestión de información no podrá realizarse sin un acto de base durante un periodo de tiempo superior a dos años consecutivos.

### **VI-4 Evaluación de las actividades de gestión de información**

- 1) La Comisión, o cualquier otro órgano que adopte el acto de base, deberá evaluar de manera global cada actividad de gestión de información, dán-

dose traslado de esta evaluación al Parlamento Europeo y al Consejo. La periodicidad de las evaluaciones deberá definirse en el acto de base.

- 2) Cuando proceda, la autoridad de gestión a la que se refiere el artículo VI-8 deberá remitir a la Comisión informes periódicos sobre el funcionamiento técnico del sistema informático, sobre la infraestructura de comunicación, la seguridad técnica y de la información, y sobre los intercambios de información bilaterales y multilaterales que se lleven a cabo a través de dicho sistema. Si se ha designado una autoridad de control de conformidad con el artículo VI-30, esta deberá remitir a la Comisión informes periódicos en los que recoja sus conclusiones derivadas de las actividades de control. Estos informes se adjuntarán a la evaluación global.
- 3) En relación con el tratamiento de datos personales en bases de datos, las autoridades nacionales de control y el Supervisor Europeo de Protección de Datos elaborarán un informe conjunto, que deberá enviarse periódicamente al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y a la autoridad de gestión o de control concernida. En caso de que el legislador haya asignado el control externo al Consejo Europeo de Protección de Datos de conformidad con los apartados 1 y 3 del artículo VI-39, este será el encargado de elaborar el informe. El mencionado informe deberá tener en cuenta las conclusiones de las auditorías de las actividades de tratamiento de datos que se lleven a cabo de conformidad con los artículos VI-36.3 y VI-37.3.

#### **VI-5 Deberes de cooperación leal en relación con los sistemas de información**

- 1) Las autoridades públicas que utilicen un sistema de información deberán garantizar el funcionamiento eficaz del sistema dentro de su jurisdicción.
- 2) Las autoridades públicas que utilicen un sistema de información deberán asegurarse de que mantienen una comunicación efectiva con la autoridad de gestión.

#### **VI-6 Autoridades competentes**

- 1) En relación con cada una de las actividades de gestión de información que se lleven a cabo, el Estado miembro correspondiente creará o designará la autoridad o autoridades encargadas de realizar cada actividad. Los Estados miembros deberán hacer llegar a la Comisión o, en su caso, a la autoridad de gestión, un listado de las autoridades competentes, así como cualquier modificación que se produzca a este respecto, tan pronto como sea posible. Si un Estado miembro designara más de una autoridad

competente, dicho Estado miembro deberá indicar en ese listado, de forma clara, su respectiva atribución de responsabilidades.

- 2) La Comisión se encargará de la llevanza de un listado de todas las autoridades competentes de la UE. Si la Unión designara más de una autoridad competente, la Comisión deberá indicar en ese listado, de forma clara, su respectiva atribución de responsabilidades.
- 3) La Comisión se encargará de mantener una lista agregada de todas las autoridades competentes para cada actividad de gestión de información, y deberá hacer llegar esta lista a todas las autoridades participantes. En su caso, la lista agregada deberá incluir la atribución de responsabilidades de conformidad con los apartados anteriores. Este listado deberá revisarse y actualizarse periódicamente y en todo caso por lo menos una vez al año.

#### **VI-7 Puntos de contacto**

- 1) En caso de que así lo establezca un acto de base, todos los Estados miembros implicados y la Unión Europea deberán designar un punto de contacto.
- 2) Los puntos de contacto deberán desempeñar las siguientes funciones:
  - a) prestar apoyo a las autoridades competentes en la realización de sus actividades de gestión de información;
  - b) prestar apoyo en la resolución de conflictos;
  - c) apoyar y coordinar el uso de los sistemas de información.
- 3) Los puntos de contacto se asegurarán de que haya un agente de servicio disponible al que se pueda localizar fuera del horario de oficina para comunicaciones de emergencia las veinticuatro horas del día los siete días de la semana.

#### **VI-8 Autoridades de gestión de los sistemas informáticos**

- 1) Cuando una actividad de gestión de información se apoye en un sistema informático, deberá crearse o designarse en el acto de base una autoridad de gestión del sistema informático. La autoridad de gestión podrá ser la Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud de la UE.
- 2) La autoridad de gestión será responsable de la gestión operativa del sistema informático correspondiente. La autoridad de gestión deberá ocuparse de las siguientes funciones:
  - a) garantizar la seguridad, la disponibilidad continua e ininterrumpida, una calidad adecuada del servicio para los usuarios, un alto nivel de

- protección de datos y el mantenimiento y desarrollo del sistema informático;
- b) registrar en el sistema a las autoridades competentes de conformidad con el artículo VI-6 y, en su caso, también a los puntos de contacto, dándoles a ambos acceso al sistema informático;
  - c) únicamente cuando así lo prevea el acto de base aplicable, llevar a cabo las operaciones de tratamiento de datos personales en el sistema informático correspondiente;
  - d) prestar apoyo en las labores de evaluación de la Comisión o del órgano encargado de adoptar el acto de base de conformidad con el artículo VI-4.1. A los efectos de realizar esta evaluación, la autoridad de gestión deberá tener acceso a la información necesaria relativa a las operaciones de tratamiento de datos que se lleven a cabo en el sistema informático correspondiente.
- 3) La autoridad de gestión no participará en aquellas actividades de gestión de información que impliquen el tratamiento de datos personales excepto cuando así lo exija el Derecho de la UE.
- 4) Cada acto de base podrá establecer reglas más detalladas en atención a las necesidades propias del sistema informático, pudiendo conferir a la autoridad de gestión funciones operativas adicionales.

## **VI-9 Principio de gestión transparente de la información**

- 1) Las actividades de gestión de información se llevarán a cabo de conformidad con el principio de transparencia y trazabilidad en el tratamiento de los datos.
- 2) Los datos tratados como consecuencia de una actividad de gestión de información realizada a través de un sistema informático deberán ser etiquetados. Cuando el acto de base o los actos de ejecución no prevean una regulación específica al respecto, la etiqueta deberá incluir los siguientes elementos:
  - a) un registro de la autoridad transmisora, la fuente de la que se han obtenido, la autoridad que haya obtenido los datos en caso de no ser la propia autoridad transmisora, así como una indicación de si resultan de aplicación a tales datos restricciones en cuanto a su intercambio o uso posterior;
  - b) un registro de todo intercambio de información entre autoridades competentes o acceso a datos almacenados en una base de datos, del posterior uso de los datos, así como de la base jurídica para cada una de estas actividades de gestión de información;



- c) un marcado en los términos del artículo VI-19.5 o del artículo VI-14.3;
- d) Cuando haya varios datos vinculados entre sí, la etiqueta deberá indicar dicha vinculación, la autoridad que la haya solicitado y la base jurídica correspondiente.

## **VI-10 Principio de calidad de los datos**

La autoridad transmisora será responsable de garantizar que los datos son exactos, están actualizados y se han recogido de manera lícita.

## **CAPÍTULO 2: MECANISMOS ESTRUCTURADOS DE INFORMACIÓN**

### **VI-11 Estándares de los mecanismos estructurados de información**

- 1) Un acto de base por el que se establezca un mecanismo estructurado de información deberá, en su caso, indicar los sistemas de tratamiento acordados, y los formularios, diccionarios, mecanismos de seguimiento y demás instrumentos normalizados predefinidos que permitan a los miembros de la red intercambiar la información relevante y colaborar a nivel interno.
- 2) Con respecto a la información intercambiada mediante un mecanismo estructurado de información, las obligaciones de actualizar información establecidas en el artículo VI-19 serán de aplicación *mutatis mutandis*.
- 3) Los mecanismos estructurados de información deberán estar sujetos a un marco general de protección de datos definido en el acto de base, en consonancia con los principios que informan los artículos VI-19, VI-25 a VI-29 y VI-34 a VI-39. En ningún caso se verá afectada la obligación de respetar la normativa general en materia de protección de datos.

## **CAPÍTULO 3: DEBERES DE INFORMACIÓN A OTRAS AUTORIDADES PÚBLICAS SIN PREVIA SOLICITUD Y BASES DE DATOS**

### **SECCIÓN 1: ESTÁNDARES GENERALES DE LOS DEBERES DE INFORMACIÓN Y BASES DE DATOS**

#### **VI-12 Estándares generales de los deberes de información**

- 1) El intercambio de información que se lleve a cabo en virtud de un deber de información podrá ser continuo, realizarse con una frecuencia determinada, o condicionarse a que tenga lugar un hecho concreto, en función

de lo que establezca el acto de base. Los datos personales solo podrán ser objeto de intercambio cuando sean pertinentes y limitados al mínimo necesario en relación a los fines para los que se intercambien.

- 2) Cuando exista un deber de informar, la información podrá intercambiarse a través de varios tipos de notificación. La autoridad transmisora elegirá el mecanismo de notificación adecuado atendiendo a la naturaleza de la información, a las circunstancias y la finalidad de su transmisión, así como a las reglas específicas contenidas en el acto de base y en las normas de ejecución nacionales que establezcan el deber de información.
- 3) La información se podrá intercambiar utilizando distintas clases de notificación, incluidas las siguientes:
  - a) notificaciones de emergencia;
  - b) notificaciones de alerta;
  - c) notificaciones de información;
  - d) notificaciones con fines informativos que requieren intervención; y
  - e) notificaciones de seguimiento que responden a una notificación original.
- 4) Como regla general, la información se intercambiará por medios electrónicos, incluyendo la introducción de datos en un sistema de información diseñado para intercambiar información. En casos excepcionales debidamente justificados, la información podrá intercambiarse por otros medios.

### **VI-13 Estándares generales de las bases de datos**

- 1) Los datos únicamente podrán introducirse en una base de datos con fines legítimos en los términos establecidos en el acto de base. Los datos personales únicamente podrán introducirse si son pertinentes y limitados al mínimo necesario en relación a los fines de la base de datos.
- 2) Los datos introducidos en una base de datos estarán sujetos a periodos de almacenamiento predefinidos de conformidad con los artículos VI-26 y VI-27.

### **VI-14 Verificación**

- 1) Un acto de base podrá establecer que los datos y la información intercambiados entre autoridades competentes en virtud de un deber de informar, o introducidos en una base de datos, serán verificados *ex ante* por

una autoridad de verificación distinta. Esta autoridad de verificación podrá ser la misma autoridad de control a la que se refiere el artículo VI-30.

- 2) El acto de base establecerá expresamente un plazo máximo para llevar a cabo la verificación. En caso de no indicarse un plazo máximo, la autoridad de verificación deberá verificar los datos en el plazo más breve posible.
- 3) En los casos en los que, debido a la naturaleza del intercambio o a limitaciones de tiempo en situaciones urgentes o de emergencia, no fuera posible verificar los datos antes de su comunicación, la autoridad de verificación o la autoridad transmisora deberán marcarlos como no verificados, haciéndose lo posible para verificar la información transmitida después de su difusión.
- 4) El acto de base deberá especificar los estándares de la verificación. En caso de no indicarse ningún estándar, la autoridad de verificación evaluará si la información es completa, formalmente correcta, no manifiestamente falsa y legible.

## SECCIÓN 2: GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

### *SUBSECCIÓN 1: ACCESO A LOS DATOS E INFORMACIÓN*

#### **VI-15 Información y acceso de las personas afectadas**

- 1) La autoridad transmisora informará a la persona afectada, de conformidad con la normativa de protección de datos aplicable, sobre el almacenamiento y el tratamiento de los datos que le conciernan. La información deberá incluir, al menos, las categorías de datos que le conciernan que están siendo objeto de tratamiento, la autoridad transmisora, los destinatarios de los datos, y el fin para el que se tratan, incluyendo la base jurídica de dicho tratamiento conforme a las disposiciones del Derecho nacional.
- 2) La persona afectada tendrá derecho a que la autoridad transmisora o, bajo las condiciones establecidas en los artículos VI-30 y VI-33, la autoridad de control, le confirmen, en cualquier momento y previa solicitud, si están siendo objeto de tratamiento datos que le conciernan. Cuando estén siendo objeto de tratamiento datos personales, la autoridad deberá informar de conformidad con la normativa aplicable en materia de protección de datos. El segundo inciso del apartado 1 será de aplicación *mutatis mutandis*.
- 3) La autoridad transmisora informará a la persona afectada sobre sus derechos de acceso a los datos que le conciernan, incluido el derecho a solicitar que se rectifiquen los datos inexactos o que los datos tratados de manera ilícita se supriman tan pronto como sea posible, así como del

derecho a recibir información relativa a los procedimientos previstos para el ejercicio de estos derechos.

- 4) La autoridad de control deberá garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso por parte de las personas afectadas de conformidad con la normativa aplicable en materia de protección de datos.
- 5) La información a que se refieren los apartados 1 y 2 solo podrá ser denegada con los siguientes fines:
  - a) prevención, investigación, detección y represión de infracciones penales;
  - b) la seguridad nacional, el orden público y la defensa de los Estados miembros;
  - c) la salvaguardia de un interés económico o financiero importante de un Estado miembro o de la Unión, incluidos los asuntos monetarios, presupuestarios y fiscales;
  - d) la protección de los derechos y libertades de otras personas.

La autoridad estará obligada a informar a la persona afectada de las razones que justifican la denegación de la información y de las posibilidades de recurso ante la autoridad de control en materia de protección de datos competente. Los apartados 3 a 5 del artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 45/2001 serán de aplicación *mutatis mutandis*.

## **VI-16 Acceso de las autoridades competentes**

- 1) El acceso a información transmitida en virtud de un deber de información o almacenada en una base de datos estará reservado a aquellas autoridades para las cuales el acceso resulte esencial para el cumplimiento de sus obligaciones, y en la medida en que los datos sean necesarios para realizar sus tareas con arreglo a los fines para los que se compartió la información.
- 2) En el acto de base y en las disposiciones de ejecución correspondientes se establecerán, para cada deber de información o base de datos, normas claras y completas relativas a las autoridades que pueden utilizar y acceder a la información, así como a las condiciones de acceso y uso de dicha información.

## **VI-17 Normas sobre gestión del acceso en sistemas de información**

Para cada sistema de información empleado por las autoridades públicas para intercambiar datos en virtud de un deber de información o por el que se establece una base de datos, el acto de base y las disposiciones de ejecución correspondientes deberán fijar normas claras y completas sobre gestión del acceso.

## *SUBSECCIÓN 2: MODIFICACIÓN Y SUPRESIÓN DE DATOS E INFORMACIÓN*

### **VI-18 Competencias para modificar y suprimir datos**

- 1) La información contenida en una base de datos podrá ser modificada o suprimida por las siguientes autoridades:
  - a) la autoridad competente que haya facilitado los datos en virtud de un deber de información o que haya introducido los datos en una base de datos;
  - b) la autoridad de control con arreglo al artículo VI-33.
- 2) También podrá reconocerse la facultad de modificar o suprimir información en una base de datos a cualquiera de las autoridades recogidas en el artículo VI-6 cuando el acto de base lo contemple expresamente.

### **VI-19 Deberes de actualización, rectificación o supresión de datos**

- 1) Si llega a conocimiento de la autoridad transmisora que la información transmitida a otras autoridades o los datos introducidos en una base de datos son inexactos o han sido tratados de manera contraria al Derecho nacional o de la UE aplicable, comprobará la información o los datos y, si fuera necesario, los rectificará o suprimirá de inmediato.
- 2) El acto de base podrá obligar a las autoridades transmisoras a actualizar la información regularmente en determinados periodos de tiempo.
- 3) Toda persona afectada podrá solicitar que la autoridad transmisora proceda sin demora a la rectificación de los datos inexactos que le conciernan, así como a la supresión o al bloqueo de los datos registrados ilegalmente o que ya no puedan seguir siendo almacenados.
- 4) Cuando una autoridad participante distinta de la autoridad transmisora tenga indicios de que los datos son inexactos o han sido tratados de manera contraria al Derecho nacional o de la UE aplicable, informará de ello inmediatamente a la autoridad transmisora. La autoridad transmisora comprobará los datos y, si fuera necesario, los rectificará o suprimirá de inmediato.
- 5) Los datos cuya exactitud sea rebatida por la persona afectada o por otra autoridad participante, pero cuya exactitud o inexactitud no pueda determinarse, deberán ser marcados por la autoridad transmisora para poner de manifiesto este conflicto si así lo solicita la persona afectada. Cuando así se haga, dicho marcado solo podrá suprimirse con el consentimiento de la persona afectada o de la otra autoridad participante. Sin perjuicio de esta limitación, un marcado podrá suprimirse sobre la base de una reso-

lución del órgano jurisdiccional competente o de una autoridad independiente de protección de datos.

- 6) Las competencias correspondientes de la autoridad de control en virtud del artículo VI-33 no se verán afectadas.

### *SUBSECCIÓN 3: USO DE LOS DATOS E INFORMACIÓN*

#### **VI-20 Deber de utilizar la información y de consultar las bases de datos**

En el desarrollo de sus actividades, las autoridades competentes estarán obligadas a tener en cuenta la información transmitida por otras autoridades competentes en virtud de un deber de información o que sea introducida en una base de datos. Estarán particularmente obligadas a buscar y consultar la información disponible en las bases de datos.

#### **VI-21 Deber de evaluar de manera independiente la información transmitida a través de sistemas de información**

- 1) La información transmitida a través de sistemas de información deberá ser objeto de una evaluación independiente por parte de la autoridad competente que esté considerando llevar a cabo alguna actuación administrativa con base en dicha información. Cuando la autoridad competente actuante cuestione la validez de la información, consultará inmediatamente, a través del sistema de información, a la autoridad competente que la haya facilitado.
- 2) Las autoridades competentes se asegurarán de que las funciones pertinentes de un sistema de información se aprovechan plenamente con tal de obtener una imagen clara y completa de la información y evitar declaraciones de hechos falsas.

#### **VI-22 Deber de adoptar medidas concretas ante la información**

Cuando exista una obligación de actuar como consecuencia de una notificación, las autoridades competentes garantizarán que se llevan a cabo las medidas previstas en el acto de base y, cuando sea necesario, informarán al resto de autoridades competentes de las actuaciones realizadas mediante el envío de una notificación de seguimiento.

**VI-23 Cláusula de exención**

En casos excepcionales, las autoridades competentes podrán quedar exentas del cumplimiento de las obligaciones recogidas en los artículos VI-21 y VI-22. Esta exención del cumplimiento deberá limitarse a una serie de situaciones justificadas y claramente especificadas en el acto de base o en las normas de ejecución correspondientes.

**VI-24 Restricciones al uso de datos e información**

- 1) Las autoridades competentes llevarán a cabo el intercambio y el tratamiento de los datos únicamente para los fines establecidos en las disposiciones de Derecho de la UE en las que se regula el intercambio de esta información.
- 2) El tratamiento para fines distintos solo se permitirá con la autorización previa de la autoridad transmisora y estará sujeto al Derecho aplicable de la autoridad competente que reciba o extraiga los datos. La autorización podrá concederse siempre y cuando así lo permita el Derecho aplicable de la autoridad transmisora.
- 3) La divulgación de los datos y de la información compartida por autoridades públicas a terceros exige una autorización legislativa específica.

***SUBSECCIÓN 4: PROTECCIÓN DE DATOS Y SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN*****VI-25 Obligaciones generales en materia de protección de datos**

- 1) Todas las actividades de gestión de información deberán cumplir con los requisitos específicos en materia de protección de datos que resulten de aplicación.
- 2) El acto de base definirá con claridad, para cada actividad de gestión de información regulada, las categorías de datos e información que pueden obtenerse, intercambiarse y almacenarse. Antes de transmitir información, la autoridad competente se asegurará de que la información pertenece a estas categorías de datos e información.

**VI-26 Almacenamiento, bloqueo y supresión de datos intercambiados en virtud de un deber de información**

- 1) Los datos de personas afectadas almacenados en una base de datos como consecuencia de un intercambio de información en virtud de una obliga-

ción de informar, solo serán accesibles durante el tiempo necesario para alcanzar los fines para los que se transmitieron. Cuando un deber de información traiga causa de la producción de un hecho determinado, los datos solo serán accesibles hasta que se lleven a cabo las actuaciones administrativas vinculadas a este hecho y durante un periodo que no podrá superar los seis meses desde la finalización formal del procedimiento correspondiente. Transcurrido ese periodo de tiempo, los datos deberán ser bloqueados. El acto de base establecerá el periodo ordinario y el periodo máximo durante los que los datos serán accesibles.

- 2) Los datos bloqueados, a excepción de su almacenamiento, solo podrán ser tratados a los efectos de probar un intercambio de información, previo consentimiento de la persona afectada, a menos que el tratamiento sea necesario para un posterior proceso judicial o se solicite por razones imperiosas de interés general.
- 3) Las autoridades competentes que utilicen la base de datos no podrán buscar o acceder a los datos bloqueados. Las búsquedas que den como resultado datos bloqueados deberán generar una respuesta negativa para la autoridad requirente.
- 4) Los datos bloqueados deberán suprimirse automáticamente en un plazo de tres años desde el comienzo del periodo de bloqueo. Toda decisión de conservar los datos durante un periodo de tiempo superior deberá estar fundada en una evaluación exhaustiva del caso concreto y será revisada periódicamente.
- 5) Lo establecido en este precepto se entiende sin perjuicio del derecho de un Estado miembro a conservar archivos nacionales de datos relativos a una notificación concreta emitida por dicho Estado miembro, o a una notificación con respecto a la cual se haya actuado en el territorio del Estado miembro. La duración de este almacenamiento de datos se registrará por el Derecho nacional.

#### **VI-27 Almacenamiento, bloqueo y supresión de datos al margen de los procedimientos asociados a un deber de información**

- 1) Los datos podrán ser accesibles a través de las bases de datos con independencia de los límites establecidos en el artículo VI-26 de conformidad con las normas del acto de base aplicables a la base de datos correspondiente.
- 2) Sin perjuicio del periodo máximo de conservación de los datos previsto en el acto de base, los datos almacenados en la base de datos deberán ser revisados periódicamente por la autoridad transmisora para evaluar si siguen siendo necesarios para los fines para los que fueron legalmente almacenados.



- 3) La autoridad transmisora bloqueará los datos de personas afectadas almacenados en una base de datos en cuanto dejen de ser necesarios para los fines para los que fueron legalmente almacenados o cuando haya transcurrido el periodo máximo de almacenamiento previsto en el acto de base.
- 4) El cuarto inciso del apartado 1 y los apartados 2 a 5 del artículo VI-26 se aplicarán a las bases de datos *mutatis mutandis*.
- 5) Este precepto no excluye la posibilidad de suprimir los datos antes de que transcurra el periodo de almacenamiento establecido cuando así lo solicite expresamente la autoridad transmisora y lo consienta la persona afectada. En caso de producirse, esta supresión deberá notificarse a todas las autoridades participantes.

### **VI-28 Confidencialidad**

Las autoridades públicas, sus funcionarios y otros agentes, incluidos los expertos independientes y los organismos designados por una autoridad pública, no divulgarán información que hayan obtenido mediante actividades de gestión de información y que se encuentre amparada por el secreto profesional u otras obligaciones equivalentes de confidencialidad. Esta obligación seguirá siendo aplicable después del cese en el cargo o el empleo de dichos empleados o tras la terminación de sus actividades.

### **VI-29 Estándares de seguridad de los sistemas informáticos**

El acto de base y las disposiciones de ejecución correspondientes establecerán, para cada sistema informático empleado por las autoridades públicas para intercambiar datos en virtud de un deber de información o por el que se establezca una base de datos, estándares claros y completos sobre las medidas de seguridad que deberán adoptarse, y que serán adecuadas al riesgo existente.

## **CAPÍTULO 4: CONTROL Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

### **SECCIÓN 1: CONTROL GENERAL Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

#### **VI-30 Establecimiento de una autoridad de control**

- 1) En caso de que una actividad de gestión de información se apoye en un sistema de información, el acto de base correspondiente creará o designará una autoridad de control y regulará su estructura organizativa.

- 2) La autoridad de control tendrá encomendadas las siguientes funciones:
  - a) supervisar las actividades de gestión de información de todas las autoridades participantes a fin de garantizar el cumplimiento de las presentes normas modelo, del acto de base y del Derecho de la UE aplicable;
  - b) resolver conflictos entre las autoridades participantes a través de procedimientos de mediación de conformidad con el artículo VI-31, o a través de decisiones interadministrativas vinculantes en virtud del artículo VI-32;
  - c) ejercer de autoridad de recurso cuando el Derecho de la UE establezca una vía de recurso administrativo;
  - d) ejercer de autoridad de verificación con arreglo al artículo VI-14 cuando el Derecho de la UE aplicable exija que se verifiquen datos o información;
  - e) garantizar el cumplimiento de la normativa aplicable sobre protección de datos, sin perjuicio de las competencias atribuidas en la Sección 2 del presente capítulo a las autoridades externas de control en materia de protección de datos. La autoridad de control colaborará con las autoridades de protección de datos a fin de establecer un control en materia de protección de datos eficaz y eficiente;
  - f) atender las quejas relativas a la denegación de acceso a los documentos de una base de datos en los términos del artículo VI-2.3, y conceder dicho acceso de conformidad con el Derecho de la UE aplicable.

### **VI-31 Procedimiento de mediación entre autoridades participantes**

- 1) Cuando una autoridad participante considere que una medida adoptada por otra autoridad participante es incompatible con el acto de base o que es probable que afecte a los fines perseguidos por la actividad de gestión de información, remitirá el asunto a la autoridad de control. La autoridad de control ejercerá de mediadora.
- 2) Las autoridades participantes correspondientes y la autoridad de control harán todo lo posible para resolver el problema.
- 3) Las autoridades participantes afectadas por el resultado de la mediación deberán informar sobre las medidas adoptadas a raíz de la mediación.

### **VI-32 Decisiones interadministrativas vinculantes**

- 1) La autoridad de control será competente para controlar la legalidad de las actividades de gestión de información a la luz de los parámetros estable-

cidos en el acto de base y de otras normas y principios derivados del Derecho de la UE. La autoridad de control podrá adoptar una decisión ordenando a las autoridades participantes el cumplimiento de las disposiciones correspondientes.

- 2) La autoridad de control podrá actuar de oficio o a instancia de una autoridad participante. La autoridad de control procurará resolver el conflicto a través de un procedimiento de mediación conforme al artículo VI-31 antes de adoptar una decisión interadministrativa vinculante. Las normas modelo del Libro III serán de aplicación *mutatis mutandis*.
- 3) Sin perjuicio de las competencias recogidas en el artículo VI-33, la autoridad de control deberá atender e investigar las quejas de las personas afectadas en relación con actividades de gestión de información.

### **VI-33 Competencia para conceder el acceso a los datos y para modificar o suprimir datos**

- 1) A solicitud de la persona afectada, la autoridad de control le informará, de conformidad con el artículo VI-15, acerca de los datos que le conciernan que hayan sido introducidos en un sistema de información.
- 2) La autoridad de control tendrá la facultad de suprimir o modificar los datos inexactos o ilícitos que hayan sido introducidos en un sistema de información, sobre la base de una solicitud de una persona afectada con arreglo al artículo VI-19.3, o a partir de una decisión de una autoridad de protección de datos o de una autoridad judicial.

## **SECCIÓN 2: CONTROL DE LA PROTECCIÓN DE DATOS EN BASES DE DATOS**

### **VI-34 Control interno por los responsables de la protección de datos**

- 1) Todas las autoridades públicas que participen en una base de datos deberán nombrar al menos a una persona responsable de la protección de datos.
- 2) En lo referente al nombramiento y funciones de los responsables de la protección de datos, el artículo 24 del Reglamento (CE) n.º 45/2001 resultará de aplicación en la medida en que no haya normas específicas aplicables y, en el caso de las autoridades de los Estados miembros, será de aplicación *mutatis mutandis*.

### **VI-35 Control externo cooperativo de la protección de datos en bases de datos**

Cuando el legislador no atribuya el control externo de la protección de datos en bases de datos al Consejo Europeo de Protección de Datos con arreglo al artículo VI-39, el control externo de la protección de datos en bases de datos se organizará a través de una estructura cooperativa de conformidad con los artículos VI-36 a VI-38.

### **VI-36 Control externo por parte del Supervisor Europeo de Protección de Datos**

- 1) En relación con el tratamiento de datos personales en bases de datos, el Supervisor Europeo de Protección de Datos será responsable de garantizar, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y demás disposiciones de Derecho de la UE en materia de protección de datos, que las autoridades de la UE respeten los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas, y en particular su derecho a la protección de los datos de carácter personal consagrado en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- 2) En relación con el tratamiento de datos personales en bases de datos, el Supervisor Europeo de Protección de Datos controlará de manera independiente la licitud en el tratamiento de datos personales por parte de autoridades de la UE, especialmente la transmisión a y desde la base de datos. Cuando se constituya una autoridad de gestión con arreglo al artículo VI-8, el Supervisor Europeo de Protección de Datos controlará especialmente el intercambio y el ulterior tratamiento de la información complementaria y las demás actuaciones llevadas a cabo por la autoridad de gestión.
- 3) El Supervisor Europeo de Protección de Datos velará por que, al menos cada cuatro años, se lleve a cabo una auditoría de las actividades de tratamiento de datos personales de las autoridades participantes de la UE siguiendo normas de auditoría internacionales. Las autoridades participantes proporcionarán cualquier información solicitada por el Supervisor Europeo de Protección de Datos, le darán acceso a todos los documentos y registros, y le permitirán acceder a sus locales en todo momento.
- 4) A los efectos del presente artículo, el Supervisor Europeo de Protección de Datos ejercerá las funciones previstas en el artículo 46 y ostentará los poderes que le atribuye el artículo 47 del Reglamento (CE) n.º 45/2001.

### **VI-37 Control externo de la protección de datos por parte de las autoridades nacionales de control**

- 1) En relación con el tratamiento de datos personales en bases de datos, la autoridad o autoridades designadas en cada Estado miembro a las que se hayan atribuido las competencias a las que se refiere el artículo 28 de la Directiva 95/46 o el artículo 25 de la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (la «autoridad nacional de control») controlará de manera independiente la licitud en el tratamiento de datos personales por parte de los actores de los Estados miembros, incluida la transmisión de datos a y desde la base de datos, así como el intercambio y ulterior tratamiento de información complementaria.
- 2) La autoridad nacional de control del Estado miembro en el que se encuentre la persona física afectada y, en su caso, la autoridad nacional de control del Estado miembro transmisor, deberán prestar asistencia a la persona física afectada y, si así lo solicitara esta última, orientarla en relación con el ejercicio de su derecho a rectificar o suprimir datos. Ambas autoridades nacionales de control deberán cooperar con esta finalidad. La solicitud de asistencia se podrá formular ante la autoridad nacional de control del Estado miembro donde se encuentre la persona física afectada. Esta autoridad deberá dar traslado de la solicitud a la autoridad nacional de control del Estado miembro transmisor.
- 3) La autoridad nacional de control velará por que, al menos cada cuatro años, se lleve a cabo una auditoría de las actividades de tratamiento de datos personales de las autoridades participantes del Estado miembro siguiendo normas de auditoría internacionales. Las autoridades participantes proporcionarán cualquier información solicitada por la autoridad nacional de control respectiva, le darán acceso a todos los documentos y registros, y le permitirán acceder a sus locales en todo momento.

### **VI-38 Cooperación entre las autoridades nacionales de control y el Supervisor Europeo de Protección de Datos**

- 1) En relación con el tratamiento de datos personales en bases de datos, las autoridades nacionales de control y el Supervisor Europeo de Protección de Datos, cada uno dentro del ámbito de sus competencias respectivas, cooperarán activamente en el marco de sus responsabilidades y garantizarán un control coordinado de las bases de datos. A dicho efecto, intercambiarán la información pertinente, se asistirán mutuamente en la realización de inspecciones y auditorías, estudiarán las dificultades de interpretación y aplicación de la normativa aplicable en materia de protección de datos, examinarán los problemas que se planteen en el ejercicio del control independiente o al ejercer sus derechos las personas físicas

afectadas, elaborarán propuestas armonizadas para hallar soluciones comunes a los problemas y fomentarán el conocimiento de los derechos en materia de protección de datos, en la medida necesaria. En caso de que una persona física afectada dirigiera una solicitud a una autoridad incompetente para conocer de dicha solicitud, esta dará traslado de la solicitud a la autoridad competente e informará a aquella de dicho traslado.

- 2) Toda autoridad de control adoptará todas las medidas adecuadas que resulten necesarias para atender la solicitud de otra autoridad de control sin demora y en un plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud. Estas medidas pueden comprender, en concreto, la transmisión de información relevante en el desarrollo de una investigación o medidas de ejecución encaminadas a producir la cesación o la prohibición de las operaciones de tratamiento contrarias al Derecho aplicable.
- 3) El Libro V sobre asistencia mutua será de aplicación sin perjuicio de los apartados anteriores.
- 4) El legislador puede asignar el control de todo el tratamiento de datos realizado en una base de datos, o bien al Supervisor Europeo de Protección de Datos, a una autoridad nacional de control, o a un conjunto de autoridades de control (control por representación).

### **VI-39 Control de la protección de datos en bases de datos por parte del Consejo Europeo de Protección de Datos**

- 1) En relación con el tratamiento de datos personales en bases de datos, el legislador podrá asignar la totalidad del control externo de una base de datos al Consejo Europeo de Protección de Datos. El Consejo estará compuesto por el director de una autoridad de control de cada Estado miembro y por el Supervisor Europeo de Protección de Datos, y tomará sus decisiones por mayoría simple de sus miembros. Si se constituyera un Consejo Europeo de Protección de Datos por obra de la normativa general de la UE en materia de protección de datos, el control de las bases de datos únicamente podrá asignarse a este Consejo. En este caso, el Consejo establecerá al menos un subgrupo encargado del control de las bases de datos. La Comisión no podrá participar en ningún caso en las actividades y reuniones del Consejo relativas al control de bases de datos.
- 2) Las autoridades nacionales de control y el SEPD velarán por que al Consejo Europeo de Protección de Datos o al subgrupo se le asignen recursos humanos, técnicos y financieros adecuados, así como los locales e infraestructuras necesarios para el ejercicio efectivo de sus funciones y competencias.
- 3) El Consejo Europeo de Protección de Datos asumirá las funciones y competencias previstas en los artículos VI-36 y VI-37, y dispondrá de los

poderes que reconocen estos preceptos. A tal fin, adoptará anualmente un plan de control específico para cada base de datos. En este plan podrá delegar parte de sus funciones y competencias, concretamente el control de las actividades de los Estados miembros, en las autoridades nacionales de control individuales, en un conjunto de autoridades nacionales de control o en el SEPD. En los supuestos de delegación, las autoridades nacionales de control y el SEPD estarán vinculados por esta delegación y por las demás decisiones del Consejo. La delegación será revocable en cualquier momento.

- 4) A los efectos de desempeñar sus funciones y contribuir a una aplicación coherente de las normas y procedimientos en materia de tratamiento de datos, el Consejo Europeo de Protección de Datos cooperará en la medida necesaria con otras autoridades de control.

## **CAPÍTULO 5: DERECHO A INDEMNIZACIÓN Y SANCIONES**

### **VI-40 Derecho a una indemnización en relación con las actividades de gestión compuesta de la información**

- 1) Toda persona que sufra daños derivados de un tratamiento ilícito en el contexto de una actividad de gestión de información, o de cualquier actuación incompatible con las disposiciones del acto de base, tendrá derecho a recibir una indemnización de la autoridad participante responsable de los daños sufridos o de la autoridad competente en el lugar de residencia del reclamante o, si el reclamante fuera una persona jurídica, donde esta tenga su domicilio social.
- 2) En el caso de que la autoridad participante frente a la que se entable una acción no sea la autoridad participante responsable de la actividad de gestión de información que hubiera causado el daño, esta última estará obligada a reembolsar, previa petición, las cantidades pagadas en concepto de indemnización, a no ser que los datos hubieren sido utilizados por la autoridad participante que requiera el reembolso incumpliendo el acto de base.
- 3) Si el incumplimiento por una autoridad participante de las obligaciones que le impone el acto de base causa daños a otra autoridad participante, aquella será considerada responsable de los daños, salvo en caso de que la otra autoridad participante no haya adoptado medidas razonables para prevenir los daños o para reducir al mínimo sus efectos.
- 4) Los daños se calcularán e indemnizarán de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

## **VI-41 Sanciones por un tratamiento ilícito de los datos**

Las autoridades participantes garantizarán que todo tratamiento de datos contrario al acto de base realizado en el marco de una actividad de gestión de información incluida en el ámbito de aplicación del presente Libro esté sujeto a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.



## C. EXPLICACIONES

### CAPÍTULO 1: DISPOSICIONES GENERALES

#### VI-1 Ámbito de aplicación

- (1) Como se explica en la introducción<sup>14</sup>, y de conformidad en el artículo I-1.3, el Libro VI adopta un *enfoque omnicompreensivo en relación con las autoridades* a las que resulta de aplicación. El ámbito de aplicación comprende actividades de gestión de información tanto verticales como horizontales, abarcando por ello no solo actividades de gestión de información de las autoridades de la UE, sino también de las autoridades nacionales.
- (2) Por el contrario, el ámbito de aplicación objetivo no comprende todas las actividades de gestión de información existentes. El Libro VI *se concentra en ciertas actividades interadministrativas de intercambio de información* recogidas en el primer inciso del artículo VI-1.1 y definidas en los apartados 1 a 3 del artículo VI-2, concretamente las que se producen a través de un mecanismo estructurado de información, en virtud de un deber de información sin previa solicitud, o mediante el establecimiento y utilización de una base de datos (compartida). Como prevé el segundo inciso del artículo VI-1.1 y siguiendo el planteamiento general del Código ReNEUAL, las normas del Libro VI no abarcan las actividades puramente internas que se desarrollan en un Estado miembro. Como cabe extraer de las definiciones de los apartados 1 a 3 del artículo VI-2, tales normas tampoco se aplican a las actividades internas de gestión de información que tienen lugar en el seno de una autoridad de la UE<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> V. marg. 3 de la introducción al presente Libro.

<sup>15</sup> V. Libro V, margs. 6 a 8 de las explicaciones.

- (3) Tal y como subraya el apartado 2 del artículo VI-1, *algunas actividades de gestión de información están reguladas en otros Libros* del presente Código, en concreto en el Libro V, que aborda el intercambio de información con arreglo al deber de asistencia mutua<sup>16</sup>, y los Capítulos 3 y 4 del Libro III (decisiones unilaterales sobre casos concretos) en relación con la obtención de información, el derecho de audiencia y las consultas interadministrativas.
- (4) Debido a que los recursos eran limitados, *hay una serie de actividades de gestión de información que no son reguladas* por el Código ReNEUAL en esta fase del proyecto. Además, en algunos casos ya existen disposiciones legales que se ocupan ampliamente de estas actividades. Esto es especialmente cierto por lo que respecta a las normas sobre el acceso de los particulares a los documentos que se encuentran en poder de autoridades públicas. Por lo tanto, hay instrumentos jurídicos relevantes a este respecto, entre los que se incluyen el R1049/2001 y la Directiva INSPIRE D2007/2, que no se verán afectados por el Código. Asimismo, el uso (público) de información del sector público para informar o advertir a la ciudadanía<sup>17</sup> queda fuera del ámbito de aplicación del Código ReNEUAL. Estas actividades podrían integrarse en las presentes normas modelo en una fase posterior.

## VI-2 Definiciones

- (5) *El artículo VI-2 complementa al artículo I-4* y contiene definiciones de términos que son especialmente importantes para el Libro VI. Este es el caso, por ejemplo, de las definiciones recogidas en los apartados 1 a 3, que se refieren a las subcategorías de actividades de gestión de información para las que el artículo VI-1.1 prevé la aplicación del Libro VI. La definición de «sistema de información» es relevante, puesto que algunas de las normas de este Libro resultan de aplicación únicamente a actividades que tienen su soporte en estos sistemas<sup>18</sup>. Los apartados 5 y 6 definen tipos de autoridades que no aparecen definidas después<sup>19</sup>.

Por el contrario, *algunos términos empleados en el Libro VI no están definidos*. Así sucede, sobre todo, con nociones como las de «datos per-

<sup>16</sup> V. margs. 5, 6 de la introducción al presente Libro.

<sup>17</sup> R178/2002, art. 10; Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos [2001] DO L11/4 modificada por última vez por el Reglamento (CE) n.º 596/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control [2009] DO L188/14 (D2001/95), art. 5.

<sup>18</sup> V. marg. 20 de la introducción al presente Libro.

<sup>19</sup> En contraposición a los tipos de autoridades definidas en los artículos VI-6, VI-7, VI-8, VI-14, VI-30.

sonales» o «tratamiento de datos», que ya están debidamente definidas en la normativa de la UE en materia de protección de datos y no precisan de ulterior definición<sup>20</sup>. Los términos «datos» e «información» tampoco se definen, de conformidad con el Derecho vigente de la UE, que no diferencia entre ambos términos<sup>21</sup>. Este enfoque resulta adecuado también para estas normas modelo.

- (6) La definición de *mecanismo estructurado de información* del apartado 1 se inspira parcialmente en el Derecho vigente de la UE<sup>22</sup>. A diferencia de ciertas normas de la UE, la definición recogida en el apartado 1 del artículo VI-2 establece que esta actividad de gestión de información, específica y avanzada, debe diferenciarse de la información intercambiada en virtud de las obligaciones básicas de asistencia mutua previstas en el Libro V. Las diferencias entre la asistencia mutua «simple» regulada en el Libro V y los mecanismos estructurados de información son objeto de un ulterior desarrollo en el artículo III-12.1. Conforme a la definición, los sistemas de tratamiento de información en el seno de una única autoridad no están cubiertos, por lo que el Libro VI no se les aplica<sup>23</sup>.
- (7) En virtud del artículo VI-2.2, el *deber de información* previsto en el Libro VI incluye únicamente obligaciones de informar a otra autoridad. La ausencia de una solicitud permite diferenciar el deber de información de la asistencia mutua (para la obtención de información) definida en el artículo V-2. La información se puede facilitar de manera horizontal, de una autoridad de un Estado miembro a otra o entre autoridades distintas de la UE, así como de manera vertical, entre autoridades de los Estados miembros y autoridades de la UE. Por lo tanto, las obligaciones de informar a otro agente dentro de una misma autoridad, así como los deberes de información al público en general o a particulares no están reguladas en el Código ReNEUAL<sup>24</sup>. La información se podrá facilitar de forma continuada, con una frecuencia determinada, o podrá condicionarse a que tenga lugar un hecho concreto.
- (8) La definición de *base de datos* del apartado 3 como la tercera actividad de gestión de información regulada por las presentes normas modelo se inspira en la definición de *fichero* efectuada por el Derecho de la UE<sup>25</sup>. Además de reunir las notas propias de estos ficheros, la base de datos debe estar integrada en un sistema informático. Como sucede con las otras dos actividades reguladas por el Libro VI, y en coherencia con el hecho de que el Libro VI se centre en la gestión compuesta de informa-

<sup>20</sup> Por ejemplo, D95/46, art. 2.a); PRGPD, art. 4.2.

<sup>21</sup> Por ejemplo, D95/46, art. 2.a); PRGPD, art. 4.2.

<sup>22</sup> Compárese con el art. 5.d) R1024/2012.

<sup>23</sup> V. también marg. 2 de las explicaciones.

<sup>24</sup> V. también marg. 2 de las explicaciones.

<sup>25</sup> Compárese con el art. 2.c) de la D95/46; también PRGPD, art. 4.4.

ción, una base de datos que sea utilizada por una única autoridad no entra dentro de la definición del apartado 3<sup>26</sup>. Asimismo, las bases de datos utilizadas únicamente, de forma ajustada a Derecho, por las autoridades de un solo Estado miembro no están reguladas por el Libro VI con arreglo al segundo inciso del artículo VI-1.1. En otras palabras, el Libro VI únicamente resulta de aplicación a las bases de datos compartidas por al menos dos autoridades públicas de distintas jurisdicciones o por al menos dos autoridades de la UE.

- (9) La noción de *sistema de información* se emplea de muy diversas formas en distintos actos jurídicos de la UE así como en la literatura académica. El apartado 4 no lo define como una actividad específica en materia de información, sino que utiliza el concepto para calificar ulteriormente las tres actividades enumeradas en las letras a) a c) del artículo VI-1.1. Por lo tanto, la noción no es relevante a efectos del ámbito de aplicación del Libro VI, pero sí para la aplicación de determinadas disposiciones más exigentes del mismo Libro<sup>27</sup>. Al contrario de lo que sucede con las bases de datos, que por definición están integradas en un sistema informático<sup>28</sup>, los mecanismos estructurados de información y las obligaciones de informar no siempre se apoyarán en un sistema de información.
- (10) Estos estándares o exigencias cualificados encuentran justificación bien cuando una actividad de información se apoye en un sistema informático, ya sea un programa informático específico para el intercambio de información o una infraestructura informática<sup>29</sup>, o bien cuando la actividad se apoye en una estructura organizativa, es decir, en mecanismos organizativos tales como los puntos de contacto (artículo VI-7), las autoridades de gestión (artículo VI-8) o las autoridades de control (Libro VI, Capítulo 4).
- (11) Los derechos individuales establecidos en el marco del presente Libro son en principio derechos de las *personas afectadas*, que incluyen tanto a las personas físicas como a las personas jurídicas. La definición

<sup>26</sup> V. también, marg. 2 de las explicaciones.

<sup>27</sup> V. también, marg. 20 de la introducción al presente Libro.

<sup>28</sup> V. artículo VI-2.3.

<sup>29</sup> Compárese con el art. 8.1.a) R1024/2012; v. también Reglamento (UE) n.º 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia [2011] DO L286/1 modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Euro-pol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) [2013] DO L180/1 (R1077/2011).

de persona afectada se formula con independencia del hecho de que los derechos en materia de protección de datos solo los pueden disfrutar, principalmente, las personas físicas. El ámbito subjetivo de protección de las normas contenidas en el presente Libro precisa por ello de una interpretación vinculada a cada caso concreto, pero teniendo en cuenta que *a priori* las personas afectadas pueden ser tanto personas físicas como jurídicas. La parte final de la definición se inspira en las normas sobre protección de datos<sup>30</sup>, aunque ampliada a las personas jurídicas. Como en el Derecho de protección de datos, solo se considera que una persona afectada es identificable cuando pueda ser identificada por medios que puedan ser utilizados razonablemente por la autoridad o terceros.

### VI-3 Necesidad de un acto de base

- (12) El artículo VI-3 establece la *obligación de fundamentar una actividad de gestión de información en un acto de base* siempre que dicha actividad quede dentro del ámbito de aplicación del Libro VI. Otros Libros de este Código ya incluyen una base jurídica para actividades de gestión de información como la asistencia mutua (→ Libro V) o formas básicas de obtención de información (→ Libro III). Ello no es posible en el Libro VI, en tanto este Libro se aplica a actividades más avanzadas que exigen una regulación más detallada de la que puede ofrecer el marco general del Libro VI. El Libro VI, por lo tanto, regula algunos aspectos transversales, pero no altera la necesidad de un acto de base.
- (13) El principio de legalidad exige que toda actuación administrativa que pueda vulnerar derechos fundamentales se base en una norma legal. Este *principio de legalidad* también está consagrado en el primer inciso del artículo 52.1 CDFUE. El principio que nos ocupa no solo resulta de aplicación a actos jurídicamente vinculantes como las decisiones administrativas en los términos del Libro III. El primer inciso del artículo 8.2 de la Carta prevé que los datos personales únicamente podrán ser tratados sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley<sup>31</sup>. Las actividades de gestión administrativa de información se referirán, en la mayoría de los casos si no en todos, al menos parcialmente a datos personales. Hacer depender cualquiera de las formas avanzadas de actividades de gestión de información comprendidas en el Libro VI únicamente del consentimiento de las personas afectadas no parece una opción adecuada. Por lo tanto, el artículo VI-3, en relación con el tratamiento de datos personales, lo único

<sup>30</sup> V. D95/46, art. 2.a); PRGPD, art 4.1.

<sup>31</sup> V. también RPEPRGPD, art. 6.3.

- que hace es reiterar una obligación constitucional, teniendo así un carácter meramente declarativo.
- (14) En consecuencia, el artículo VI-3 solo tiene carácter constitutivo, imponiendo una obligación antes no existente, cuando establece la obligación de fundamentar una actividad en un acto de base también respecto de aquellas actividades de gestión de información en las que no se trata ningún dato personal. Esta *obligación* encuentra justificación en *dos motivos principales*: en primer lugar, un enfoque como este preserva la seguridad jurídica, puesto que a menudo podrá ocurrir que una actividad de gestión de información también comprenda el tratamiento de datos personales. En segundo término, las actividades de gestión de información reguladas en el Libro VI se refieren al intercambio de información entre al menos dos –y en la mayoría de los casos entre un número elevado– autoridades públicas de jurisdicciones distintas<sup>32</sup>. En estas circunstancias, una base jurídica clara y estable para la interacción entre dichas autoridades no solo permite una atribución clara de responsabilidades, sino que también fomenta la eficacia y la eficiencia de la actuación administrativa. La cláusula derogatoria del apartado 4 del artículo VI-3 proporciona la necesaria flexibilidad en el caso de los proyectos piloto. Asimismo, de conformidad con el artículo VI-3.2, el acto de base no tiene por qué ser un acto legislativo. Así, la Administración tiene la capacidad de optar entre distintos niveles de formalización. Siempre que sea viable y conforme a Derecho, la actividad de gestión de información también podrá estar regulada por una concatenación de actos de base de naturaleza jurídica diversa.
- (15) Los apartados 1 a 4 del artículo VI-3 han encontrado una importante fuente de inspiración en los apartados 1 y 2.a) del artículo 54 R966/2012, que establece una obligación similar con respecto a fundamentar las actividades de ejecución del presupuesto en un acto de base. Además, el artículo VI-3.2 se inspira en el artículo 2.d) R966/2012.
- (16) El apartado 3 del artículo VI-3 enumera *una serie de cuestiones que deben ser objeto de regulación en el acto de base*, pero no limita la discrecionalidad del órgano competente en relación con el tratamiento concreto que deben recibir dichas cuestiones. Estos aspectos obligatorios definen la actividad en aspectos importantes de detalle (a, b, f, h) y concretan la arquitectura organizativa para su ejecución en el marco abstracto establecido por otros preceptos del Libro VI (c, d, e). La lista genérica del artículo VI-3.4 está complementada por otras disposiciones del Libro VI<sup>33</sup> aplicables a actividades de gestión de información más específi-

---

<sup>32</sup> V. margs. 3, 13 de la introducción.

<sup>33</sup> V. arts. VI-4.1 tercer inciso, VI-8.4, VI-9.2 segundo inciso, VI-11.1 y 3, VI-12.1 primer inciso y 2 segundo inciso, VI-13.1 primer inciso, VI-14.1 primer inciso, 2 primer inciso, 4 primer inciso, VI-16.2, VI-17, VI-18.2, VI-19.2, VI-22, VI-23, VI-25.2 primer inciso, VI-26.1 cuarto inciso, VI-27.1, VI-29, y VI-30.1.

cas. Al contrario de lo que sucede en el apartado 3 del artículo VI-3, algunas de estas disposiciones dejan a la discreción del órgano competente regular, o no, el aspecto correspondiente en el acto de base.

#### VI-4 Evaluación de las actividades de gestión de información

- (17) La obligación de preparar *informes generales de evaluación* con carácter periódico existe para la mayor parte de las actividades de gestión de información a las que se aplica el Libro VI<sup>34</sup>. Estas evaluaciones permiten que tanto los órganos administrativos como los legislativos puedan reconsiderar las estructuras organizativas y jurídicas y propongan modificaciones para optimizarlas, adaptarlas a nuevas circunstancias o suprimir deberes de ejecutar actividades de gestión de información que ya no resultan necesarias o que han demostrado ser disfuncionales. La frecuencia de los informes varía según las distintas actividades existentes, y esas diferencias parecen estar justificadas. Es por esto por lo que deberán definirse en el acto de base.
- (18) En algunos casos hay cierta información que puede no ser directamente accesible para el órgano encargado del informe global. En caso de que el órgano necesite esta información, el apartado 2 obliga a las autoridades correspondientes a aportar información adicional en informes específicos. Estos informes específicos deberán adjuntarse a la evaluación global para que los destinatarios del informe global puedan revisar la corrección de este.
- (19) Mientras que los informes mencionados hasta el momento permiten una evaluación relacionada con los objetivos de la propia actividad de gestión de información, los *informes sobre protección de datos* regulados en el apartado 3 evidencian que la protección de datos constituye un aspecto especialmente importante de la gestión de información. Los informes sobre protección de datos, al igual que los informes generales de evaluación, son una característica generalizada de la reciente infraestructura

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur) [2013] DO L295/11 (R1052/2013), art. 22.3; R767/2008, art. 50; Decisión 2119/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, por la que se crea una red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad [1998] DO L268/1 modificada por última vez por el Reglamento (CE) n.º 596/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control [2009] DO L188/14 (DE2119/98), art. 14; D2001/95, art. 4.d); Reglamento (CE) n.º 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) [2006] DO L381/4 (R1987/2006), art. 50.4, 5.

jurídica para las actividades avanzadas de gestión de información<sup>35</sup> y constituyen una buena práctica que debe ser incluida en las normas modelo. Los informes sobre protección de datos deberán servir de apoyo a la evaluación política de las actividades de gestión de información, y deberán basarse en los resultados de las auditorías de protección de datos establecidas en los artículos VI-36.3 y VI-37.3. Las auditorías a las que se refieren estos dos últimos preceptos cumplen funciones de control, y por tanto tienen carácter complementario; no los sustituyen.

### **VI-5 Deberes de cooperación leal en relación con los sistemas de información**

- (20) En el artículo VI-5 se establece el deber general de cooperación leal. Por lo tanto, cumple la función de un parámetro que permite, por ejemplo, a la autoridad de control evaluar la actuación de las autoridades participantes. Dicha cooperación leal es imperativa para la gestión compuesta de información y puede, entre otras cosas, obligar a las autoridades participantes a establecer o a observar un conjunto de estándares que permitan la interoperatividad.

### **VI-6 Autoridades competentes**

### **VI-7 Puntos de contacto**

### **VI-8 Autoridades de gestión de los sistemas informáticos**

- (21) Los artículos VI-6, VI-7 y VI-8 establecen los *elementos básicos de la arquitectura jurídica de los sistemas de información de la UE*, esto es, las funciones de las autoridades competentes, de los puntos de contacto y de las autoridades de gestión de los sistemas informáticos. Mientras que el establecimiento de las autoridades competentes es obligatorio para

---

<sup>35</sup> R1987/2006, art. 46.3; Decisión 2007/533/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) [2007] DO L205/63 (DE2007/533), art. 62.3; R1024/2012, art. 21.4; Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) [2013] DO L180/1 (R603/2013), art. 32.3.



todas las actividades de gestión de información, el establecimiento de una autoridad de gestión solo es preceptivo si la actividad se desarrolla sobre la base de un sistema informático. Los puntos de contacto solo deberán ser establecidos cuando así lo imponga el acto de base.

- (22) Estos elementos básicos pueden *complementarse*, en lo que respecta a los deberes de información y a las bases de datos, *por elementos funcionales adicionales* regulados en los artículos VI-14 (verificación), VI-30 a VI-33 (control general) y VI-34 a VI-39 (control de la protección de datos).
- (23) *No es necesario que exista una autoridad distinta para desempeñar cada una de estas funciones.* Por ejemplo, un punto de contacto podrá servir también de autoridad de verificación. En cambio, hay otras funciones que no podrán ser responsabilidad de una única autoridad. Por ejemplo, según el artículo 8.3 CDFUE, el control de la protección de datos debe ser ejercido por una autoridad que sea independiente. Por ello, estas últimas autoridades de protección de datos no pueden ejercer de autoridades competentes a los efectos del artículo VI-6, ni como autoridades de control (general) que también sean responsables de la ejecución efectiva de una actividad de gestión de información. Tal acumulación de responsabilidades podría comprometer el control efectivo de la protección de datos. Podrían surgir disfunciones similares en el caso de que se ejerzan simultáneamente las funciones de autoridad competente y de autoridad de verificación, o como autoridad de control general.

## VI-6 Autoridades competentes

- (24) De conformidad con el artículo VI-6.1, *las autoridades competentes son las directa y principalmente responsables* de llevar a cabo una actividad de gestión de información. La autoridad competente, en la mayoría de los casos, será también la autoridad encargada de preparar y ejecutar la actuación administrativa externa o final que da lugar o se basa en el intercambio interadministrativo de información. Además, otras disposiciones de este Libro asignan una serie de responsabilidades importantes a las autoridades (transmisoras) competentes<sup>36</sup>.
- (25) De conformidad con el artículo VI-6, *se deberá designar con claridad a las autoridades competentes.* Asimismo, el artículo VI-6 prevé la existencia de listados accesibles donde se relacionen dichos órganos. Estos requisitos posibilitan un intercambio de información eficaz y eficiente entre autoridades competentes, y garantizan una clara atribución de res-

---

<sup>36</sup> V. los arts. VI-12.2, VI-14.3, VI-15, VI-16, VI-18, VI-19, VI-20, VI-21, VI-22, VI-24, VI-25.2.

ponsabilidades en el seno de redes de información complejas. La redacción de esta disposición está inspirada en el Derecho vigente de la UE<sup>37</sup>.

## VI-7 Puntos de contacto

- (26) El artículo VI-7 regula los *puntos de contacto* como el segundo elemento básico de la arquitectura jurídica para la gestión compuesta de la información. Al contrario de lo que sucede con las autoridades competentes, que constituyen un elemento obligatorio de cualquier actividad de gestión de información, el establecimiento de puntos de contacto es una *mera opción legislativa*. Los puntos de contacto, que en el Derecho vigente de la UE también reciben la denominación de coordinadores u oficinas de enlace, constituyen un instrumento organizativo de uso generalizado para facilitar el intercambio interadministrativo de información<sup>38</sup>.
- (27) A pesar de que las autoridades competentes son las principales responsables del intercambio de información, puede ocurrir que tengan una experiencia muy limitada en el intercambio de información entre distintas jurisdicciones o que les falten conocimientos de idiomas extranjeros, del Derecho extranjero que resulte de aplicación, o sobre la distribución de responsabilidades en otros Estados. En estos casos, los puntos de contacto podrán aportar *recursos complementarios*, en tanto participan con regularidad en la gestión compuesta de la información y poseen las necesarias competencias y habilidades profesionales. También pueden ejercer de mediadores descentralizados en caso de que surjan conflictos entre autoridades competentes.
- (28) El artículo VI-7 únicamente se refiere a los puntos de contacto como una *opción organizativa*, porque algunos sistemas de intercambio interadministrativo de información no precisan de tal apoyo complementario. Con carácter general, esto es lo que sucederá con el intercambio de

<sup>37</sup> Por ejemplo, DE2119/98, art. 9; R1987/2006, art. 7; R767/2008, art. 6.3; R515/97, art. 29.2; D2001/95, art. 6; R1052/2013, art. 5.

<sup>38</sup> Por ejemplo, R16/2011, art. 2; D2001/95, art. 6 leído en relación con la Sección 9 del Anexo II; D2006/123, arts. 6, 21.2, 28.2; Reglamento (CE) n.º 768/2005 del Consejo, de 26 de abril de 2005, por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca y se modifica el Reglamento (CEE) n.º 2847/93 por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común [2005] DO L128/1 modificado por última vez por el Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 847/96, (CE) n.º 2371/2002, (CE) n.º 811/2004, (CE) n.º 768/2005, (CE) n.º 2115/2005, (CE) n.º 2166/2005, (CE) n.º 388/2006, (CE) n.º 509/2007, (CE) n.º 676/2007, (CE) n.º 1098/2007, (CE) n.º 1300/2008 y (CE) n.º 1342/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 2847/93, (CE) n.º 1627/94 y (CE) n.º 1966/2006 [2009] DO L343/1, art. 13.2.b); R1987/2006, art. 7.2; DM2009/315, art. 3.

información entre dos autoridades de la UE<sup>39</sup>, o entre autoridades centrales nacionales con un alto nivel de especialización que interactúen habitualmente con sus homólogos de otros Estados miembros o a nivel de la UE.

- (29) Puesto que los puntos de contacto constituyen una infraestructura organizativa que respalda el intercambio interadministrativo de información, deben considerarse un sistema de información en los términos del apartado 4 del artículo VI-2. Ello se pone de relieve en las onerosas obligaciones que impone el artículo VI-7.3, aunque un acto de base pueda derogarlas.

### VI-8 Autoridades de gestión de los sistemas informáticos

- (30) El artículo VI-8 dispone que el acto de base creará o identificará una autoridad de gestión cuando una actividad de gestión de información se desarrolle sobre la base de un sistema informático en los términos del apartado 4 del artículo VI-2. Por lo tanto, las *autoridades de gestión constituyen un elemento básico de la arquitectura de muchos sistemas de información de la UE más avanzados*<sup>40</sup>. El acto de base puede crear una nueva autoridad de gestión o nombrar como autoridad de gestión a una ya existente de un Estado miembro o de la UE. Puede resultar especialmente eficaz y eficiente designar a estos efectos a la Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos establecida por el R1077/2011.
- (31) El apartado 2 enumera una *serie de funciones importantes de la autoridad de gestión*. Esta relación se inspira en Derecho vigente de la UE<sup>41</sup> e incluye funciones de gestión operativa de carácter técnico. Estas funciones de carácter técnico de la autoridad de gestión deben diferenciarse de las funciones administrativas sustantivas de las autoridades competentes desarrolladas sobre la base del sistema informático. Estas distintas responsabilidades, de la autoridad competente, por un lado, y de la autoridad de gestión, por otro, son destacadas en el apartado 3<sup>42</sup>. El apartado 4 ofrece cierta flexibilidad en este ámbito del Derecho, altamente técnico y de una naturaleza dinámica. Un ejemplo de normas que pueden establecerse en virtud de esta disposición podrían ser las normas que impongan estándares de interoperabilidad entre el sistema informático conjunto y

<sup>39</sup> Aunque v. también Reglamento (CE, EURATOM) n.º 1302/2008 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2008, relativo a la base de datos central de exclusión [2008] DO L344/12 (R1302/2008), art. 6.

<sup>40</sup> V. también marg. 24 de las explicaciones.

<sup>41</sup> V. R1077/2011, arts. 1.2, 2; R1024/2012, art. 8; R1987/2006, art. 15.

<sup>42</sup> La fuente de inspiración para este apartado se encuentra en el R1024/2012, art. 8.3.

los sistemas a él conectados de las autoridades participantes de la UE y de los Estados miembros.

## VI-9 Principio de gestión transparente de la información

## VI-10 Principio de calidad de los datos

- (32) Los artículos VI-9 y VI-10 subrayan *dos importantes principios para la gestión compuesta de la información* y el tratamiento conjunto de los datos<sup>43</sup>: los principios de transparencia y de calidad de los datos. Ambos principios cumplen dos objetivos distintos, pero interrelacionados: la fiabilidad en el intercambio interadministrativo de información y la protección de los derechos subjetivos de las personas afectadas.
- (33) El intercambio interadministrativo de información solo es fiable si los datos facilitados cumplen con *estándares de calidad elevados* en los términos del artículo VI-10<sup>44</sup>. Un incentivo para que la calidad de los datos sea elevada consiste en atribuir la responsabilidad correspondiente a la autoridad transmisora<sup>45</sup>. Para hacer posible la exigencia de responsabilidad de la autoridad transmisora, el artículo VI-9 impone la transparencia y la trazabilidad en el tratamiento de los datos. A lo largo del Libro VI<sup>46</sup> se pueden encontrar instrumentos adicionales destinados a garantizar la calidad de los datos.
- (34) Si los datos intercambiados entre autoridades participantes *afectan a particulares*, las personas afectadas han de tener el derecho y la posibilidad de salvaguardar de manera efectiva su derecho (a la protección de datos). El punto de partida no es otro que la obligación de la autoridad transmisora de aportar únicamente datos de una calidad elevada.

---

<sup>43</sup> D95/46, art. 2.b); v. también PRGPD, art. 4.3.

<sup>44</sup> Compárese con el R1987/2006, art. 34.1; v. también CAS, art. 105.

<sup>45</sup> Compárese con la D2001/95, Sección 10 del Anexo II; Decisión 2010/15/UE de la Comisión, de 16 de diciembre de 2009, por la que se establecen directrices para la gestión del Sistema Comunitario de Intercambio Rápido de Información «RAPEX», creado en virtud del artículo 12 de la Directiva 2001/95/CE (Directiva sobre seguridad general de los productos), [2009] DO L22/1 (DE2010/15), Parte II.3.2.4 del Anexo; CAS, art. 105; v. también Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de la seguridad social [2004] DO L 166/1 modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 1372/2013 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2013, por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 [2013] DO L346/27, art. 78.2.

<sup>46</sup> V. especialmente los artículos VI-14 (verificación), VI-19 (deberes de actualización, rectificación o supresión de datos) y VI-21 (deber de evaluar de manera independiente la información transmitida a través de sistemas de información).

- (35) Esta obligación solo se hará efectiva si hay una atribución clara de responsabilidades que evite que las responsabilidades se difuminen en caso de gestión compuesta de información. En consecuencia, un elemento indispensable para la protección efectiva de tales derechos es la posibilidad de que las personas afectadas identifiquen de forma clara y sencilla a la autoridad responsable para que puedan exigir las responsabilidades que le correspondan. El artículo VI-9 garantiza que se pueda facilitar esta información a la persona afectada de conformidad con el artículo VI-15.1.

## **CAPÍTULO 2: MECANISMOS ESTRUCTURADOS DE INFORMACIÓN**

### **VI-11 Estándares de los mecanismos estructurados de información**

#### ***Apartado 1***

- (36) El equipo de redacción propone una definición de «mecanismo estructurado de información» en términos de un sistema de cooperación en el que *las obligaciones de cooperación se estructuran mediante un sistema de tratamiento predefinido*, que permite a las autoridades comunicarse e interactuar. En concreto, a las autoridades que participan en el sistema se les facilita el contacto con la autoridad competente que corresponda de otro Estado, superándose las barreras idiomáticas mediante la utilización de series de preguntas y respuestas estándar previamente traducidas; las autoridades pueden efectuar el seguimiento de la solicitud de información a través de mecanismos de seguimiento, y así sucesivamente. En otras palabras, el sistema implica el uso de instrumentos normalizados predefinidos, destinados a facilitar la cooperación y el intercambio de información.
- (37) Por *regla general*, y de conformidad con el artículo VI-3, asumimos que para establecer un mecanismo estructurado de información se debe adoptar un acto de base. En este caso, el acto de base deberá indicar los instrumentos normalizados predefinidos que caractericen al mecanismo específico. Un claro ejemplo de este tipo de mecanismo es el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI), regulado por el R1024/2012.

#### ***Apartado 2***

- (38) Una vez que se define la estructura del sistema en el acto de base, hay que tener en cuenta al menos dos otros aspectos: la *calidad de la información* intercambiada y la *protección de los datos personales*. En este sentido, el apartado 2 aclara que la información intercambiada a través

del sistema tiene que ser exacta y debe tratarse con arreglo a la normativa nacional y europea que resulte de aplicación. Así, se debe obligar a las autoridades competentes a comprobar, y en su caso a rectificar y suprimir, la información intercambiada cuando sea necesario.

### ***Apartado 3***

- (39) La misma obligación establecida en el apartado 2 se aplica al *intercambio de datos personales*. En este caso, para garantizar una protección aún más efectiva, la rectificación o supresión de datos personales puede tener lugar previa solicitud de la persona física afectada y a instancia de una autoridad participante que no hubiera facilitado los datos en cuestión. En particular, el mecanismo estructurado de información tiene que estar sujeto a un marco de protección de datos que deberá definirse en el acto de base. Este debe indicar, entre otras cosas, las categorías de datos que pueden obtenerse, intercambiarse y almacenarse. Además, también tiene que establecer normas sobre la accesibilidad y el bloqueo de los datos, que debe tener lugar, por regla general, seis meses después de la finalización del procedimiento en cuestión. Asimismo, el acto de base debe prever las medidas técnicas necesarias para garantizar la seguridad del intercambio de información en el marco del sistema informático, y debe someter a todas las autoridades que participen en la gestión de información a obligaciones de confidencialidad.
- (40) El control de los datos intercambiados mediante mecanismos estructurados de información puede ser asignado al Consejo Europeo de Protección de Datos por el Derecho de la UE (artículo VI-39).

### **CAPÍTULO 3: DEBERES DE INFORMACIÓN A OTRAS AUTORIDADES PÚBLICAS SIN PREVIA SOLICITUD Y BASES DE DATOS**

- (41) El Capítulo 3 regula los deberes de información sin previa solicitud y las bases de datos. Estas dos actividades de gestión de información establecen estructuras de gestión compuesta de la información con un alto nivel de integración. Muchas cuestiones en relación con estas dos actividades pueden y deben regularse de la misma manera. En consecuencia, muchas de las normas modelo que se explicarán a continuación resultan de aplicación a ambas actividades, prefiriendo el equipo de redacción regularlas en un único capítulo a fin de evitar redundancias y posibles confusiones. No obstante, cuando resulta necesario, este capítulo recoge normas específicas para cada una de estas dos actuaciones.

nes<sup>47</sup>. Estas normas específicas se integran en la ordenación sistemática del capítulo que nos ocupa.

- (42) El capítulo se divide en *dos secciones*, una contiene *estándares generales* para ambas actividades, y otra versa sobre la *posterior gestión* de la información aportada a través de estas actividades. La segunda sección se organiza en cuatro subsecciones, cada una de las cuales aborda una cuestión específica, a saber, el acceso a los datos, la modificación de los datos, el uso de los datos y la protección de los datos, incluida la seguridad de los mismos. Algunas cuestiones relativas a la protección de datos no están reguladas en esta última subsección. En lugar de ello, por razones sistemáticas, se integran en una de las subsecciones anteriores, de conformidad con el planteamiento general del Libro de establecer un marco jurídico para el intercambio interadministrativo de información omnicompreensivo y favorable a la protección de los datos. Por lo tanto, las normas sobre información y acceso de las personas afectadas se incluyen en la subsección sobre acceso a los datos (artículo VI-15), y el derecho de la persona afectada a la supresión de los datos se destaca como una alternativa especialmente importante a la obligación de actualizar, rectificar o suprimir datos (artículo VI-19.3). Del mismo modo, las normas que garantizan el respeto al principio de limitación de los fines se incluyen en la subsección relativa al uso de los datos e información (artículo VI-24).

## SECCIÓN 1: ESTÁNDARES GENERALES DE LOS DEBERES DE INFORMACIÓN Y BASES DE DATOS

### VI-12 Estándares generales de los deberes de información

- (43) El artículo VI-12 establece estándares generales para el deber de información definido en el artículo VI-2.2. El intercambio de información en virtud de una obligación de informar sin previa solicitud podrá *condicionarse a que tenga lugar un hecho concreto predefinido*, como sucede en muchos sistemas de alerta, o establecer un flujo repetitivo de información a través de una transmisión permanente o periódica de información. Una importante limitación del intercambio de datos personales deriva del principio de minimización del tratamiento de datos personales<sup>48</sup>.
- (44) Los deberes de información por propia iniciativa persiguen *distintos fines*. Para llevar a cabo la comunicación entre las autoridades participantes, las disposiciones del Derecho de la UE en vigor prevén un conjunto

<sup>47</sup> V. el resumen en margs. 21 y 22 de la introducción.

<sup>48</sup> Con base en la PRGPD, art. 5.c), Memoria explicativa, 3.4.2.

predefinido de notificaciones que indican los distintos niveles de urgencia u obligan a los receptores a adoptar determinadas medidas de seguimiento o a realizar ciertas actuaciones administrativas. Lamentablemente, hay notificaciones similares que reciben nombres distintos en los respectivos actos jurídicos. La lista del apartado 3 presenta cinco tipos importantes de notificaciones con el fin de promover unas denominaciones más uniformes y minimizar el riesgo de confusiones<sup>49</sup>. Cuando sea realmente necesario, el acto de base podrá recoger tipos de notificación adicionales. Depende de la autoridad transmisora competente elegir el tipo de notificación que resulte adecuado. El apartado 2 señala los factores que deben tenerse en cuenta para esta elección.

- (45) Se entenderá por *notificación de emergencia* una notificación que se realiza en casos de extrema urgencia; por notificación de alerta, la notificación de un riesgo que puede exigir una actuación rápida. Con respecto a la notificación con fines informativos que requiere intervención, se entenderá que la información enviada sin previa solicitud ya implica que se debe actuar, mientras que una mera notificación de información no exige actuación alguna. Las notificaciones de seguimiento contienen información adicional relativa a una notificación ya existente, por ejemplo sobre actuaciones ya adoptadas o nueva información sobre un riesgo determinado.
- (46) La información facilitada en virtud de un deber de información deberá intercambiarse, *con carácter general*, por *medios electrónicos* y solo en casos excepcionales y debidamente justificados podrá intercambiarse oralmente o por escrito. Al dar prioridad al intercambio de información a través de medios electrónicos se fomenta tanto la eficiencia como la eficacia. Permite, además, satisfacer el principio de trazabilidad en el tratamiento de los datos<sup>50</sup>. Aun en los pocos casos en que la información se intercambie oralmente, después de que se produzca el intercambio la autoridad competente deberá confirmar a través de medios electrónicos o por escrito el intercambio oral de información. Esto evita malentendidos y salvaguarda el principio de trazabilidad en el tratamiento de los datos.

### VI-13 Estándares generales de las bases de datos

- (47) Con arreglo a la letra b) del artículo VI-3.3, el acto de base establece la *finalidad* perseguida por la *actividad de gestión de información* corres-

<sup>49</sup> Similar, pero no idéntico, es el listado de tipos de notificación que se puede encontrar en la DE2010/15, Parte II.3.1.1 alternativas 1 y 2 del Anexo; R16/2011, art. 1 apartados 4, 5, 7, 8; D2006/123, art. 35.2, 3.

<sup>50</sup> V. art. VI-9.



pondiente. Con tal de reducir el volumen de datos introducidos en una base de datos, los datos únicamente podrán ser introducidos para dar cumplimiento a la finalidad definida en el acto de base. El principio de minimización del tratamiento de datos personales impone que las limitaciones del artículo VI-12.1 también se apliquen a la introducción de datos personales en una base de datos<sup>51</sup>. Este principio también exige la supresión de los datos almacenados transcurrido un periodo de tiempo determinado. Los periodos de tiempo aplicables están regulados en los artículos VI-26 y VI-27.

#### VI-14 Verificación

- (48) Como se ha mencionado anteriormente en las explicaciones del artículo VI-10<sup>52</sup>, el intercambio de información es fiable si los datos aportados cumplen estándares de calidad elevados. La verificación *ex ante* de los datos por parte de una autoridad de verificación diferenciada constituye un buen instrumento para *mejorar la calidad de los datos*. Este enfoque ha sido adoptado en varios sistemas de información<sup>53</sup>. Será el legislador el que deberá decidir si se establece un deber de verificación de los datos, en tanto la verificación debe estar prevista en el acto de base.
- (49) Los sistemas de información existentes establecen distintas *autoridades de verificación*. En el Sistema Comunitario de Intercambio Rápido de Información (RAPEX), los puntos de contacto y la Comisión verifican los datos: el punto de contacto comprueba y valida todas las notificaciones antes de transmitirlos a la Comisión, y resuelve todas las cuestiones que no hayan quedado claras antes de que se transmita una notificación a través del RAPEX<sup>54</sup>. A continuación, la Comisión comprueba todas las notificaciones recibidas a través de la aplicación RAPEX antes de transmitirlos a los Estados miembros para garantizar su corrección e integridad<sup>55</sup>.
- (50) El apartado 2 prevé como regla supletoria que la verificación deberá realizarse *a la mayor brevedad*. Sería preferible que el acto de base estableciera un plazo claro para la verificación.
- (51) Podrán darse circunstancias en las que *no será posible verificar los datos ex ante*. Con arreglo al apartado 3, estos datos deberán ser marcados como no verificados por la autoridad transmisora o de verificación, y deberán ser verificados después de su difusión. La autoridad que posea mayor ca-

<sup>51</sup> Con base en la PRGPD, art. 5.c).

<sup>52</sup> V. marg. 33 de las explicaciones.

<sup>53</sup> Por ejemplo, DE2010/15, Partes II.2.3.3-4, II.3.4 del Anexo; R603/2013, art. 23; CAS, art. 105.

<sup>54</sup> DE2010/15, Partes II.2.3.3-4 del Anexo.

<sup>55</sup> DE2010/15, Parte II.3.4 del Anexo.

pacidad para decidir si resulta necesario dejar los datos sin verificar debido a limitaciones de tiempo en situaciones urgentes o de emergencia será la que marque los datos. El marcado les indica a las autoridades receptoras la importancia de que realicen evaluaciones independientes de la información correspondiente de conformidad con el artículo VI-21.

- (52) Los estándares de verificación deberán ser definidos en el acto de base con tal de *adaptar los estándares* establecidos en el apartado 4 a *las particularidades de las funciones administrativas* que se desarrollen sobre la base del respectivo deber de información o de la base de datos correspondiente. El apartado 4, que se ha inspirado en un análisis comparado del Derecho vigente de la UE, establece un estándar supletorio para el caso de que el acto de base no especifique los estándares de verificación. Con arreglo a la norma supletoria del apartado 4, la información debe ser completa, formalmente exacta, no manifiestamente falsa y legible. Se consideraría que la información es manifiestamente falsa, por ejemplo, si no se refiere a cuestiones relacionadas con el objeto del deber de información o de la base de datos compartida.
- (53) La introducción de un *estándar mínimo* se hace necesaria dado que los estándares de verificación pueden variar significativamente. El Derecho vigente de la UE no emplea una terminología uniforme y tiende a enumerar estándares redundantes. Mientras que el estándar de verificación del Sistema de Red de Alerta Alimentaria Comunitaria (RASFF) incluye la integridad, la legibilidad –es decir, el uso de los diccionarios de la Comisión y un lenguaje comprensible–, así como la corrección de los datos<sup>56</sup>, el RAPEX únicamente exige la integridad y la corrección de los datos, pero no su legibilidad<sup>57</sup>. Además, mientras que en el caso del RASFF, la corrección incluye la exigencia de que los datos se sitúen dentro del ámbito propio del RASFF o cumplan con otros requisitos de su base jurídica<sup>58</sup>, el RAPEX parece manejar un estándar puramente formal de corrección<sup>59</sup>. No obstante, el RAPEX prevé que la autoridad de verificación tiene que garantizar la exactitud de los datos intercambiados<sup>60</sup>. Las reglas de verificación del Sistema de Información de Schengen divergen aún más al establecer simplemente que la autoridad de verificación coordina la calidad de los datos<sup>61</sup>.
- (54) En la fase actual, el Código ReNEUAL no regula la trascendencia de los procesos de verificación sobre la atribución de responsabilidades ni, en particular, el impacto que podría tener la posible responsabilidad de la

---

<sup>56</sup> R16/2011, art. 8.

<sup>57</sup> DE2010/15, Partes II.3.4.1-2 del Anexo.

<sup>58</sup> R16/2011, art. 8.

<sup>59</sup> DE2010/15, Parte II.3.4.1 del Anexo.

<sup>60</sup> DE2010/15, Parte II.3.2.4 del Anexo.

<sup>61</sup> R1987/2006, art. 7.

autoridad de verificación<sup>62</sup>. Este ámbito del Derecho se encuentra en constante evolución y no ha adquirido todavía la estabilidad necesaria para ser codificado.

## SECCIÓN 2: GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

### SUBSECCIÓN 1: ACCESO A LOS DATOS E INFORMACIÓN

#### VI-15 Información y acceso de las personas afectadas

- (55) La obligación de los responsables del tratamiento de datos de informar a la persona física o jurídica afectada<sup>63</sup> del tratamiento de datos que le conciernen, y de su derecho a solicitar el acceso a los mismos, son instrumentos fundamentales de una *buena gestión de información y del derecho a la protección de datos* consagrado en el segundo inciso del artículo 8.2 CDFUE<sup>64</sup>. De acuerdo con el enfoque general del presente Libro<sup>65</sup>, el artículo VI-15 incluye dichos derechos en la subsección sobre el acceso a los datos e información. Teniendo en cuenta los amplios y detallados requisitos establecidos en la legislación existente y propuesta en materia de protección de datos, los apartados 1 y 2 del artículo VI-15 pueden hacer referencia a esas disposiciones, incluida, en su caso, la legislación nacional correspondiente sobre protección de datos<sup>66</sup>.
- (56) Con la finalidad de establecer estándares claros en relación con la gestión compuesta de información, los apartados 1 y 2 del artículo VI-15 exigen como *estándar mínimo la transmisión* de información especialmente importante en relación con el intercambio interadministrativo de información tal y como se regula en el Libro VI. Las normas modelo exigen que se informe a la persona afectada sobre la base jurídica de la actividad de gestión de información correspondiente, además de sobre la legislación general en materia de protección de datos. Otro elemento importante de los apartados 1 y 2 del artículo VI-15 en relación con la gestión compuesta de información es la atribución clara de responsabilidades en el ámbito de las redes de información por facilitar dicha información o acceso a la autoridad transmisora. Con el objetivo de ofrecer una ruta alternativa en las redes complejas,

<sup>62</sup> Asunto T-212/06 *Bowland Dairy Products Ltd c. Comisión* [2009] REC II-4073.

<sup>63</sup> V. marg. 11 de las explicaciones.

<sup>64</sup> Pueden encontrarse obligaciones más detalladas en relación con el deber de informar a las personas físicas titulares de los datos en la D95/46, arts. 10, 11; R45/2001, arts. 11, 12; v. también RPE-PRGPD, art. 14; se establecen derechos de acceso de las personas físicas titulares de los datos en la D95/46, art. 12; R45/2001, art. 13 ss.; v. también RPEPRGPD, art. 15.

<sup>65</sup> V. margs. 5-9 de la introducción.

<sup>66</sup> Fuentes de inspiración: R1024/2012, art. 19.1; DE2008/615, art. 31; R767/2008, art. 37; R1987/2006, art. 41; R515/97, art. 36.

la disposición establece, conjuntamente con los artículos VI-30 y VI-33, obligaciones adicionales para la autoridad de control.

- (57) Al incluir en la definición de persona afectada tanto a las personas físicas como a las jurídicas (artículo VI-2.7), esos derechos *se extienden*, cuando corresponda, a las *personas jurídicas*, aunque no estén protegidas por el Derecho de protección de datos tradicional<sup>67</sup>. Esta innovadora propuesta protege sus derechos de confidencialidad en el sentido del artículo VI-28 y subraya la importancia de las actividades de gestión compuesta de información para las personas jurídicas, que se ven afectadas por muchas redes de información de la UE como, por ejemplo, los sistemas de alerta temprana.
- (58) No obstante, el equipo redactor decidió *no incluir el derecho* de las personas afectadas *a ser oídas* antes de que la información se transmita en virtud del deber de información o se incorpore a una base de datos<sup>68</sup>. En la fase actual del proyecto, los redactores prefieren basarse en la información *a posteriori* de derechos efectivos, explicados en los apartados anteriores, y en el derecho de supresión regulado en el apartado 3 del artículo VI-19. Estos derechos se ven reforzados por la obligación de la autoridad transmisora de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso por parte de las personas afectadas, tal y como se subraya en el artículo VI-15.4<sup>69</sup>. En particular, la autoridad transmisora está obligada a informar a las personas afectadas de estos derechos de acceso y supresión, así como de los procedimientos disponibles para su ejercicio<sup>70</sup>. La información sobre los procedimientos concretos para el ejercicio de los derechos de protección de datos es especialmente importante en relación con las complejidades de la gestión compuesta de información a nivel multijurisdiccional.
- (59) Los *derechos subjetivos* consagrados en los apartados 1 y 2 de este artículo también constituyen elementos esenciales para una protección de datos efectiva. Por tanto, no deberían limitarse sin una justificación adecuada. El artículo 13 D95/46 delega en los legisladores nacionales la regulación detallada de esta cuestión. Para tener un conjunto claro y uniforme de normas aplicables a todas las autoridades participantes sobre esta importante cuestión, el artículo VI-15.5 establece ciertas justi-

<sup>67</sup> V. las definiciones citadas en la nota 64.

<sup>68</sup> Un nuevo derecho de este tipo es objeto de debate en la Decisión del Defensor del Pueblo Europeo que pone fin a su investigación de oficio en el asunto OI/3/2008/FOR contra la Comisión Europea (06.07.2012), apdo. 152, en relación con el Sistema de Alerta Temprana (SAT) de la Comisión, disponible en <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/11731/html.bookmark>; v. también el asunto C-276/12 *Jiří Sabou c. Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu* [2013] DO C367/16, apdos. 46, 51.1.

<sup>69</sup> Fuentes de inspiración: R767/2008, art. 37.1.f); R1024/2012, Considerando 26, art. 19.1.

<sup>70</sup> Fuente de inspiración: R767/2008, art. 37.1.f).

ficaciones posibles para la denegación del acceso. La mayor parte de estas justificaciones se inspiran en el artículo 20 R45/2001. Además, se podrá denegar el acceso sobre la base de las limitaciones establecidas en el acto de base. La presente disposición ofrece al legislador la flexibilidad necesaria para ajustar el marco a las particularidades sectoriales. La protección jurídica efectiva exige que se informe a las personas afectadas de los motivos de la denegación y de su derecho a interponer un recurso frente a la autoridad de control en materia de protección de datos competente a nivel nacional o de la UE (Libro VI, Capítulo 4, Sección 2).

## **VI-16 Acceso de las autoridades competentes**

### **VI-17 Normas sobre gestión del acceso en sistemas de información**

- (60) El acceso a la información de las autoridades competentes derivado de los deberes de información o de las bases de datos compartidas es un aspecto importante del concepto de «privacidad desde el diseño». Por tanto, resulta necesario elaborar una *norma general* al respecto que establezca la obligación de *enunciar claramente dichos derechos de acceso* en el acto de base y en las disposiciones de ejecución<sup>71</sup>. Los derechos de acceso deberían distinguir entre las distintas autoridades participantes. La información necesaria para el cumplimiento de los deberes de una (categoría de) autoridad competente no tiene por qué ser relevante para otra. Es por ello por lo que los derechos de acceso deben asignarse caso por caso, es decir, tomando en consideración las particularidades de cada deber administrativo concreto aparejado a una actividad de gestión de información.
- (61) El artículo VI-17 complementa al artículo VI-16 y a la letra g) del artículo VI-3.3, que dispone que el acto de base debería establecer claramente todos los *requisitos específicos* relativos al *mecanismo de intercambio de información*, incluidos aquellos relativos a la estructura y seguridad de los sistemas de información. El artículo VI-17 aclara que el acto de base también debe establecer normas claras y exhaustivas sobre gestión del acceso, siempre que el sistema de información vaya a ser utilizado por autoridades públicas para intercambiar datos recabados en virtud de un deber de información o cuando el sistema de información establezca una base de datos. Por tanto, el artículo VI-17 no solo se aplica a las bases de datos compartidas, sino también a los deberes de información si estos se llevan a cabo a través de un sistema de información.

---

<sup>71</sup> Fuentes de inspiración: R767/2008, art. 6.2; v. también R1024/2012, art. 9.

## SUBSECCIÓN 2: MODIFICACIÓN Y SUPRESIÓN DE DATOS E INFORMACIÓN

- (62) La *Subsección 2* regula la modificación, actualización y supresión de datos transmitidos en virtud de un deber de información o procesados en una base de datos. Mientras el artículo VI-18 establece una atribución de competencias clara en relación con la modificación y supresión efectiva de los datos almacenados en la base de datos compartida, el artículo VI-19 estipula de forma detallada las condiciones bajo las cuales las autoridades competentes están obligadas a actualizar, rectificar o suprimir los datos.
- (63) El artículo VI-18 se refiere a las *competencias para modificar y suprimir los datos*. Solo se aplicará a los datos contenidos en una base de datos en el sentido del artículo VI-2.3. La información transmitida en virtud de un deber de información, y que únicamente esté almacenada en registros de datos nacionales, no está cubierta por esta disposición. En consecuencia, se aplica el Derecho nacional. Este enfoque es coherente con el artículo VI-26.5, que remite al Derecho nacional en relación con el almacenamiento de información transmitida en virtud de un deber de información en archivos nacionales. Por el contrario, el artículo VI-19 se aplica a toda la información transmitida en virtud de un deber de información, ya se almacene en bases de datos compartidas o en registros de datos nacionales. No obstante, la obligación de la autoridad transmisora de rectificar los datos, establecida en el artículo VI-19.1, significa, en relación con los datos que no están almacenados en una base de datos compartida, que la autoridad transmisora está obligada a informar a las demás autoridades sobre la inexactitud o el carácter ilícito de la información previa. La autoridad del Estado miembro correspondiente es la única en condiciones de modificar efectivamente el registro de datos o los archivos nacionales.
- (64) De acuerdo con el artículo VI-18.1, la información contenida en una base de datos puede *modificarse o suprimirse bien por la autoridad competente*<sup>72</sup> o por la *autoridad de control*. El artículo VI-33 especifica cuándo tiene competencia para modificar o suprimir datos la autoridad de control. En todos los demás casos, la autoridad transmisora es la única autoridad competente para modificar y suprimir datos<sup>73</sup>. La modificación y supresión de datos son un tipo de tratamiento de datos. Por tanto, están cubiertas por el principio de transparencia y trazabilidad en el tratamiento de los datos consagrado en el artículo VI-9. Esto significa que el etiquetado, obligatorio en virtud del artículo VI-9.2, también incluye detalles sobre la modificación y supresión de datos. La cláusula derogatoria

<sup>72</sup> Para la definición de autoridad competente, v. art. VI-6.

<sup>73</sup> Fuentes de inspiración R767/2008, art. 24; R603/2013, art. 27; R1987/2006, art. 34.2; R515/97, art. 32; DE2007/533, art. 49.2; CAS, art. 106.1.

del apartado 2 de este artículo ofrece al legislador la flexibilidad necesaria y se inspira en el Derecho existente de la UE<sup>74</sup>. Sin embargo, la autoridad competente tiene que ser uno de los órganos competentes designados de acuerdo con el artículo VI-6.

- (65) El *deber* de la autoridad competente *de actualizar, rectificar o suprimir los datos no actualizados, incorrectos o ilícitos*<sup>75</sup>, establecido en el artículo VI-19, trata de mejorar la calidad de los datos. El apartado 2 apunta que el legislador podría incluir en el acto de base la obligación adicional de la autoridad transmisora de actualizar periódicamente la información<sup>76</sup>. Los intervalos de las actualizaciones obligatorias deben especificarse en el acto de base.
- (66) El artículo VI-19.3 subraya el *derecho de supresión*. Este derecho ya estaba reconocido para las personas físicas en la legislación aplicable en materia de protección de datos<sup>77</sup>. Pero se trata de una propuesta innovadora por lo que respecta a las personas jurídicas. Las personas afectadas pueden, entre otras cosas, solicitar el bloqueo y la supresión definitiva de los datos que les conciernan y que no puedan seguir siendo almacenados. Las condiciones y los periodos de tiempo para el bloqueo y la supresión se estipulan en los artículos VI-26 y VI-27<sup>78</sup>.
- (67) El apartado 4 establece la *obligación* para cualquier autoridad participante *de informar a la autoridad transmisora* inmediatamente cuando tenga dudas sobre la exactitud o licitud de los datos tratados. La autoridad transmisora comprobará la información facilitada y, en su caso, rectificará o suprimirá los datos. Varias normas de la UE<sup>79</sup> incluyen disposiciones similares para garantizar y aumentar el nivel de exactitud de los datos.

<sup>74</sup> Por ejemplo, R603/2013, art. 3.3; Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) [2004] DO L243/1, modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, los Reglamentos del Consejo (CE) n.º 1683/95 y (CE) n.º 539/2001 y los Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo (CE) n.º 767/2008 y (CE) n.º 810/2009 [2013] DO L182/1 (R810/2009), art. 34.1; DE2010/15, Parte II.3.2.3 del Anexo.

<sup>75</sup> Inspirado parcialmente en el R1987/2006, art. 34.

<sup>76</sup> Fuente de inspiración: Propuesta de la Comisión de Decisión marco del Consejo relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros, COM(2005) 690 final, art. 5; v. también el Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros (COM (2005) 690 final) [2006] DO C313/26, Apartado IV.32.

<sup>77</sup> Fuente de inspiración: R767/2008, art. 38.2. La disposición relevante en materia de protección de datos es el art. 12.b) D95/46.

<sup>78</sup> V. margs. 75-80 de las explicaciones.

<sup>79</sup> R767/2008, art. 24.2; R515/97, art. 32; R603/2013, art. 25.4; R1987/2006, art. 34.3; DE2007/533, art. 49.3; Decisión 2008/333/CE de la Comisión, de 4 de marzo de 2008, por la que se adopta el Manual

Aparte de lo anterior, conviene subrayar que una notificación de seguimiento<sup>80</sup> enviada por otra autoridad competente no se considerará una modificación de una notificación previa en el sentido del presente apartado, ya que se podrá acceder a ambas notificaciones en la base de datos. Podrá transmitirse, por tanto, sin el consentimiento de la autoridad competente que envió la notificación anterior.

- (68) El apartado 5 se ocupa de cómo gestionar una situación en la que se haya rebatido *la exactitud* de los datos pero esta *no se haya determinado*. Resuelve la cuestión proponiendo un marcador que indique este conflicto<sup>81</sup>. Así, tanto las personas afectadas como otras autoridades tendrán derecho a que se marquen los datos que impugnen. De esta forma, la autoridad que utilice estos datos estará informada del conflicto existente y, de acuerdo con el artículo VI-21, estará obligada a evaluar la información facilitada con una diligencia aún mayor. El apartado 5 no regula el procedimiento para la resolución definitiva del conflicto. Esta cuestión se regula, en cambio, en el Capítulo 4, que establece –junto con el Derecho de protección de datos aplicable– una estructura coordinada para el control de la protección de datos, así como una autoridad de control (general). El apartado 6 insiste en esta autoridad de control, que es especialmente importante para la resolución de conflictos interadministrativos que no entran en el ámbito de la jurisdicción de las autoridades de protección de datos.

### SUBSECCIÓN 3: USO DE DATOS E INFORMACIÓN

- (69) El establecimiento de bases de datos y de deberes de información no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento para lograr la ejecución efectiva de las políticas de la UE. Por tanto, *el uso de la información facilitada a través de la gestión compartida de información resulta crucial y no puede darse por supuesto*, ya que el uso de información «extranjera» es una cuestión de confianza mutua. Así, para garantizar que las autoridades competentes hacen verdaderamente uso de la información pertinente, el artículo VI-20 establece la obligación de estas de tomar en consideración la información aportada. Se trata de una disposición habitual en la legislación de la UE<sup>82</sup>. El segundo inciso del artícu-

---

Sirene y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) [2008] DO L123/39, Sección 2.7 del Anexo.

<sup>80</sup> Art. VI-12.3.e).

<sup>81</sup> Fuentes de inspiración: DE2008/615, art. 28; R603/2013, art. 29.8, que establecen que el Estado miembro debería explicar por escrito los motivos por los que no está dispuesto a rectificar o suprimir los datos; v. también R1024/2012, art. 19.2, que establece que cuando la persona física titular de los datos impugne la exactitud de tales datos, este hecho debe quedar registrado.

<sup>82</sup> Por ejemplo, la Decisión 87/600/Euratom del Consejo, de 14 de diciembre de 1987, sobre arreglos comunitarios para el rápido intercambio de información en caso de emergencia radiológica [1987] DO L 371/76, art. 4; Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el



lo VI-20 insiste en que dicha obligación se aplica especialmente a la búsqueda y consulta de información en bases de datos<sup>83</sup>. La transmisión de nueva información con arreglo al deber de informar atraerá habitualmente la atención de las autoridades participantes, pero resulta menos evidente que vayan a consultar activamente las bases de datos compartidas, especialmente si son suplementarias a los registros de datos nacionales o si requieren la participación de agentes o puntos de contacto designados *ad hoc*.

- (70) El artículo VI-21 se inspira en la jurisprudencia del TJUE que obliga a los usuarios del Sistema de Información de Schengen a utilizar las oficinas SIRENE para validar la información sensible facilitada a través de dicho sistema<sup>84</sup>. En consecuencia, la información facilitada a través de los sistemas de información definidos en el artículo VI-2.4 *debe ser evaluada por la autoridad competente* que esté considerando llevar a cabo una actuación administrativa sobre la base de dicha información. Así, la autoridad no podrá justificar su actuación exclusivamente sobre la base de la información facilitada a través del sistema de información. Si la autoridad competente tiene dudas sobre la exactitud de la información, deberá consultar a la autoridad transmisora de la información para asegurarse de la exactitud de los datos en una fase temprana de su tratamiento<sup>85</sup>. De esta forma, el artículo VI-21 complementa las funciones de los sistemas de información. Tales sistemas son necesarios tanto para el ejercicio efectivo del poder público, como para la protección efectiva de los derechos de los particulares. Para poder fundamentar su decisión en hechos correctos, la autoridad competente está obligada a aprovechar plenamente las características pertinentes del sistema de información<sup>86</sup>.
- (71) El artículo VI-22 complementa a las letras a), b) y d) del artículo VI-12.3 y obliga a la autoridad competente a *adoptar las medidas* que se especifiquen en el acto de base. En caso necesario, la autoridad competente de

---

que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 847/96, (CE) n.º 2371/2002, (CE) n.º 811/2004, (CE), n.º 768/2005, (CE) n.º 2115/2005, (CE) n.º 2166/2005, (CE) n.º 388/2006, (CE) n.º 509/2007, (CE) n.º 676/2007, (CE) n.º 1098/2007, (CE) n.º 1300/2008 y (CE) n.º 1342/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 2847/93, (CE) n.º 1627/94 y (CE) n.º 1966/2006 [2009] DO L343/1, modificado por última vez por el Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 y (CE) n.º 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) n.º 1255/2011 del Parlamento y del Consejo, [2014] DO 149/1, art. 72; R1052/2013, art. 9.

<sup>83</sup> R767/2008, art. 15; DE2119/98, art. 6; R603/2013, art. 9.3.

<sup>84</sup> V. asunto C-503/03 *Comisión c. Reino de España* [2006] Rec. I-1097.

<sup>85</sup> El segundo inciso se inspira en el R1987/2006, art. 25.2.

<sup>86</sup> Por ejemplo, R810/2009, art. 21.2; R178/2002, art. 35; R1987/2006, arts. 8, 25 (obligación de utilizar la infraestructura de comunicación SIRENE para el intercambio de información suplementaria).

la actuación tendrá que enviar una *notificación de seguimiento*<sup>87</sup> para informar a otras autoridades participantes.

- (72) De acuerdo con el *artículo VI-23*, las autoridades competentes *pueden apartarse de la obligación* de evaluar de manera independiente la información<sup>88</sup> y de adoptar medidas concretas como consecuencia de la información<sup>89</sup>. Sin embargo, el principio de seguridad jurídica exige que estos casos se especifiquen claramente en el acto de base o en las normas de ejecución correspondientes. Por lo tanto, el artículo VI-23 no es directamente aplicable.
- (73) En línea con el *principio de minimización de datos*, el artículo VI-24 solo permite el intercambio de datos para fines claramente definidos en las disposiciones de Derecho de la UE que correspondan. Esta norma refleja la práctica habitual en la legislación de la UE<sup>90</sup>. Sin embargo, en ciertos casos es necesario utilizar la información facilitada para fines distintos de los que justificaron el intercambio de información anterior. Es por ello por lo que el apartado 2 establece una excepción restrictiva para dichos supuestos<sup>91</sup>. De acuerdo con el apartado 3, la divulgación de datos e información a terceros también requiere una autorización legislativa específica.

#### *SUBSECCIÓN 4: PROTECCIÓN DE DATOS Y SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN*

- (74) El *artículo VI-25* subraya la *necesidad de cumplir con las disposiciones existentes en materia de protección de datos*, que en ocasiones complementan a las presentes normas modelo con normas más específicas. El apartado 2 sirve de complemento a los artículos VI-3 y VI-10 al especificar la relevancia de categorías de datos definidas para cumplir con el principio de minimización de datos<sup>92</sup>.
- (75) *El artículo VI-26* establece, una vez transcurrido un determinado periodo de tiempo, la *obligación de bloquear y el derecho de solicitar el bloqueo* de los datos almacenados en una base de datos como consecuencia de un intercambio de información en virtud de una obligación de informar. De acuerdo con el enfoque adoptado en el artículo VI-15, el derecho a solicitar el bloqueo o la supresión de datos no se limita a las personas físicas,

<sup>87</sup> V. art. VI-12.3.e).

<sup>88</sup> V. art. VI-21.

<sup>89</sup> V. art. VI-22.

<sup>90</sup> Por ejemplo, R1024/2012, art. 9.5; DM2006/960, art. 8.3; DM2009/315, art. 9; R515/97, art. 26.b); R1987/2006, art. 31; R1302/2008, art. 1.2.

<sup>91</sup> Redacción basada en la DM2006/960, art. 8.3; también inspirada en el R515/97, art. 30.1.

<sup>92</sup> Fuentes de inspiración: R767/2008, art. 5; R515/97, arts. 24, 25.

sino que también se reconoce a las personas jurídicas. Como se ha indicado anteriormente<sup>93</sup>, ciertos deberes de información se desempeñan en relación con una base de datos compartida, mientras que otros lo hacen sobre la base del almacenamiento descentralizado de datos en registros nacionales, sin acceso directo para las autoridades de otros Estados miembros o de otro nivel en la estructura multinivel de la UE. El artículo VI-26 recoge estas dos opciones en los apartados 1 a 4, por un lado, y en el apartado 5, por otro.

- (76) Los apartados 1 a 4 regulan exclusivamente el *almacenamiento de datos en bases de datos compartidas*. A diferencia del artículo VI-27, estos apartados solo justifican el acceso a los datos mientras sean necesarios para lograr los fines con base legal para los que se facilitaron originalmente. El almacenamiento de datos más allá de ese periodo de tiempo exige una base jurídica adicional, tal y como establece el artículo VI-27.
- (77) El inciso 2 del artículo VI-26.1 se refiere a la *finalización formal del procedimiento* correspondiente iniciado mediante notificación en el sentido de los apartados 2 y 3 del artículo VI-12. Este procedimiento puede ser un procedimiento administrativo (formal) en los términos del artículo I-4.2 cuando concluya con una decisión en el sentido del artículo III-2.1<sup>94</sup>. No obstante, también cabe la posibilidad de que la legislación sectorial aplicable no faculte a la autoridad competente para adoptar una decisión (formal), sino solo para emitir una advertencia o para adoptar otra medida no vinculante. Para cubrir esos casos, el inciso 2 emplea el término «procedimiento», más amplio que la expresión «procedimiento administrativo». En este sentido, el encabezamiento del artículo VI-27 se refiere al almacenamiento de datos «al margen de los procedimientos asociados a un deber de información».
- (78) Los incisos 1 y 2 del artículo VI-26.1 utilizan el término genérico *accesible*. Esto permite una regulación diferenciada con dos fases antes de que los datos se supriman de forma definitiva y completa en la segunda fase. Entre la accesibilidad plena a los efectos del intercambio de información y su completa supresión, los datos deben –y pueden– bloquearse (inciso 3). Los apartados 2 y 3 especifican cómo deben actuar las autoridades correspondientes en relación con los datos bloqueados<sup>95</sup>. Resultan especialmente importantes los objetivos del tratamiento posterior, que se limitan a la protección legal<sup>96</sup>, a garantizar la seguridad de los datos o a razones imperiosas y contrastadas de interés general. Esta última cláusula derogatoria debe interpretarse restrictivamente. El apartado 4 regula la

<sup>93</sup> V. margs. 62-68 de las explicaciones relativas a las competencias y a la obligación para suprimir los datos.

<sup>94</sup> Compárese con el Libro III, marg. 5 de las explicaciones.

<sup>95</sup> Inspirado parcialmente en el R603/2013, art. 18.2.

<sup>96</sup> Fuentes de inspiración: R515/97, art. 33.4; R1024/2012, Considerando 22.

fase final de la supresión y establece otra cláusula derogatoria. Conviene insistir en que cualquier decisión que conlleve la conservación de los datos durante un periodo superior necesita una justificación especial y debe revisarse periódicamente.

- (79) El artículo VI-26.5 se inspira en el Derecho de la UE existente y aclara que el derecho de los Estados miembros a conservar los archivos nacionales no se verá afectado<sup>97</sup>.
- (80) Como se ha explicado anteriormente, el *artículo VI-27* regula el almacenamiento de datos en bases de datos compartidas al margen de los procedimientos asociados a un *deber de información*<sup>98</sup>. Los apartados 1 y 2 del artículo VI-27 no se limitan a los datos personales, sino que regulan *todo tipo de datos*. No obstante, el acto de base puede establecer diferentes normas de almacenamiento para los datos personales y para el resto de datos. El apartado 3 establece una norma sobre el bloqueo de datos personales adaptada a las particularidades del almacenamiento de datos al margen de los procedimientos asociados a un deber de información, mientras que el apartado 4 remite a las normas establecidas en el artículo VI-26. El apartado 5 recoge la posibilidad de suprimir los datos antes del periodo de almacenamiento establecido cuando la autoridad transmisora lo solicite expresamente y la persona afectada preste su consentimiento<sup>99</sup>. Para garantizar que los datos no sean suprimidos cuando una autoridad o la persona afectada tengan interés en su conservación, son igualmente necesarios tanto la solicitud de la autoridad transmisora como el consentimiento de la persona afectada.
- (81) El *artículo VI-28* se inspira en las disposiciones habituales en materia de *confidencialidad*<sup>100</sup>. El deber de confidencialidad también debe aplicarse después del cese en el cargo o el empleo de los miembros del personal<sup>101</sup>.
- (82) El *artículo VI-29* introduce la obligación de establecer *estándares de seguridad adecuados para los sistemas informáticos*. Parece lógico establecer dicha obligación, que sirve de complemento a la norma general relativa a la necesidad de un acto de base, no solo para las bases de datos compartidas, sino también para los deberes de información cuando estos se llevan a cabo a través de sistemas de información en el sentido del artículo VI-2<sup>102</sup>. Las normas que se establezcan a raíz de esta disposición

<sup>97</sup> R1987/2006, art. 38.3.

<sup>98</sup> V. margs. 76, 77 de las explicaciones.

<sup>99</sup> Basado en el R1024/2012, art. 14.5.

<sup>100</sup> Compárese con el R659/1999, art. 24.

<sup>101</sup> Basado en el R1987/2006, art. 11; también parecido en la D2001/95, art. 16; se prevé una obligación semejante en relación con la autoridad de gestión en el R767/2008, art. 26.9.

<sup>102</sup> Para disposiciones semejantes, v. R767/2008, arts. 26.2.b), 29.2 y 32, en los que se atribuye las responsabilidades a la autoridad de gestión. Los Estados miembros responsables garantizarán la seguridad de los datos antes y durante su transmisión y cada Estado miembro garantizará la seguridad de

deben fijar un nivel de seguridad de la información al menos igual al previsto en la D95/46 y el R45/2001.

#### CAPÍTULO 4: CONTROL Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

- (83) El intercambio interadministrativo de información regulado en este Libro afecta a los intereses de un *gran número de autoridades participantes*, además de a las personas afectadas. Asimismo, la calidad del intercambio de información depende de la *actuación y de la cooperación leal* de las autoridades participantes. La atribución clara de responsabilidades y el establecimiento de obligaciones legales para los distintos actores en los Capítulos 1, 2 y 3 del presente Libro deberían aumentar la eficacia y eficiencia, así como la legalidad de tales intercambios interadministrativos de información. Sin embargo, bajo las complejas circunstancias de esa gestión compuesta de información, es necesario adoptar instrumentos adicionales para reforzar y exigir el cumplimiento de dichas normas y objetivos, es decir, mecanismos efectivos de control y responsabilidad.
- (84) El Libro VI regula tales *mecanismos de control y responsabilidad* en los Capítulos 4 y 5. El Capítulo 5, sobre el derecho a indemnización y las sanciones, recoge importantes mecanismos en este sentido, aunque no cubre todos los instrumentos de tutela judicial, de acuerdo con el enfoque general del Código ReNEUAL<sup>103</sup>. En este contexto, el Capítulo 4 establece mecanismos efectivos y coordinados para el control y la resolución de conflictos, tratando de ofrecer un marco global para la responsabilidad interadministrativa. Como ya se ha subrayado, este marco tiene un doble objetivo, la gestión compuesta eficaz de información, por un lado, y la protección de los derechos de los particulares, por el otro.
- (85) El Capítulo 4 establece un marco normativo necesario para el control de las actividades de gestión de información apoyadas en sistemas de información con autoridades participantes de distintas jurisdicciones de la UE. Esta gestión compuesta de información contribuye a garantizar que, *en el contexto de una administración descentralizada pero integrada*, se puedan conocer y compartir todos los hechos relevantes de un asunto antes de la adopción de una decisión por parte de un órgano nacional o de la Unión. Sin embargo, dicha gestión compuesta a menudo genera situaciones en

---

los datos que reciba del VIS. Además, cada Estado miembro deberá adoptar medidas de seguridad específicas en relación con el sistema nacional; R810/2009, art. 44 sobre el cifrado de datos; R1987/2006, art. 10, enumera las responsabilidades de los Estados miembros en el ámbito de la seguridad técnica, mientras que los arts. 15 y 16 establecen que la autoridad de gestión es la responsable de la seguridad de la infraestructura de comunicación.

<sup>103</sup> V. Libro I, marg. 5 de las explicaciones.

las que la actuación administrativa despliega sus efectos más allá de los límites territoriales de la jurisdicción del órgano decisorio.

- (86) Este marco normativo para una administración y ejecución descentralizada del Derecho de la UE a través de sistemas de información no solo plantea la *cuestión del cumplimiento efectivo de las funciones administrativas*, sino que además puede tener implicaciones considerables para el *ejercicio de los derechos de los particulares*, incluidos los derechos a la protección de datos y a los secretos comerciales. Esos derechos también incluyen derechos procedimentales vinculados a la buena administración, tales como el derecho de audiencia, los derechos de defensa, el derecho de acceso a la información y –en términos más generales, pero igualmente importante– el derecho a un recurso judicial efectivo.
- (87) Tal y como se ha explicado en la introducción de este Libro, el Libro VI se basa en la constatación de que *el Derecho de protección de datos y el Derecho general en materia de gestión compuesta de información son interdependientes* y necesitan un enfoque normativo integrado. Este es también el caso del control de dicho intercambio compuesto de información. El punto de partida para las consideraciones relativas a las estructuras administrativas es el artículo 8.3 CDFUE, que establece la obligación de crear una autoridad de control independiente para la protección de datos. Según una interpretación muy extendida del artículo 8.3 CDFUE, esta independencia podría verse comprometida si las autoridades de protección de datos asumieran otras funciones además de la protección de datos *stricto sensu*, tales como funciones de control que fomenten el intercambio interadministrativo efectivo de información.
- (88) En consecuencia, un marco global de control precisa inevitablemente una *estructura doble*: el primer elemento es un marco coordinado para el control efectivo de la protección de datos en los sistemas de información, con elementos propios de la jurisdicción de distintas autoridades de protección de datos (→ Sección 2).
- (89) El *objetivo de la autoridad de control general* –como segundo elemento– se describe en la Sección 1 (artículo VI-30.2). Está diseñada para garantizar diversos objetivos: en primer lugar, los particulares tendrán la posibilidad de dirigirse a un único interlocutor en los casos relativos a la protección de sus derechos. Esto es especialmente importante en lo que se refiere a los derechos que no están protegidos por el Derecho de protección de datos, como los secretos comerciales. Los particulares disfrutarán de una protección más efectiva y se beneficiarán del acceso a los tribunales de la UE cuando no estén conformes con las decisiones de dicha autoridad. Además, el establecimiento una única autoridad de control permite utilizarla como órgano de resolución de recursos administrativos frente a las decisiones de las autoridades participantes. En segundo lugar, la autoridad de control general constituye un instrumento efectivo para garanti-

zar el cumplimiento de las numerosas obligaciones objetivas vinculadas al intercambio interadministrativo de información. En este sentido, la autoridad de control general también puede operar como árbitro en los conflictos entre las autoridades participantes o resolver dichos conflictos a través de decisiones interadministrativas con efectos vinculantes.

## SECCIÓN 1: CONTROL GENERAL Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

- (90) El acto de base debe crear o designar a la *autoridad de control* de cada sistema de información. Esta podrá adoptar decisiones con efectos vinculantes en el sentido del Libro III.
- (91) Sus *funciones* incluyen la gestión de las relaciones con las autoridades participantes, controlando las actividades en la red (artículo VI-30.2.a)) y resolviendo los conflictos entre las autoridades participantes en el contexto de su trabajo en el sistema (artículo VI-30.2.b))
- (92) Esta *labor de mediación* se desarrolla en el artículo VI-31. Dicho proceso se inspira en una característica semejante de la Red Europea de Seguridad Alimentaria, en la que la Comisión está encargada de mediar en caso de conflicto entre las autoridades participantes<sup>104</sup>.
- (93) Las *funciones de control* (artículo VI-30.2.c)) y las *funciones de verificación* (artículo VI-30.2.d)) conferidas a la autoridad de control en el acto de base exigirán que la autoridad pueda obligar a las demás autoridades participantes en el sistema de información (artículo VI-32) a que se ajusten a su interpretación. La autoridad de control podrá revisar la legalidad de las actividades de gestión de información y el respeto de todas las fuentes de Derecho de la UE, incluidos los principios generales del Derecho de la UE. La autoridad de control podrá dirigir órdenes a las autoridades participantes para garantizar el cumplimiento del Derecho de la UE. Esta actividad de control puede realizarse, en virtud de los apartados 2 y 3 del artículo VI-32, de las siguientes formas:
- por propia iniciativa de la autoridad de control;
  - a instancia de otra autoridad participante<sup>105</sup>;
  - a instancia de las personas afectadas.
- (94) La autoridad de control también estará obligada a *proteger los derechos* de protección de datos personales y de acceso a la información de los *particulares* (artículo VI-30.2.e) y f)), en cooperación con el SEPD y con las autoridades nacionales encargadas de la protección de datos.

<sup>104</sup> V. R178/2002, art. 60.2.

<sup>105</sup> V. R1829/2003, art. 36.

- (95) Para poder proteger efectivamente estos derechos fundamentales de los particulares, la autoridad de control dispondrá del *poder de facilitar* por sí misma *el acceso, modificar o suprimir los datos* del sistema de información (artículo VI-33). Esta es una disposición fundamental, que establece un sistema de recurso centralizado del tipo de «ventanilla única» para los particulares. Es un elemento clave para garantizar la protección de los particulares en una organización descentralizada de la ejecución del Derecho de la UE.
- (96) Se reconoce el derecho de los particulares a plantear consultas en relación con los datos existentes y a solicitar la rectificación o supresión de los datos incorrectos u obtenidos y mantenidos ilícitamente. Esto es necesario para *evitar* que –en función del diseño técnico del sistema de información– un particular tenga que presentar *varias solicitudes simultáneas de rectificación* en distintas jurisdicciones para disponer de un remedio efectivo frente a la violación de sus derechos, o se arriesgue a dirigirse a una autoridad participante equivocada. El hecho de que haya una única autoridad de control con competencias para conferir protección no solo ofrece un remedio efectivo para los particulares, sino que además abre una vía de acceso a los tribunales de la UE en los supuestos de decisiones negativas de la autoridad de control. Se puede plantear ante aquellos un recurso de anulación frente a la decisión por la que se deniega una actuación, o un recurso por omisión en caso de inacción.
- (97) El acto de base de un sistema de información puede incorporar otras funciones específicas.

## SECCIÓN 2: CONTROL DE LA PROTECCIÓN DE DATOS EN BASES DE DATOS

- (98) La Sección 2 se basa en *dos soluciones alternativas* que se ofrecen como modelos para que el legislador elija la que considere preferible en las distintas políticas concretas. Uno es el modelo de cooperación entre los supervisores de protección de datos establecido en los artículos VI-36 a VI-38. El otro es el modelo de la propuesta de Reglamento General de Protección de Datos en la UE, que prevé el establecimiento de un Consejo Europeo de Protección de Datos (artículo VI-39). La elección entre estas dos alternativas permitirá al legislador encontrar soluciones que se adapten al diseño específico de cada sistema de información concreto.
- (99) Además de este control externo en materia de protección de datos, el artículo VI-34 establece la obligación de nombrar a un *responsable de la protección de datos* para cada base de datos. Los responsables de la protección de datos operan como puntos de contacto centrales para las autoridades de protección de datos. La obligación de nombrar a un responsa-



ble de la protección de datos para las instituciones, órganos y organismos de la UE que efectúen tratamientos de datos ya se deriva en la actualidad del artículo 24 R45/2001<sup>106</sup>. Junto a esta obligación ya existente, el artículo VI-34.1 obliga a las autoridades de los Estados miembros a designar también a un responsable de la protección de datos cuando aquellas actúen en el contexto de bases de datos de la UE<sup>107</sup>.

- (100) El artículo VI-34.2 aclara que el *nombramiento y las funciones de los responsables de la protección de datos* se rigen por el artículo 24 R45/2001, como *lex generalis*<sup>108</sup>, siempre que el acto de base que establezca la base de datos no contenga una regulación específica<sup>109</sup>. Como el R45/2001 se aplica por definición a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, las autoridades de los Estados miembros solo son sometidas *mutatis mutandis* a dicha norma. Los responsables de la protección de datos de las autoridades de los Estados miembros colaboran con su respectiva autoridad nacional de protección de datos y con el Consejo Europeo de Protección de Datos, en su caso, en virtud del artículo VI-39<sup>110</sup>, y deberán registrarse en la respectiva autoridad nacional de protección de datos.
- (101) *Primera opción: Cooperación en el control en virtud de los artículos VI-36 a VI-38:*
- (102) La primera de las opciones mencionadas anteriormente, la *opción por defecto* planteada en los artículos VI-36 a VI-38, es coherente con diversos actos legales recientes que establecen bases de datos. Conforme a este modelo, las competencias de control pueden dividirse entre el *SEPD y las autoridades nacionales de protección de datos* («*autoridades nacionales de control*»), que tienen que cooperar para desempeñar sus funciones de forma efectiva<sup>111</sup>. Este *control cooperativo* se concreta en los artículos VI-36 a VI-38, que constituyen las normas generales del control externo de la protección de datos en las bases de datos. En la mayoría de los actos de base adoptados recientemente en relación con bases de datos

<sup>106</sup> V. también R1077/2011, art. 28.2; Decisión 2009/371/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol) [2009] DO L121/37 (DE2009/371), art. 28; la Decisión 2002/187/JAI del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas más graves de delincuencia [2002] DO L 63/1, modificada por última vez por la Decisión 2009/426/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia DO L138/14 (DE2002/187), art. 17.

<sup>107</sup> La Directiva existente de protección de datos no obliga a los órganos de tratamiento de datos a establecer Responsables de la protección de datos, pero lo contempla como posibilidad. La obligación propuesta es coherente con la PRGPD, art. 35.

<sup>108</sup> Por ejemplo, R1077/2011, art. 28.2.

<sup>109</sup> Por ejemplo, DE2009/371, art. 28; DE2002/187, art. 17.

<sup>110</sup> Los responsables de la protección de datos de las instituciones y órganos de la UE colaboran con el SEPD.

<sup>111</sup> V. R1987/2006, arts. 44-46; R1024/2012, art. 21; R603/2013, arts. 30-32.

compartidas, el control externo se organiza a través de una estructura de cooperación similar al modelo de la opción descrita en los artículos VI-36 a VI-38. Ejemplos de ello son los R1024/2012 y R603/2013.

- (103) El artículo VI-36 concreta las *funciones, obligaciones y competencias* del *SEPD*, que dispone de competencia para controlar la legalidad del tratamiento de datos personales por las *autoridades de la UE* y –en caso de que se establezca una autoridad de gestión de acuerdo con el artículo VI-8– *por la autoridad de gestión*<sup>112</sup>. Los apartados 1, 2 y 4 del artículo VI-36 consisten básicamente en una adaptación actualizada del artículo 41.2 R45/2001 a este sistema de cooperación en el control entre el SEPD y las autoridades nacionales de control. Además, el SEPD se encargará de auditar periódicamente todos los tratamientos de datos. Varios actos de base que establecen bases de datos prevén auditorías de este tipo<sup>113</sup>, y el artículo VI-36.3 lo hace con carácter general. La competencia del SEPD para realizar auditorías en un sistema de control cooperativo se limita al tratamiento de datos por las autoridades de la UE y por la autoridad de gestión.
- (104) Por otro lado, el control del tratamiento de datos por las autoridades de los Estados miembros corresponde a las *autoridades nacionales de control* (artículo VI-37.1), designadas en virtud del artículo 28 D95/46 o del artículo 25 de la Decisión Marco del Consejo 2008/977/JHA<sup>114</sup>, en función de cuál de las dos disposiciones resulte aplicable al tratamiento de datos concreto. Para el desempeño de esta función, las autoridades nacionales de control cuentan con las atribuciones previstas en la D95/46 y la DM2008/977, respectivamente.
- (105) Dado que el tratamiento de datos en las bases de datos carece a menudo de transparencia para las personas físicas afectadas, difícilmente cabe esperar que estas puedan identificar a la autoridad responsable del tratamiento. Por tanto, la función general de las autoridades de control de los datos será *asistir a la persona física afectada en el ejercicio de sus derechos*. Para garantizar una asistencia efectiva, tanto la autoridad de control del Estado miembro en el que se encuentre la persona física afectada, como la autoridad de control del Estado miembro transmisor, serán competentes para asistir a dicha persona física afectada; ambas autoridades cooperarán a dicho efecto. Con la finalidad de facilitar el ejercicio de sus derechos, basta con que la persona física afectada presente su solicitud

<sup>112</sup> R1987/2006, art. 45.1; DE2007/533, art. 61.1; R767/2008, art. 42.1; R603/2013, art. 31.1; R515/97, art. 37.3.

<sup>113</sup> R1987/2006, art. 45.2; DE2007/533, art. 61.2; R767/2008, art. 42, apartados 2 y 3; R603/2013, art. 31.2.

<sup>114</sup> Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal [2008] DO L350/60 (DM2008/977).

de asistencia ante la autoridad de control del Estado miembro en la que se encuentre, que deberá comunicarla a la autoridad del Estado miembro transmisor (artículo VI-37.2)<sup>115</sup>. Las autoridades nacionales de control también deberán auditar el tratamiento de los datos por parte de las autoridades de los Estados miembros. Esta labor será complementaria a la auditoría del SEPD (artículo VI-36.3)<sup>116</sup>.

- (106) El sistema de *cooperación entre las autoridades nacionales de control y el SEPD* se regula en el artículo VI-38. Todos ellos están obligados a cooperar, obligación que supone una materialización concreta de la obligación general de cooperación leal derivada del artículo 4 TUE y en cuya articulación se han tomado como referencia distintas disposiciones del Derecho de la UE<sup>117</sup>. Los apartados 1 y 2 del artículo VI-38 concretan esta cooperación al imponer deberes y plazos específicos<sup>118</sup>. Estas obligaciones existen independientemente de la regulación general de la asistencia mutua contenida en el Libro V y de las obligaciones que de ella se derivan.
- (107) El acto de base también puede atribuir el control del tratamiento de datos en una base de datos a una *única autoridad* –ya sea el SEPD o una autoridad nacional de control– o a un *conjunto de autoridades de control*. Este control representativo o por representación (*representative supervision*) permitiría un enfoque holístico del control semejante al del Consejo Europeo de Protección de Datos en virtud del artículo VI-39. Sin embargo, el control representativo solo afecta al tratamiento de datos *dentro* de la base de datos, pero no a la inclusión o a la retirada de datos de la base de datos, que –en un sistema de control cooperativo– sigue siendo competencia del SEPD o de las autoridades nacionales de control, en virtud de los artículos VI-36 y VI-37. El control de la base de datos en su conjunto, incluidas la inclusión y la retirada de datos de la base de datos, solo puede conferirse al Consejo Europeo de Protección de Datos en virtud del artículo VI-39.
- (108) *Segunda opción: Control integrado en virtud del artículo VI-39:*
- (109) El artículo VI-39 permite asignar el control externo a un *Consejo Europeo de Protección de Datos*. Puesto que el tratamiento de datos en bases de datos compartidas constituye una forma especialmente integrada de procedimiento administrativo compuesto, puede haber buenas razones prácticas para asignar el control externo en su totalidad a un órgano que

<sup>115</sup> R603/2013, art. 29.13.

<sup>116</sup> V. R1987/2006, art. 44.2; R767/2008, art. 41.2; DE2007/533, art. 60.2.

<sup>117</sup> Compárese R1987/2006, art. 46.1; DE2007/533, art. 62.1; R767/2008, art. 43.1; R1024/2012, art. 21.3; R603/2013, art. 32.1.

<sup>118</sup> Compárese R1987/2006, art. 46, apartados 2 y 3; DE2007/533, art. 62.2; R767/2008, art. 43, apartados 2 y 3; R603/2013, art. 32, apartados 3 y 4; PRGPD, art. 55.2.

integre las autoridades de control europeas y del nivel nacional. Esta es la base del modelo recogido en el artículo VI-39.

- (110) Se desarrolló un *modelo integrado parecido* en el periodo anterior al Tratado de Lisboa. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la D95/46 y el R45/2001 solo se aplicaban al antiguo «primer pilar» del Derecho comunitario. Estos actos no se aplicaban a las cuestiones propias del «tercer pilar». En vista de esto, especialmente en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior del «tercer pilar», el legislador europeo estableció varias autoridades comunes de control con competencia sobre distintos recursos de datos compartidos como el SIV o agencias como Europol. Normalmente, estas autoridades comunes de control estaban compuestas por uno o dos representantes de las autoridades nacionales de control y supervisaban la ejecución de las disposiciones de protección de datos del acto jurídico de base y/o de la DM2008/977<sup>119</sup>.
- (111) Algunos instrumentos legales más recientes como el Reglamento y la Decisión del Consejo relativa al SIS II abandonaron el concepto de las autoridades comunes de control, estableciendo en su lugar un sistema de cooperación entre el SEPD y las autoridades nacionales de control similar al modelo previsto en los artículos VI-36 a VI-38<sup>120</sup>.
- (112) Otros instrumentos jurídicos mantuvieron el concepto de autoridades comunes de control<sup>121</sup>. El proyecto de Reglamento General de Protección de Datos avanzó en el desarrollo de este modelo integrado de protección de datos compuesta bajo la rúbrica de un Consejo Europeo de Protección de Datos como *estructura organizativa para reforzar la coherencia en la ejecución del Derecho de protección de datos*. A diferencia de este proyecto de Reglamento, las presentes normas modelo desarrollan el Consejo Europeo de Protección de Datos en virtud de la segunda opción no solo como órgano preparatorio o asesor, sino como un órgano con competencia para adoptar decisiones vinculantes sobre problemas de protección de datos que surjan de la gestión compuesta de información. Este Consejo se desarrolla aquí para los supuestos en los que el legislador opte por una forma más integradora de control. Cuando se asigne el control externo de la protección de datos de las bases de datos al Consejo Europeo de Protección de Datos (artículo VI-39), ello deberá hacerse constar en el acto de base que establezca la base de datos.

<sup>119</sup> V. DE2009/371, art. 34.1; Decisión 2009/971/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre la utilización de medios informáticos en el ámbito aduanero [2009] DO L323/20 (DE2009/917), art. 25.1.

<sup>120</sup> V. R1987/2006, arts. 44-46; R1024/2012, art. 21.3; R603/2013, arts. 30-32.

<sup>121</sup> DE2009/371, art. 34; DE2009/917, art. 25 –ambas aprobadas un día antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa para mantener transitoriamente la estructura intergubernamental inicial en este ámbito–.

- (113) Conforme al modelo propuesto en el artículo VI-39, *el legislador podrá asignar* el control del tratamiento de datos personales en bases de datos al Consejo Europeo de Protección de Datos. Las normas relativas a la composición y adopción de decisiones del Consejo están notablemente influidas por la Propuesta de Reglamento General de Protección de Datos<sup>122</sup>. Si se adopta la Propuesta o si se modifica la D95/46 en el sentido de que el Grupo del artículo 29 se convierte en un Consejo de Protección de Datos, la atribución al Consejo deberá hacerse de acuerdo con el Reglamento General de Protección de Datos<sup>123</sup> o con la D95/46 modificada. No obstante, la Comisión no puede participar en el Consejo de Protección de Datos, puesto que actúa como autoridad participante o incluso como autoridad de gestión en distintas bases de datos. Por este motivo, la participación de la Comisión en un Consejo de Protección de Datos debe considerarse incompatible con los artículos 16.2 TFUE y 8.3 CDFUE, que establecen que el control de la protección de datos corresponderá a un órgano independiente.
- (114) Cuando el legislador asigne el control al Consejo de Protección de Datos, el Consejo dispondrá de las competencias establecidas en los artículos VI-36 y VI-37. Para estructurar el control de las bases de datos, el Consejo adoptará un plan de control anual para cada base de datos. Estos planes podrán establecer, con carácter revocable, la delegación de ciertas labores de control al SEPD o a una autoridad de control o un conjunto de autoridades de control. Serán vinculantes para el SEPD y las autoridades nacionales de control. El artículo VI-39.4 consagra un deber de cooperación con las demás autoridades de control.

## CAPÍTULO 5: DERECHO A INDEMNIZACIÓN Y SANCIONES

### VI-40 Derecho a una indemnización en relación con las actividades compuestas de gestión de la información

- (115) Los derechos a indemnización previstos en el primer apartado del artículo VI-40 están pensados para proteger a los particulares. *Se basa en un sistema de elección*. En virtud de la primera alternativa, un particular puede reclamar una indemnización directamente a la autoridad responsable del acto ilícito que hubiera dado origen al daño. Este es el modelo actualmente previsto en diversas políticas de la UE como el ámbito de los visados, el espacio Schengen, o el sistema Eurodac<sup>124</sup>.

<sup>122</sup> V. PRGPD, arts. 64.2, 68.1.

<sup>123</sup> V. PRGPD; RPEPRGPD.

<sup>124</sup> V. R767/2008, art. 33.1; R603/2013, art. 37.1; R1987/2006, art. 48.1; v. DE2007/533, art. 64.1.

- (116) La alternativa prevista por el artículo VI-40.2 permite que un individuo *reclame una indemnización* en la jurisdicción de residencia o de inscripción. Es una medida que protege a los particulares frente a las potenciales desventajas de la administración descentralizada del Derecho de la UE a través de sistemas de información con participantes de distintas jurisdicciones en la UE cuyos sistemas judiciales, Derecho e idioma puedan no ser familiares para la persona que sufra el daño. Dicho sistema de responsabilidad representativa o por representación se ha desarrollado, por tales motivos, por ejemplo en el contexto del espacio Schengen<sup>125</sup>.
- (117) Las disposiciones que permiten presentar *reclamaciones de indemnización interadministrativas* son habituales en las políticas de la UE. Se incluyen en el artículo VI-40.3<sup>126</sup>.
- (118) El artículo VI-40.4 toma el ejemplo de las normas existentes para la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, remitiendo a los *principios generales del Derecho de la UE en materia de daños como criterios para la determinación del deber de indemnización*<sup>127</sup>. Esto último se incluye para limitar las posibilidades del llamado «foro de conveniencia» (*forum shopping*), conforme al cual los particulares tratan de elegir la jurisdicción que les ofrece mayores indemnizaciones, en detrimento de las autoridades que tendrían que reembolsar internamente a la autoridad pagadora.

## VI-41 Sanciones por un tratamiento ilícito de los datos

- (119) El *principio de cooperación leal* (artículo 4.3 TUE) exige que los Estados miembros de la UE no solo garanticen que emplean los mismos medios para el cumplimiento de los derechos y obligaciones derivadas del Derecho de la UE que los que utilizarían para aquellos derivados del Derecho nacional (conocido como el principio de equivalencia). Exige también que los Estados miembros garanticen el cumplimiento efectivo de los derechos y obligaciones derivados del Derecho de la UE (principio de efectividad). El artículo VI-41 es una disposición que garantiza el cumplimiento de dicho principio general del Derecho de la UE en relación con el tratamiento de datos. La exigencia concreta de «sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias» procede de las disposiciones existentes en el ámbito del espacio Schengen, en materia de visados y en la cooperación Eurodac relacionada con la concesión del derecho de asilo<sup>128</sup>.

<sup>125</sup> V. R1987/2006, art. 48.2; v. DE2007/533, art. 64.2; CAS, art. 116.2.

<sup>126</sup> V. R1987/2006, art. 48.3; v. DE2007/533, art. 64.3; R767/2008, art. 33.2.

<sup>127</sup> V. R178/2002, art. 47.2.

<sup>128</sup> V. R1987/2006, art. 49; v. DE2007/533, art. 65; R767/2008, art. 36; R603/2013, art. 41.





GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

INAP

ISBN 978-84-7351-428-6



P.V.P.  
23,00 €  
(IVA incluido)