

PARTE IV  
JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y CONTROL  
COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS  
HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

Laura Hering\*

SUMARIO: I. Introducción. II. Consideraciones histórico-organizativas. III. Consideraciones funcionales. IV. Consideraciones procedimentales. V. El papel de la jurisdicción administrativa europea en la creación de un derecho administrativo europeo general. Bibliografía.

### I. INTRODUCCIÓN\*\*

El poder judicial europeo, en particular el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tiene notoriedad principalmente por sus decisiones en materia de derecho constitucional<sup>1</sup> y civil<sup>2</sup>. Como consecuencia de ello, las funciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal constitucional<sup>3</sup>

---

\* Doctora en Derecho por la Universidad de Hamburgo. Investigadora asociada del Instituto Max Planck de Derecho Privado Internacional y Comparado.

\*\* Esta contribución es una versión reducida y traducida de la contribución “Der Gerichtshof der Europäischen Union als Verwaltungsgericht”, en *Ius Publicum Europaeum*, 2021, vol. VIII, § 153.

<sup>1</sup> Ejemplar TJUE, asunto C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000 - *Weiss*; TJUE, asunto C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257 - *Egenberger*; TJUE, asunto C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 - *Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)*.

<sup>2</sup> Ejemplar TJUE, asunto C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696 - *IR*.

<sup>3</sup> Schwarze, Jürgen (ed.), *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz*, Baden-Baden, Nomos, 1983; Bauer, Lukas,

## Laura Hering

y civil<sup>4</sup>, en particular, han sido ampliamente investigadas. Por otro lado, se ha prestado menos atención a la elaboración dogmática del papel del poder judicial europeo como jurisdicción administrativa,<sup>5</sup> lo que es lamentable, ya que los litigios administrativos ante los tribunales de la Unión tienen una importancia práctica considerable y la litigiosidad en este ámbito ha crecido. Así lo demuestra el aumento casi constante del número de litigios administrativos ante el Tribunal General.<sup>6</sup> La fijación del debate en los aspectos de la jurisdicción constitucional y civil tampoco hace justicia de la realidad, ya que no refleja la expansión y diferenciación de la administración de la Unión Europea (UE) y la creciente importancia de los nuevos campos del derecho administrativo en los últimos años.<sup>7</sup> Al mismo tiempo, no solo existe una considera-

---

*Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht*, Baden-Baden, Nomos, 2008; Dausen, Manfred A., “Die Rolle des Europäischen Gerichtshofes als Verfassungsgericht der Europäischen Union”, *Integration*, vol. 17, núm. 4, 1994, pp. 215-229; Gaudin, Hélène, “La cour de justice, juridiction constitutionnelle?”, *RDAE*, núm. 3, 2010, pp. 209-222.

<sup>4</sup> Rösler, Hannes, *Europäische Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet des Zivilrechts*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2012.

<sup>5</sup> Brunessen, Bertrand, *Le juge de l'Union européenne, juge administratif*, Bruselas, Bruylant, 2012, trata este tema con detalle. Véase también Schenke, Ralf P. y Suerbaum, Joachim (eds.), *Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 2016; Azizi, Josef, “Wege zu einer Europäischen Verwaltungsgerichtsbarkeit”, *ÖJZ*, vol. 2, 2002, pp. 41-58. Contribuciones más antiguas: Ule, Carl H., “Der Gerichtshof der Montangemeinschaft als europäisches Verwaltungsgericht”, *DVBl.* 1952, p. 65; Everling, Ulrich, “Zur Funktion des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften als Verwaltungsgericht”, en Bender, Bernd *et al.* (eds.), *Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Konrad Redeker zum 70 Geburtstag*, Múnich, C.H. Beck, 1993, pp. 293-311; Scherer, Joachim y Zuleeg, Manfred, “Verwaltungsgerichtsbarkeit”, en Schweitzer, Michael (ed.), *Europäisches Verwaltungsrecht*, Viena, 1991, pp. 197-240.

<sup>6</sup> Allí se recibieron 790 nuevos casos en 2013, 912 en 2014, 831 en 2015, 974 en 2016, 917 en 2017, 834 en 2018, en comparación con solo 384 nuevos casos en 1999, 398 en 2000 y 345 en 2001, véase Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Informe Anual 2018*, p. 247; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Informe Anual de la Actividad Judicial 2017*, p. 223, así Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Informe Anual 2001*, [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_11035/rapports-annuels](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_11035/rapports-annuels).

<sup>7</sup> Ejemplos como la supervisión de los mercados financieros europeos o la legislación sobre migración, así como la creciente creación de agencias y

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

ble influencia de los sistemas de derecho administrativo de los Estados miembros en el derecho de la Unión, sino que, a la inversa, existe una creciente influencia de la jurisdicción de la Unión en los sistemas de derecho administrativo de los Estados miembros.<sup>8</sup>

Sin embargo, no solo desde la perspectiva europea parece importante un estudio de las funciones judiciales administrativas de la jurisdicción europea. Desde la perspectiva de América Latina, el estudio tiene especial interés porque el *Ius Constitutionale Commune* en América Latina (ICCAL) tiene paralelismos con el concepto de “*Ius Publicum Europaeum*”,<sup>9</sup> por el que se entiende la vertiente de derecho público de un espacio jurídico formado conjuntamente por el derecho de la Unión Europea y el de sus Estados miembros, que, sin embargo, se nutre también de otras fuentes y tiene efectos más allá de sus fronteras.<sup>10</sup> Un ejemplo temprano del uso de este término puede encontrarse en un ensayo seminal de Peter Häberle en 1991, donde llama la atención sobre un derecho constitucional europeo común en el sentido de principios constitucionales comunes y fines estatales.<sup>11</sup> Una evolución similar tuvo lugar en América Latina.<sup>12</sup> Sin embargo, el ICCAL no es un reflejo de las teorías y conceptos europeos, sino que corresponde con un enfoque basado en el contexto latinoamericano.

---

oficinas europeas, demuestran que el derecho administrativo europeo está prosperando en la práctica.

- <sup>8</sup> Terhechte, Jörg P., “Einführung”, en Terhechte, Jörg P. (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 2011, § 1, n. 15.
- <sup>9</sup> Rodiles, Alejandro, “The Great Promise of Comparative Public Law for Latin America: Towards *Ius Commune Americanum*?”, en Roberts, A. et al. (eds.), *Comparative International Law*, Oxford, OUP, 2018, pp. 501 y 508.
- <sup>10</sup> Bogdandy, A. von, “The Idea of European Public Law Today - Introducing the Max Planck Handbooks on Public Law in Europe”, en Bogdandy, A. von et al. (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law Volume 1. The Administrative State*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 1-29; Bogdandy, A. von y Hinghofer-Szalkay, S., “Das etwas unheimliche *Ius Publicum Europaeum*”, *ZaöRV*, vol. 73, 2013, pp. 209-248.
- <sup>11</sup> Häberle, Peter, “Gemeineuropäisches Verfassungsrecht”, *EuGRZ*, 1991, pp. 261 y 263.
- <sup>12</sup> Por ejemplo, Piovesan, Flávia, “Proteção dos direitos sociais: desafios do *Ius Commune* sul-americano”, *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, vol. 3, núm. 2, 2011, pp. 206-226.

americano, que, al mismo tiempo, tiene en cuenta las experiencias de constitucionalismo transformador en otras regiones. El ICCAL tampoco es un espacio jurídico común en el mismo sentido que la UE. La UE tiene su propio “sistema administrativo”, que es inspirado en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, mientras que en el ICCAL ese “sistema administrativo” propio no se ve o, por lo menos, no es el encargado de crear reglas o estándares concretos sobre su propio sistema, sino que va dirigido directamente a los Estados. Sin embargo, el *Ius Commune* europeo y la experiencia europea pueden servir de fuente de inspiración para los enfoques de la resolución de problemas. En este contexto, esta contribución se dedica a la consideración del poder judicial de la UE en su función específicamente administrativa, en el espíritu del proyecto ICCAL derecho administrativo.

El estudio se realizará desde varios puntos de vista.<sup>13</sup> Se comenzará con un examen *histórico-organizativo* (véase II), a partir del cual se buscará demostrar que todos los niveles de la jurisdicción europea, es decir, tanto el Tribunal de Justicia (TJUE) como el Tribunal General, cumplen funciones de tribunal administrativo. Sin embargo, los litigios administrativos se presentan principalmente ante el Tribunal General. En la actualidad, el TJUE se encarga principalmente de los litigios constitucionales y de derecho civil, aunque cuando se fundó en los años cincuenta su predecesor fue concebido como un tribunal administrativo para la protección de los intereses de los Estados miembros. En un segundo punto, se adoptará una perspectiva *funcional* (véase III). No siempre es fácil determinar cuándo los tribunales de la Unión actúan como tribunales administrativos, ya que pueden tener diferentes funciones según la relación jurídica, el objeto del litigio y el tipo de procedimiento. Sin embargo, en general se considera que un caso es un litigio administrativo si se concede a una persona física (ciudadano de la Unión o empresa) protección jurídica contra las medidas de ejecución del derecho de la Unión. En un tercer punto, el capítulo aborda los aspectos *procedimentales* de la jurisdicción administrativa europea (véase IV).

---

<sup>13</sup> Cfr. Bast, Jürgen, “Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsrecht”, en Leible, Stefan, y Terhechte, Jörg P. (eds.), *Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2014, § 35, n. 37 y ss.

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

A este respecto, resulta pertinente prestar especial atención a las condiciones en las que se concede a los individuos el acceso a la jurisdicción administrativa y a las formas de protección jurídica con las que disponen. En este contexto, se pondrá de manifiesto que la jurisdicción administrativa europea —aunque se aprecia una considerable influencia de Francia, sobre todo en las formas de protección jurídica— no se ha tomado exclusivamente como modelo un tribunal administrativo de un Estado miembro, sino que ha hecho uso de diversos elementos del conjunto de sistemas de los Estados miembros. Asimismo, también se hace necesario examinar la densidad del control de la jurisdicción administrativa. Finalmente, se abordarán las explicaciones que se refieren al papel protagonista de la jurisdicción administrativa europea en la creación, configuración y consolidación de un derecho administrativo europeo general (véase V).

### II. CONSIDERACIONES HISTÓRICO-ORGANIZATIVAS

El primer punto corresponde a una consideración histórico-organizativa. En el derecho actual, el artículo 19 (1), primera frase, del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece una *estructura de tres niveles de jurisdicción* de la Unión, compuesta por el TJUE, el Tribunal General y los tribunales especializados asignados a este último en el sentido del artículo 257 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).<sup>14</sup> Los tres niveles

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, § 35, n. 39; Dörr, Oliver y Lenz, Christofer, *Europäischer Verwaltungrechtsschutz*, Baden-Baden, Nomos, 2006, párrs. 25 y ss.; Schwarze, Jürgen y Wunderlich, Nina, en Becker, Ulrich *et al.* (eds.), *op. cit.*, art. 256 AEUV, n. 2. Hay que señalar una peculiaridad terminológica: según la definición legal del art. 19, párr. 1, del TUE, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprende el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Ello confiere al término “Tribunal de Justicia” un doble significado: en un sentido amplio, designa (según el art. 13, párr. 1, y el art. 19 del TUE) el órgano principal uniforme de la Unión con sede en Luxemburgo. Funciona así como un término colectivo, bajo cuyo paraguas se unen los órganos del TJUE, el Tribunal General y los tribunales especializados. Sin embargo, entendido en un sentido estricto, el término se refiere únicamente al TJUE y, por tanto, excluye al Tribunal General y a

cumplen también funciones de tribunal administrativo.<sup>15</sup> Sin embargo, hoy en día, los litigios administrativos se presentan principalmente ante el Tribunal General, mientras que los litigios constitucionales se presentan principalmente ante el TJUE.<sup>16</sup> No obstante lo anterior, una mirada al pasado muestra que no siempre fue así.

## 2.1. Origen administrativo del TJUE

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no siempre fue un tribunal universal como lo conocemos hoy. Ciertamente, su orientación universal es el resultado de un largo proceso de desarrollo.<sup>17</sup> Cuando se fundó su predecesor, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en 1952, su competencia como tribunal administrativo estaba claramente en primer plano.<sup>18</sup> Desde la CECA hasta los Tratados Constitutivos

---

los tribunales especializados. Este déficit terminológico da lugar a desafortunados riesgos de confusión y ambigüedad. En este capítulo, el término “Tribunal de Justicia de la Unión Europea” se utilizará siempre para el Tribunal de Justicia en sentido amplio, mientras que el Tribunal de Justicia en sentido estricto se denominará siempre “TJUE”.

<sup>15</sup> Bast, Jürgen, *op. cit.*, § 35, n. 40. El hecho de que el TJUE tenga también una función de tribunal administrativo, además de su función constitucional, es subrayado por Simon, Denys, “Les mécanismes juridictionnels dans la Communauté européenne”, en *Perspectives convergentes et divergentes sur l'intégration économique en Europe et en Amérique*, París, Pedone, 1993, pp. 61 y 65.

<sup>16</sup> Brunessen, Bertrand, *op. cit.*, p. 595.

<sup>17</sup> Everling, Ulrich, “Zur Funktion des Gerichtshofs...”, *cit.*, p. 295.

<sup>18</sup> Ule, Carl H., *op. cit.*, p. 66; Ophüls, Carl F., “Gerichtsbareit und Rechtsprechung im Schumanplan”, *NJW*, 1951, pp. 693 y ss.; Terhechte, Jörg P., “Einführung”, *cit.*, § 1, n. 34; Classen, Claus Dieter, “Der EuGH und die Herausbildung eines europäischen Verwaltungsrechts”, en Schenke, Ralf P. y Suerbaum, Joachim (eds.), *op. cit.*, p. 11; Rolin, Henri, “Chronique de politique étrangère de l'Institut royal des relations internationales”, *Institut Royal des Relations Internationales, Centre Interuniversitaire de Recherche Independant*, vol. XIII, 1960, núm. 3, pp. 286 y 288 escribió: “Nous nous trouvons en présence d'une véritable juridiction administrative européenne”; Much, Walter, “Der Schumanplan”, *Bundesanzeiger*, núm. 120, 1951, pp. 6 y 7 atribuye al Tribunal de Justicia competencias de carácter constitucional, administrativo y de derecho internacional.

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

de la Comunidad Económica Europea, a la “atmósfera de derecho administrativo” se sumó una “atmósfera de derecho constitucional”.<sup>19</sup>

Para entender los inicios de la jurisdicción administrativa europea, hay que remontarse al Plan Schuman y a la Comunidad del Carbón y del Acero: El Plan Schuman, presentado por el Gobierno francés el 9 de mayo de 1950, preveía poner la CECA que debía crearse en ese momento bajo el control de una “Alta Autoridad” —precursora de la Comisión Europea— que debía concebirse como una autoridad administrativa. En particular, debía supervisar y administrar los dos sectores económicos del carbón y el acero. La Alta Autoridad fue concebida de manera que tomara decisiones administrativas sobre la base de conocimientos especializados, pero no decisiones políticas.<sup>20</sup> Debido a esta concepción de la Alta Autoridad como autoridad puramente administrativa, no se consideraba necesario el control externo, sino que se estimaba suficiente el control de expertos. Por tanto, la protección jurídica era puramente interna de la administración: los recursos contra sus actos debían presentarse ante la propia Alta Autoridad y, en consecuencia, también ser resueltos por ella.<sup>21</sup>

Este modelo de protección jurídica administrativa puramente interna no pudo mantenerse tras la evolución de la CECA hacia la Comunidad del Carbón y del Acero y la ampliación de las competencias de la Alta Autoridad. A partir de ese momento, la Alta Autoridad tenía amplios poderes de intervención y regu-

---

<sup>19</sup> Ophüls, Carl F., “Les Règlements et les Directives dans les Traités de Rome”, *Cahiers de Droit Européen*, vol. 2, 1966, pp. 3 y 10; véase también Pennera, Christian, “The Beginning of the Court of Justice and its Role as a Driving Force in European Integration”, *Journal of European Integration History*, vol. 1, 1995, p. 111; Bogdandy, Armin von y Krenn, Christoph, “EuGH und EGMR: zwei Senate einer europäischen Verfassungsgerichtsbarkeit”, en Bogdandy, Armin von et al. (eds.), *Handbuch IPE VII*, Heidelberg, C. F. Müller, 2021, § 118, n. 7 y ss.

<sup>20</sup> Tohidipur, Timo, *Europäische Gerichtsbarkeit im Institutionensystem der EU. Zu Genese und Zustand justizieller Konstitutionalisierung*, Baden-Baden, Nomos, 2008, p. 18.

<sup>21</sup> *Idem*, con más referencias.



lación. De igual modo, ha contado con el poder de dictar tanto decisiones abstractas-generales de carácter económico como actos administrativos individuales frente a los Estados miembros y las empresas.<sup>22</sup> Por ello, las partes contratantes deseaban que se estableciera una posibilidad de protección jurídica externa de la administración o la limitación de las competencias de la Alta Autoridad. Se debatió la idea de establecer una protección jurídica a nivel de derecho internacional<sup>23</sup> o de crear un tribunal de arbitraje *ad hoc*.<sup>24</sup> Finalmente, prevaleció la propuesta de los Gobiernos belga y de los Países Bajos de crear un tribunal con jurisdicción especial sobre la CECA.<sup>25</sup> El objetivo principal era proteger la soberanía de los Estados miembros.<sup>26</sup> Por tanto, la principal preocupación no era establecer un nuevo sistema jurídico, sino reforzar la posición de los Estados miembros más pequeños frente a Francia y Alemania.<sup>27</sup>

La principal tarea del Tribunal CECA, que comenzó su trabajo en 1952, era controlar la actividad administrativa de la Alta Autoridad, es decir, examinar sus actos administrativos concre-

---

<sup>22</sup> Sobre las formas de actuación de la Alta Autoridad véase Bebr, Gerhard, “The European Coal and Steel Community: A Political and Legal Innovation”, *Yale Law Journal*, vol. 63, 1953, pp. 1, 20 y ss.

<sup>23</sup> “Projet d’un schéma de traité par Paul Reuter”, 16.5.1950, reimpresso en Schulze, Reiner y Hoeren, Thomas (eds.), *Dokumente zum Europäischen Recht - Band 2: Justiz (bis 1957)*, Berlín, Springer, 2000, p. 7; “Document de Genève, Proposed action on the Schuman Plan”, 12.6.1959, reimpresso en *ibidem*, pp. 15 y ss. (propuesta en inglés); “Kurzprotokoll über die Sitzung des Ausschusses für die institutionellen Fragen”, 12.7.1950, reimpresso en *ibidem*, p. 32, propusieron establecer el Consejo de Europa o la CIJ como sede para la resolución de disputas legales.

<sup>24</sup> Tohidipur, Timo, *op. cit.*, pp. 19 y ss. con más referencias.

<sup>25</sup> Spierenburg, Dirk y Poidevin, Raymond, *The History of the High Authority of the European Coal and Steel Community*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1994, p. 13; Rasmussen, Hjalte, “The European Court of Justice”, *Nordic Journal of International Law*, 1998, pp. 42 y ss.

<sup>26</sup> Bogdandy, Armin von y Krenn, Christoph, *op. cit.*, § 118, n. 8.

<sup>27</sup> Tohidipur, Timo, *op. cit.*, p. 21; véase también Boerger-De Smedt, Anne, “La Cour de Justice dans les négociations du traité de Paris instituant la CECA”, *Journal of European Integration History*, vol. 14, 2008, pp. 7 y 13; Spierenburg, Dirk y Poidevin, Raymond, *op. cit.*, p. 16.

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

tos en el marco de un recurso de anulación.<sup>28</sup> Dada esta orientación original del derecho administrativo, no es de extrañar que el Tribunal CECA se concibiera según el modelo del *Conseil d'État* —el más alto tribunal administrativo francés— y que su derecho procesal se inspirara sobre todo en el derecho procesal administrativo francés.<sup>29</sup>

Sin embargo, el Tratado de Roma supuso un cambio fundamental en el marco normativo. La Comunidad del Carbón y del Acero se ha limitado a los problemas de un mercado especializado con una estructura oligopolística, por lo que, previamente, en los tratados ha podido establecer las soluciones a los problemas que pudieran surgir. En consecuencia, los actos jurídicos adoptados por la Alta Autoridad fueron concebidos como actos administrativos casuísticos para aplicar los requisitos del Tratado CECA. Por otra parte, el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) tenía por objeto regular las actividades económicas de la Comunidad a una escala mucho más amplia, por lo que ya no era posible establecer de antemano disposiciones detalladas para resolver todos los problemas que pudieran surgir en el futuro. En consecuencia, los Tratados de Roma se redactaron en gran medida al estilo de los tratados constitucionales.<sup>30</sup> Esta evolución también hizo que la función judicial administrativa del Tribunal de Justicia quedara en la sombra, de modo que hoy en día la atención ya no se centra en la función del TJUE como tribunal administrativo, sino como tribunal constitucional.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Bogdandy, Armin von y Krenn, Christoph, *op. cit.*, § 118, n. 9 y ss.

<sup>29</sup> Sobre la influencia de Francia en la elaboración del Tratado CECA, véanse, por ejemplo, Becker, Peter, *Der Einfluss des französischen Verwaltungsrechts auf den Rechtsschutz in den Europäischen Gemeinschaften*, Hamburgo, Heitmann, 1963; Bonichot, Jean-Claude, “Convergences et divergences entre le Conseil d'Etat et la Cour de Justice des Communautés européennes”, *RFDA*, núm. 4, 1989, pp. 579-604; Ziller, Jacques, “Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (eds.), *Handbuch IPE VII*, *cit.*, § 130, n. 128.

<sup>30</sup> Ophüls, Carl F., “Les Règlements et les Directives...”, *cit.*, p. 10.

<sup>31</sup> Everling, Ulrich, “Zur Funktion des Gerichtshofs...”, *cit.*, p. 299; Classen, Claus Dieter, “Der EuGH und die Herausbildung...”, *cit.*, p. 11 con ejemplos. Describiendo esta evolución: Bogdandy, Armin von y Krenn, Christoph, *op. cit.*, § 118, n. 24 y ss.

## 2.2. Creación del Tribunal de Primera Instancia como tribunal administrativo europeo

Durante mucho tiempo, el Tribunal de Justicia de la CECA mantuvo el monopolio de la jurisdicción sobre los litigios administrativos. En los primeros tiempos de la Comunidad Europea —de 1952 a 1957— solo constituía la jurisdicción de la CECA. Tras la firma de los Tratados de Roma, el artículo 4 del Acuerdo de 1958 sobre las instituciones comunes de las Comunidades Europeas creó un único Tribunal de Justicia para las tres Comunidades que ahora coexisten. Este sustituyó al Tribunal de Justicia de la CECA.<sup>32</sup> Sin embargo, el nuevo tribunal tuvo que hacer frente a un número de casos cada vez mayor<sup>33</sup> y, en consecuencia, a unos retrasos procesales cada vez más largos. Estos retrasos en la obtención de una sentencia eran motivo de preocupación,<sup>34</sup> razón por la que se adoptaron diversas medidas para reducir la duración de los procedimientos. Además de aumentar el número de jueces,<sup>35</sup> abogados generales<sup>36</sup> y personal, se inició un proceso de racionalización del procedimiento<sup>37</sup> y se previó la creación de un tribunal de primera instancia.<sup>38</sup> Ya el 24 de octubre de 1988 se creó el Tribunal de Primera Instancia (TPI) por decisión unánime del Consejo de las Comunidades Europeas.<sup>39</sup> Según la decisión

<sup>32</sup> Azizi, Josef, *op. cit.*, p. 4.

<sup>33</sup> Mientras que en 1970 solo había 79 casos, el número se elevó a casi 400 a finales de la década de 1980. Véase Millett, Timothy, *The Court of First Instance of the European Communities*, Butterworths Law, 1990, cuadro p. 2.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>35</sup> Consejo, Decisión 81/208/Euratom, CECA, CEE, de 30 de marzo de 1981, relativa al aumento del número de jueces del Tribunal de Justicia, DO n° L 100/20.

<sup>36</sup> Consejo, Decisión 81/209/Euratom, CECA, CEE, de 30 de marzo de 1981, relativa al aumento del número de abogados generales del Tribunal de Justicia, DO 1981, n° L 100/21.

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 95 de las *Modificaciones del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* de 12 de septiembre de 1979, DO n° L 238/1, que amplió el número de cuestiones prejudiciales que pueden someterse a las salas.

<sup>38</sup> Sobre estas medidas, véase Millett, Timothy, *op. cit.*, pp. 3 y ss.

<sup>39</sup> Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 24 de octubre de 1988, por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, DO n° L 319 de 25 de noviembre de 1988 y L 241 de 17

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

del Consejo, la creación del TPI obedece a dos razones: en primer lugar, debe servir de primera instancia para que los particulares (personas físicas y jurídicas) *mejoren la protección de los derechos individuales en el ámbito de la jurisdicción europea*.<sup>40</sup> En segundo lugar, debía servir para *aliviar al Tribunal de Justicia*, que durante años había llegado al límite de su capacidad, transfiriéndole todos aquellos asuntos que requerían un examen especialmente detallado de hechos complejos y que, por tanto, solían implicar también cuestiones complejas de derecho y de subsunción. Se trata de preservar la calidad y la eficacia del control judicial en el ordenamiento jurídico comunitario.<sup>41</sup>

En la actualidad, el Tribunal General desempeña un papel fundamental en la justicia administrativa europea.<sup>42</sup> La razón es que tiene, sin excepción, el monopolio a nivel de la Unión de todos los recursos directos interpuestos por personas físicas o jurídicas que aleguen que sus derechos han sido vulnerados por una falta de las instituciones de la Unión.<sup>43</sup> En cambio, el TJUE es el

---

de agosto de 1989 (rectificación). Corregido, publicado de nuevo en el DO C 215 de 21 de agosto de 1989.

<sup>40</sup> Apartado 4 del considerando de la Decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988.

<sup>41</sup> Sobre este doble objetivo de la creación del Tribunal General, véase también Azizi, Josef, *op. cit.*, p. 44; Kirschner, Heinrich y Klüpfel, Karin, *Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften*, Colonia, Heymanns, 1998, n. 2; Jung, Hans, “Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften - Praktische Erfahrungen und zukünftige Entwicklungen”, *EuR*, 1992, pp. 246-264; Lenaerts, Koen, “Das Gericht erster Instanz”, *EuR*, 1990, pp. 228, 229 y ss.; Cruz Vilaca, José y Pais, Luis A., “The Court of First Instance of the European Communities: A Significant Step towards the Consolidation of the European Community as a Community Governed by the Rule of Law”, *Yearbook of European Law*, vol. 10, 1990, pp. 1, 10 y ss.; Millett, Timothy, *op. cit.*, p. 8.

<sup>42</sup> Bast, Jürgen, *op. cit.*, § 35, n. 53; Azizi, Josef, *op. cit.*, p. 47; Nowak, Carsten, “Rechtsschutz im Europäischen Verwaltungsrecht”, en Terhechte, Jörg P. (ed.), *op. cit.*, § 13, n. 20; el Tribunal General se refiere a Jung, Hans, “Das Gericht erster Instanz...”, *cit.*, p. 12 como “tribunal administrativo especial”. Rodríguez Iglesias, Gil C., “Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Verfassungsgericht”, *EuR*, 1992, pp. 225 y 226. Gil predijo que el TPI “se convertirá en el tribunal administrativo general de la Comunidad”.

<sup>43</sup> Además, en 2017, el Tribunal General recuperó la competencia en primera instancia sobre los litigios de la función pública, lo que provocó un aumen-

principal órgano competente para conocer de los recursos interpuestos contra los Estados miembros o por las instituciones de la Unión. Esto se desprende del artículo 256, apartado 1, del TFUE, que atribuye al TJUE la competencia ordinaria para los recursos de anulación y de omisión, así como de la compleja relación entre las excepciones y las excepciones a las excepciones del artículo 51 del Estatuto del TJUE, que regula la competencia en primera instancia del TJUE para los recursos de anulación y de omisión por derogación del artículo 256, apartado 1, del TFUE.<sup>44</sup> Si un tribunal especializado no es competente en primera instancia, el TJUE es competente en primera instancia para los recursos directos, en particular los recursos de anulación contra actos jurídicamente vinculantes de las instituciones de la Unión, los recursos por omisión y los recursos de indemnización por responsabilidad extracontractual, de conformidad con el artículo 256, apartado 1, del TFUE. Sin embargo, la competencia del Tribunal General en primera instancia puede ser transferida al TJUE. En consecuencia, el artículo 51 del Estatuto del TJUE<sup>45</sup> —como ex-

---

to de los litigios administrativos ante el Tribunal General, véase Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Informe anual 2017*, p. 148.

<sup>44</sup> Cfr. Bast, Jürgen, *op. cit.*, § 35, n. 46 y ss.

<sup>45</sup> “No obstante lo dispuesto en la norma enunciada en el apartado 1 del art. 256 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, quedarán reservados a la competencia del Tribunal de Justicia:

a) los recursos contemplados en los artículos 263 y 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea interpuestos por un Estado miembro y que vayan dirigidos contra:

i) un acto legislativo, un acto del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo o del Consejo, o contra una abstención de pronunciarse de una o varias de dichas instituciones, excepto:

– las decisiones adoptadas por el Consejo con arreglo al párrafo tercero del apartado 2 del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;

– los actos del Consejo adoptados en virtud de un Reglamento del propio Consejo relativo a medidas de protección comercial con arreglo al artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;

– los actos del Consejo mediante los que este ejerza competencias de ejecución de conformidad con el apartado 2 del artículo 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;

ii) un acto o una abstención de pronunciarse de la Comisión con arreglo al apartado 1 del artículo 331 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

cepción a la competencia ordinaria del Tribunal General en virtud del artículo 256, apartado 1, del TFUE— atribuye al TJUE, en parte, la competencia en primera instancia para los recursos de anulación y los recursos por omisión. Para la delimitación de la competencia, la disposición combina los siguientes criterios: la institución que ha adoptado el acto impugnado y que, por tanto, está legitimada al mismo tiempo para interponer un recurso de anulación o un recurso por omisión, o el acto que ha adoptado y el demandante,<sup>46</sup> e identifica así cuatro tipologías procedimentales para los que el foro del TJUE parece ser un lugar más adecuado para el litigio.<sup>47</sup> Además, se pueden presentar recursos contra las decisiones del Tribunal General ante el TJUE (art. 256, apdo. 1, párr. 2 del TFUE),<sup>48</sup> de modo que el TJUE puede actuar como tribunal de revisión en casos de derecho administrativo.<sup>49</sup> Su poder de revisión se extiende exclusivamente a las cuestiones de derecho. Las apreciaciones de hecho del Tribunal General no están sujetas a revisión por parte del TJUE, excepto en caso de errores graves de procedimiento.<sup>50</sup>

---

b) los recursos contemplados en los artículos 263 y 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que haya interpuesto una institución de la Unión contra un acto legislativo, un acto del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo, del Consejo, de la Comisión o del Banco Central Europeo, o contra una abstención de pronunciarse de una o varias de estas instituciones;

c) los recursos contemplados en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea interpuestos por un Estado miembro y que vayan dirigidos contra un acto de la Comisión relativo a la falta de ejecución de una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con arreglo al apartado 2 o al párrafo segundo del apartado 3 del artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

<sup>46</sup> Wägenbaur, Bertrand, *EuGH Verfo*, 2017, art. 51, n. 5 (sobre el estatuto del TJCE).

<sup>47</sup> Para más detalles sobre las cuatro constelaciones, véase Bast, Jürgen, *op. cit.*, § 35, n. 47 y ss.

<sup>48</sup> Véase Karpenstein, Ulrich y Dingemann, Kathrin, en Grabitz, Eberhard *et al.* (eds.), *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*, Múnich, C.H. Beck, 2021, art. 256 AEUV, n. 9 y ss.

<sup>49</sup> Everling, Ulrich, “Zur Funktion des Gerichtshofs...”, *cit.*, p. 300.

<sup>50</sup> Véase Karpenstein, Ulrich y Dingemann, Kathrin, *op. cit.*, n. 40.

### 2.3. Tribunales especializados como tribunales administrativos

Por último, desde el punto de vista organizativo, los *tribunales especializados* también desempeñan un papel en la jurisdicción administrativa europea. Después de que la creación del Tribunal General se revelara como un remedio insuficiente para la sobrecarga cada vez mayor del TJUE, el Tratado de Niza independizó el Tribunal General y abrió la posibilidad de asignarle “salas jurisdiccionales” como primera instancia para determinados sectores. Estas debían servir para la tramitación eficaz de un gran número de litigios de la misma naturaleza y de carácter políticamente menos importante, en particular los “litigios de la función pública”, en virtud del artículo 236 del Tratado de Roma, hoy artículo 270 del TFUE.

En la actualidad, el artículo 257, apartado 1, del TFUE constituye la base jurídica principal para que el legislador de la Unión cree tribunales de primera instancia especializados y defina su competencia en materias específicas. Hay que destacar sobre todo la apertura de la autorización establecida en el Tratado de Lisboa.<sup>51</sup> El Tratado no limita la creación de tribunales especializados a un ámbito de competencia específico ni determina su tamaño.<sup>52</sup> El legislador de la Unión dispone así de un conjunto flexible de instrumentos para poder reaccionar ante una carga creciente de la jurisdicción de la Unión.<sup>53</sup>

En 2005, el Tribunal de la Función Pública inició su labor por primera vez.<sup>54</sup> Era competente para conocer los litigios entre la

---

<sup>51</sup> Eggers, Barbara, en Grabitz, Eberhard *et al.* (eds.), *op. cit.*, art. 257 AEUV, n. 3.

<sup>52</sup> Aunque la sugerencia de una limitación fue hecha tempranamente por varias partes, *cfr.* Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, CIG 2000, *Informe provisional sobre las modificaciones que deben introducirse en los Tratados relativos al Tribunal de Justicia y al Tribunal de Primera Instancia*, CONFER 4729/00 v. 31 de marzo de 2000, párr. 5.

<sup>53</sup> Eggers, Barbara, *op. cit.*; Lenz, Carl O., “Die Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft nach dem Vertrag von Nizza”, *EuGRZ*, 2001, pp. 433-441.

<sup>54</sup> Decisión del Consejo, de 2 de noviembre de 2004, por la que se crea el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea (2004/752/CE, Euratom), DO n° L 333/7, de 9 de noviembre de 2004.

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

Unión y sus agentes, en virtud del artículo 270 del TFUE; es decir, todos los litigios entre los funcionarios y otros agentes de la Unión y su autoridad facultada para proceder a los nombramientos. Al convertirse el Tribunal General en un tribunal de apelación, nació un sistema judicial de la Unión de tres niveles. Las expectativas sobre las tareas del Tribunal de la Función Pública eran diferentes, lo que también dio lugar a distintas valoraciones sobre la jurisdicción a la que debía asignarse. En cualquier caso, también fue calificado como tribunal administrativo.<sup>55</sup>

También se han debatido otras aplicaciones de las jurisdicciones especializadas, por ejemplo, en el ámbito del derecho laboral<sup>56</sup> y la propiedad intelectual.<sup>57</sup> Sin embargo, la evolución de la especialización de la jurisdicción de la Unión está en declive: en el marco de la reforma del Tribunal General, en 2015,<sup>58</sup> no se crearon más tribunales especializados, a pesar de las propuestas correspondientes. Por el contrario, se decidió transferir las competencias del Tribunal de la Función Pública de nuevo al Tribunal General y suprimir el tribunal.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Joris, Vincent, “L’administration face aux contentieux de la fonction publique communautaire”, en Govare, Inge y Vandersanden, Georges (eds.), *La fonction publique communautaire. Nouvelles règles et développements contentieux*, Bruselas, Bruylant, 2008, pp. 63 y 78; Reithmann, Ulrich, “Europäisches Dienstrecht und Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union: Überblick über die letzten zehn Jahre”, *ZBR*, vol. 7, núm. 8, 2015, p. 226, clasifica el Tribunal de la Función Pública como “tribunal de servicios o laboral” o lo considera “en la zona de tensión entre el tribunal administrativo y el laboral” (*ibidem*, p. 217).

<sup>56</sup> Jacobs, Matthias *et al.*, *Spezialisierung der Unionsgerichtsbarkeit im Arbeitsrecht - Fachkammer für Arbeitsrecht am EuGH*, Fráncfort, Bund, 2016.

<sup>57</sup> Wegener, Bernhard W., en Calliess, Christian y Ruffert, Matthias (eds.), *EUV/AEUV - Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, Múnich, C.H. Beck, 2016, art. 257 AEUV, n. 5 y ss.

<sup>58</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, por el que se modifica el Protocolo N.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, DO 2015 n.º L 341, pp. 14 y ss. De forma crítica, Dehousse, Franklin, *The Reform of the EU Courts (II) - Abandoning the Management Approach by Doubling the General Court*, Egmont Paper 83, 2016, <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/03/ep83.pdf.pdf?type=pdf>.

<sup>59</sup> *Cfr.* Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, en particular el cdo. 9.



### III. CONSIDERACIONES FUNCIONALES

Desde un punto de vista funcional, para abordar el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo, se hace especialmente necesario distinguir la función de tribunal administrativo de otras funciones de la jurisdicción europea. Esto requiere una definición de la jurisdicción administrativa europea.

#### 3.1. La jurisdicción europea como “jurisdicción universal”

Según la relación jurídica, el objeto del litigio y el tipo de procedimiento, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede ejercer diferentes funciones. Por ello, no es de extrañar que en la literatura que lo describe se encuentren términos como “jurisdicción universal”,<sup>60</sup> “tribunal constitucional y órgano de protección judicial”<sup>61</sup> o “jurisdicción polivalente”<sup>62</sup>. En cualquier caso, la jurisdicción europea no puede reducirse a una única función. Se juzga de forma diferente dependiendo de las funciones que tramite.<sup>63</sup> De cualquier manera, lo que todas estas caracterizacio-

---

<sup>60</sup> Jaeger, Thomas, *System einer Europäischen Gerichtsbarkeit für Immaterialgüterrechte, Grundlagen - Struktur - Verfahren*, Heidelberg, Springer, 2013, p. 112.

<sup>61</sup> Everling, Ulrich, “Der Gerichtshof als Entscheidungsinstanz - Probleme der europäischen Rechtsprechung aus richterlicher Sicht”, en Everling, Ulrich (ed.), *Das Europäische Gemeinschaftsrecht im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft, Ausgewählte Aufsätze 1964-1984*, Baden-Baden, Nomos, 1985, p. 424; Everling, Ulrich, “Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs”, en Weidenfeld, Werner (ed.), *Reform der Europäischen Union*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 1995, pp. 256, 257 y ss.; Schwarze, Jürgen, “Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz - Einführung und Problemaufriss”, en Schwarze, Jürgen (ed.), *Der Europäische Gerichtshof...*, cit., p. 11; Schwarze, Jürgen, “Stellung und Funktion des Europäischen Gerichtshofs im Verfassungssystem der Europäischen Gemeinschaft”, en Schwarze, Jürgen (ed.), *Fortentwicklung des Rechtsschutzes in der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, Nomos, 1986, p. 15.

<sup>62</sup> Rodríguez Iglesias, Gil C., *op. cit.*, p. 226.

<sup>63</sup> Para una visión general, véase Brunessen, Bertrand, *op. cit.*, pp. 12 y ss.; Berramdane, Abdelkhalq, “La Cour de justice des Communautés européennes au carrefour des systèmes juridiques”, en Masclat, Jean-Claude et

nes tienen en común es el componente judicial constitucional y administrativo de la jurisdicción europea.<sup>64</sup> Estas dos funciones también se describen como la tarea más importante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.<sup>65</sup>

### 3.2. Jurisdicción administrativa europea: protección jurídica de los particulares frente a las medidas de ejecución del derecho de la Unión

Pero ¿cuáles son los elementos que dan a un procedimiento judicial el carácter de procedimiento judicial administrativo? Desde el punto de vista organizativo, la Unión no tiene una rama separada de justicia administrativa. La “administración” no es una categoría dogmática independiente de su sistema de protección jurídica.<sup>66</sup> Los tipos de acción también son aplicables a todas las jurisdicciones sin distinción. Por tanto, la definición de la jurisdicción administrativa europea debe guiarse por criterios sustantivos.<sup>67</sup> Dos criterios son decisivos: hay acuerdo en que un caso es un litigio administrativo si una persona (física o jurídica) (véase 3.2.2) busca protección legal ante los tribunales de la Unión contra medidas de aplicación del derecho de la Unión (véase 3.2.1).<sup>68</sup>

---

al. (eds.), *L'union européenne: Union de droit, union des droits. Mélange en l'honneur de Philippe Manin*, París, Pédone, 2010, pp. 227 y 234.

<sup>64</sup> Schwarze, Jürgen (ed.), *Der Europäische Gerichtshof...*, cit., p. 19, también describe al TJUE como un “tribunal constitucional y administrativo de la Comunidad”; Kutscher, Hans, “Über den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften”, *EuR*, 1981, pp. 392 y 399.

<sup>65</sup> Schwarze, Jürgen, “Stellung und Funktion des Europäischen Gerichtshofes...”, cit., pp. 13 y 15. Lagrange, Maurice, “La Cour de Justice de la Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier”, *RDP*, 1954, pp. 417 y 434. Maurice ve el papel predominante del Tribunal de Justicia como jurisdicción administrativa.

<sup>66</sup> Bast, Jürgen, *op. cit.*, § 35, n. 3.

<sup>67</sup> Everling, Ulrich, “Zur Funktion des Gerichtshofs...”, cit., p. 297; Brunessen, Bertrand, *op. cit.*, p. 27. Véase también Bonnard, Roger, *Le contrôle juridictionnel de l’administration: étude de droit administratif comparé: Réimpression de l’édition de 1934*, Dalloz, 2005, p. 26.

<sup>68</sup> Everling, Ulrich, “Zur Funktion des Gerichtshofs...”, cit., p. 297; Rengeling, Hans W. y Kotzur, Markus, en Rengeling, Hans W. et al. (eds.), *Handbuch*

### 3.2.1. Aplicación del derecho de la Unión

En primer lugar, el carácter administrativo de los procedimientos judiciales puede ser consecuencia de las *partes en el proceso*. Existe un procedimiento judicial administrativo si la Administración está implicada en el proceso. Esto también puede incluir los litigios entre dos organismos administrativos.<sup>69</sup> Sin embargo, en el derecho de la Unión, esta vinculación orgánica no puede utilizarse debido a la falta de una clara separación de poderes y a la falta de una clara separación entre el derecho administrativo y el derecho constitucional. Por tanto, es preferible guiarse por la *actividad de derecho administrativo*, es decir, la actividad sustantiva de una institución. En otras palabras, los procedimientos judiciales administrativos se refieren a la actividad administrativa.<sup>70</sup>

Pero ¿qué caracteriza la actividad de la administración en el derecho de la Unión?<sup>71</sup> El TFUE utiliza el término “administra-

---

*des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, Múnich, C.H. Beck, 2014, § 4, n. 21; Brunessen, Bertrand, *op. cit.*, p. 32; Azizi, Josef, *op. cit.*, p. 44; Schwarze, Jürgen, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2005, p. 58.

<sup>69</sup> Laubadère, André de, *Traits généraux du contentieux administratif des Communautés européennes*, Leiden-Boston, Brill, 1964, col. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, vol. 111, p. 548.

<sup>70</sup> Guckelberger, Annette y Geber, Frederic, *Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?*, Baden-Baden, Nomos, 2013, p. 98; Grzeszick, Bernd, “Das Grundrecht auf eine gute Verwaltung - Strukturen und Perspektiven des Charta-Grundrechts auf eine gute Verwaltung”, *EuR*, vol. 41, núm. 2, 2006, pp. 161 y 168; Danwitz, Thomas von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Heidelberg, Springer, 2008, p. 238; Kanska, Klara, “Towards Administrative Human Rights in the EU. Impacto de la Carta de los Derechos Fundamentales”, *ELJ*, vol. 10, núm. 3, 2004, pp. 296 y 310. Véase también el art. 15, apdo. 3, del TFUE: “cuando ejerzan funciones administrativas”.

<sup>71</sup> Sobre los problemas de definición del concepto de administración en el contexto europeo, véase Hegels, Susanne, *EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2001, p. 27; Everling, Ulrich, “Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts”, *DVBl*, 1983, pp. 649-658; Becker, Bernd, “Zur föderalen Konstruktion des Vollzugs (Verwaltung) in der Bundesrepublik Deutschland, in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Europäischen Gemeinschaft”, en Häberle,

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

ción pública” en contextos específicos,<sup>72</sup> pero lo deja sin definir. La jurisprudencia del derecho de la Unión ha dado forma al término especialmente en el contexto de la libre circulación de trabajadores,<sup>73</sup> donde el TJUE basó el concepto de “administración pública” en una comprensión funcional, no institucional.<sup>74</sup> La literatura ha definido a la Administración como “la ejecución de las disposiciones del derecho comunitario en situaciones concretas”.<sup>75</sup>

---

Peter (ed.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart - Band 39*, Tübinga, Mohr Siebeck, 1990, pp. 67, 89 y ss.; Guckelberger, Annette y Geber, Frederic, *op. cit.*, pp. 96 y ss.

<sup>72</sup> Véase art. 45, apdo. 4, y art. 163, apdo. 1, del TFUE.

<sup>73</sup> Sobre esto, Schwarze, Jürgen, *Europäisches Verwaltungsrecht...*, *cit.*, pp. 21 y ss.; Streinz, Rudolf, “Der Einfluss des Europäischen Verwaltungsrechts auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten”, en Schweitzer, Michael (ed.), *Europäisches Verwaltungsrecht*, Vienna, 1991, p. 241, n. 4.

<sup>74</sup> TJUE, asunto 149/79, ECLI:EU:C:1982:195, apartado 1 – *Comisión/Bélgica*; de la literatura véase, por ejemplo, Kreuzschitz, Viktor, en Groben, Hans von der *et al.* (eds.), *Europäisches Unionsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2015, art. 45 AEUV, n. 157; Forsthoft, Ernst, en Grabitz, Eberhard *et al.* (eds.), *op. cit.*, art. 45, n. 424.

<sup>75</sup> *Cfr.* Everling, Ulrich, “Elemente eines europäischen...”, *cit.*, p. 649. Véase también Streinz, Rudolf, *op. cit.*, p. 242; Rausch, Rolf, *Die Kontrolle der Tatsachenfeststellungen und -würdigungen durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Berlín, Duncker & Humblot, 1994, p. 25; Schwarze, Jürgen, *Europäisches Verwaltungsrecht...*, *cit.*, p. 22; Mager, Ute, “Entwicklungslinien des Europäischen Verwaltungsrechts”, en Axer, Peter *et al.* (eds.), *Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase*, Berlín, Duncker & Humblot, 2010, pp. 11, 13 y ss.; Hatje, Armin, en Becker, Ulrich *et al.* (eds.), *Schwarze - EU-Kommentar*, Baden-Baden, Nomos, 2019, art. 298 AEUV, n. 3, define la administración europea como “el ejercicio de las competencias europeas y la aplicación del Derecho europeo en casos individuales o situaciones concretas”. *Cfr.* también Rengeling, Hans-Werner, *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Heymanns, 1977, pp. 12 y ss. Otros, sin embargo, solo quieren describir, pero no definir (positivamente) el concepto de administración europea, Stettner, Rupert, en Dausen, Manfred A. *et al.* (eds.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Múnich, C.H. Beck, 2011, B. III., párr. 2. Para una crítica de este concepto estrecho o poco complejo, véase Schmidt-Aßmann, Eberhard, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Heidelberg, Springer, 2006, p. 385, párr. 14 y Danwitz, Thomas von, *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration*, Tübinga, Mohr Siebeck, 1996, pp. 18 y ss.

Al vincular la ejecución del derecho de la Unión como objeto de la acción administrativa a examinar, hay que distinguir entre dos grupos de casos, según que el derecho de la Unión sea ejecuto a través de órganos propios de la Unión o a través de los órganos de los Estados miembros. El primer caso se denomina *ejecución directa* y en el segundo *ejecución indirecta* del derecho de la Unión. En ambos casos, el TJUE tiene competencias de control judicial (administrativo). Mientras que en el caso de la ejecución directa del derecho de la Unión los tribunales de la Unión pueden actuar como tribunales administrativos, en el caso de la ejecución indirecta solo realizan excepcionalmente actividades judiciales administrativas.<sup>76</sup> Dependiendo del tipo de ejecución, se utilizan diferentes procedimientos.

En la *ejecución directa*, la ejecución es llevada a cabo por los órganos de la Unión. Dentro de la ejecución directa, se distinguen la ejecución interna y la ejecución externa.<sup>77</sup> La ejecución *interna* del derecho de la Unión se refiere a aspectos internos del aparato administrativo de la Unión (cuestiones de personal, ejecución del presupuesto, organización interna). En cambio, la ejecución *externa* tiene por destinatarios Estados y personas físicas o jurídicas y tiene una relevancia práctica mucho mayor.<sup>78</sup> En este caso, la UE tiene competencia administrativa en la medida en que ha sido autorizada expresamente por los tratados. Ejemplos de aplicación son el derecho de la competencia (art. 105, 106, párr. 3, del TFUE) y el derecho de supervisión de las ayudas estatales (art. 108 del TFUE), la política comercial, la administración del Fondo Social Europeo (art. 163 del TFUE), así como los procedimientos de autorización y concesión de licencias en el marco del derecho económico, como la autorización de medicamentos y la protección de marcas y el fomento de la investigación y la ciencia. La

<sup>76</sup> Cfr. TJUE, asunto 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, apdo. 23 - *Les Verts/Parlamento*.

<sup>77</sup> Ejemplar Augsburg, Steffen, “Europäisches Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen”, en Terhechte, Jörg P. (ed.), *op. cit.*, § 6, n. 32 y ss.; Danwitz, Thomas von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, *cit.*, pp. 326 y ss.; Hegels, Susanne, *op. cit.*, pp. 29 y ss.

<sup>78</sup> En detalle Danwitz, Thomas von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, *cit.*, pp. 327 y ss.

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

protección jurídica es posible en estos casos en forma de acciones directas ante el TJUE en forma del *recurso de anulación* (art. 263, apdo. 4, del TFUE), la *acción de cesación* (art. 263 del TFUE) y las acciones de *indemnización* por actos u omisiones ilegales.<sup>79</sup>

Sin embargo, el derecho de la Unión es ejecutado principalmente por los Estados miembros.<sup>80</sup> Dentro de esta ejecución *indirecta* también cabe distinguir entre ejecución indirecta inmediata y ejecución indirecta mediata.<sup>81</sup> El primero describe las actuaciones que llevan a cabo las administraciones nacionales en cumplimiento de una disposición de derecho de la UE.<sup>82</sup> Entre ellas se encuentra, en primer lugar, el reglamento. Sin embargo, también pueden tener efecto inmediato las normas de derecho primario, las decisiones y las directivas que son excepcionalmente aplicables inmediatamente, o incluso las recomendaciones. Ejemplos de ello son el derecho aduanero, del comercio exterior y agrario.<sup>83</sup> La ejecución indirecta mediata, en cambio, lleva a cabo el cumplimiento de una disposición nacional que concreta una norma europea y así se produce cuando los órganos administrativos de los Estados miembros no ejecuten directamente el derecho de la Unión, sino una norma nacional de aplicación que transpone los requisitos del derecho de la Unión. En comparación con la ejecución indirecta inmediata, la ejecución indirecta mediata implica la aplicación de la legislación nacional como nivel inter-

---

<sup>79</sup> Everling, Ulrich, “Zur Funktion des Gerichtshofs...”, *cit.*, p. 297; Rengeling, Hans W. y Kotzur, Markus, *op. cit.*, § 4, n. 21.

<sup>80</sup> Véase art. 291, apdo. 1, del TFUE.

<sup>81</sup> Augsberg, Steffen, *op. cit.*, § 6, n. 17; Classen, Kai-Dieter, *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union*, Berlín, Duncker & Humblot, 2010, p. 71; Rengeling, Hans-Werner, *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Heymanns, 1977, pp. 10 y ss.; Stettner, Rupert, en Dauses, Manfred A. *et al.* (eds.), *op. cit.*, párr. 11 (a partir de enero de 2019); Hegels, Susanne, *op. cit.*, pp. 31 y ss.; Pühs, Wolfgang, *Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht*, Berlín, Duncker & Humblot, 1997, p. 76; Suerbaum, Joachim, *Die Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts in Deutschland*, Berlín, Duncker & Humblot, 1998, pp. 123 y ss.

<sup>82</sup> Stettner, Rupert, en Dauses, Manfred A. *et al.* (eds.), *op. cit.*, párr. 12.

<sup>83</sup> Rengeling, Hans W. y Kotzur, Markus, *op. cit.*, p. 10; Hegels, Susanne, *op. cit.*, p. 31.

medio.<sup>84</sup> Uno de los casos más importantes de ejecución indirecta mediata son los reglamentos de los Estados miembros que se promulgan para aplicar las directivas.<sup>85</sup> Aunque formalmente aquí solo se ejecute la legislación nacional, esta ejecución está condicionada por el derecho de la Unión, en particular por la exigencia de interpretación conforme.<sup>86</sup> En estas constelaciones, las autoridades de los Estados miembros dictan actos administrativos que encuentran fundamento tanto en el derecho nacional como en el de la Unión. Una persona afectada puede recurrir a los tribunales nacionales competentes contra un acto administrativo de un organismo administrativo nacional de acuerdo con los requisitos aplicables. Seguidamente, el órgano jurisdiccional del Estado miembro ante el que se ha presentado la demanda debe apreciar la legalidad del acto administrativo adoptado por la autoridad nacional sobre la base del derecho de la Unión. Si se plantean cuestiones de interpretación o validez del derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional nacional puede plantear al TJUE *una cuestión prejudicial en virtud del artículo 267 del TFUE*. De este modo, el TJUE puede convertirse indirectamente en el juez administrativo de la aplicación de los Estados miembros.<sup>87</sup>

### 3.2.2. Protección jurídica de la persona individual

Como se acaba de demostrar, la participación de la Administración no es el único factor decisivo para calificar un procedimiento como judicial administrativo. También hay que considerar la actividad administrativa del órgano. Sin embargo, a la inversa, la participación de una persona “administrada” (persona física o jurídica) es adecuada para convertir un procedimiento judicial en un procedimiento judicial administrativo.<sup>88</sup> En el derecho de la

<sup>84</sup> Augsberg, Steffen, *op. cit.*, pp. 31 y ss.; Suerbaum, Joachim, *op. cit.*, pp. 132 y ss.

<sup>85</sup> Hegels, Susanne, *op. cit.*, p. 32.

<sup>86</sup> Sobre el requisito de interpretación conforme a las Directivas, véase TJUE, asunto 14/83, ECLI:EU:C:1984:153, apdo. 26 - *von Colson y Kamann*; véase Asuntos C-397/01 y otros, ECLI:EU:C:2004:584, párr. 113 - *Pfeiffer*.

<sup>87</sup> Everling, Ulrich, “Zur Funktion des Gerichtshofs...”, *cit.*, pp. 298, 308 y ss.

<sup>88</sup> Laubadère, André de, *op. cit.*, p. 548; Rengeling, Hans W. y Kotzur, Markus, *op. cit.*, § 4, n. 21.

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

Unión, las personas físicas (ciudadanos y también los empleados de la Unión) y jurídicas pueden ser calificadas como “administrados”.<sup>89</sup> Es precisamente la protección jurídica de los particulares la que pretende conciliar el interés general con el interés del individuo,<sup>90</sup> lo que también puede entenderse como la protección de los derechos del individuo frente a un abuso de poder de la administración.<sup>91</sup> Si los Estados miembros también pueden contarse entre los “administrados”, es decir, si el término debe interpretarse de forma extensiva, es objeto de un controvertido debate.<sup>92</sup>

### IV. CONSIDERACIONES PROCEDIMENTALES

Tras el examen histórico-organizativo y funcional de la jurisdicción administrativa europea en los apartados anteriores, debemos centrarnos ahora en sus peculiaridades procedimentales en detalle. Debido al sistema uniformemente estructurado de las acciones, no es fácil filtrar las características especiales del procedimiento judicial en derecho administrativo. A continuación, resulta necesario prestar especial atención a las particularidades que surgen cuando una persona física o jurídica —a diferencia de un Estado miembro— se enfrenta a una institución europea en un procedimiento judicial.

#### 4.1. Acceso a la justicia administrativa

##### 4.1.1. Protección jurídica intradministrativa

La jurisdicción administrativa no es el único medio de protección jurídica contra la Administración europea en el sistema de

---

<sup>89</sup> Brunessen, Bertrand, *op. cit.*, p. 31; Lassalle, Julie, *Le principe de bonne administration en droit communautaire*, 2008, pp. 76 y ss.

<sup>90</sup> Brunessen, Bertrand, *op. cit.*, p. 31.

<sup>91</sup> Lagrange, Maurice, Discours prononcé à l’audience solennelle de la Cour, (8 octobre 1964), p. 4, [http://www.cvce.eu/obj/discours\\_de\\_maurice\\_lagrange\\_8\\_octobre\\_1964-fr-f2f00c1c-2587-497f-ace0-6890bf0cb85f.html](http://www.cvce.eu/obj/discours_de_maurice_lagrange_8_octobre_1964-fr-f2f00c1c-2587-497f-ace0-6890bf0cb85f.html).

<sup>92</sup> A favor Lassalle, Julie, *op. cit.*, pp. 76 y ss.; en contra Brunessen, Bertrand, *op. cit.*, pp. 31 y ss.



protección jurídica de la Unión. Es cierto que, por principio, los recursos contra medidas de las instituciones de la Unión no van precedidos de un procedimiento administrativo obligatorio.<sup>93</sup> Sin embargo, hay excepciones. El ejemplo más antiguo de recurso administrativo interno es la reclamación en el marco de la legislación sobre la función pública con arreglo al apartado 2 del artículo 90 del Estatuto de los funcionarios de la UE, que se introdujo en 1968. Sin embargo, en los últimos años ha aumentado el número de recursos administrativos internos previstos en el derecho secundario,<sup>94</sup> sobre todo en el ámbito de la llamada administración de agencias.

#### 4.1.2. Legitimación para interponer el recurso

Una vez superado el obstáculo de cualquier protección jurídica administrativa interna obligatoria existente, el demandante debe tener capacidad para interponer una acción con el fin de acceder a la protección judicial. En el caso de los recursos de *anulación*, la legitimación y, por tanto, el acceso a los tribunales, se regula en el artículo 263 del TFUE. La norma distingue entre un recurso de anulación por parte de personas físicas o jurídicas y un recurso de anulación por parte de las instituciones de la Unión o de los Estados miembros. Mientras que los Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión pueden impugnar, a través de un recurso de anulación, la legalidad de cualquiera de los actos objeto del recurso de anulación, sin que el ejercicio de este derecho quede supeditado a la justificación de un interés para ejercitar la acción (TFUE art. 263, apdo. 2), las personas físicas y jurídicas podrán interponer recurso solamente en las condiciones generales establecidas (TFUE art. 263, apdo. 4).

<sup>93</sup> Solo la acción por omisión prescribe la realización de un procedimiento preliminar (art. 265, apdo. 2, del TFUE).

<sup>94</sup> Saurer, Johannes, “Individualrechtsschutz gegen das Handeln der Europäischen Agenturen”, *EuR*, vol. 1, 2010, pp. 51-66; Sydow, Gernot y Neidhardt, Stephan, *Verwaltungsinterner Rechtsschutz*, Baden-Baden, Nomos, 2007, p. 117; Wegener, Bernhard W., *op. cit.*, art. 19 AEUV, n. 8.

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

Según la *primera variante* del artículo 263, apartado 4, del TFUE, las personas físicas o jurídicas solo están legitimadas si son las destinatarias del acto de la Unión impugnado, como ocurre en particular con las decisiones en el sentido del artículo 288 del TFUE. Si, por el contrario, el acto de la Unión no va dirigido a ellos, están legitimados en virtud del *artículo 263, apartado 4, segunda variante, del TFUE* si les afecta directa e individualmente.<sup>95</sup> Por último, la *tercera variante del artículo 263, apartado 4, del TFUE* otorga a los particulares un derecho de recurso contra los actos jurídicos de la Unión que no van dirigidos contra ellos ni les afectan individualmente. La tercera variante permite a las personas físicas o jurídicas interponer un recurso de anulación contra los actos de carácter reglamentario si les afectan directamente y no implican medidas de ejecución.

Por tanto, la legitimación de una persona física o jurídica en virtud del artículo 263, apartado 4, del TFUE se determina desde una perspectiva subjetiva. La legitimación varía en función de cada caso y del demandante.<sup>96</sup> A estos recurrentes no privilegiados se oponen los Estados miembros, el Parlamento, el Consejo y la Comisión, que se consideran recurrentes privilegiados en virtud del artículo 263, apartado 2, del TFUE. Tienen derecho a interponer una demanda de forma automática sin tener que alegar que se ven afectados individualmente o que sus propios derechos han sido violados. Tampoco tienen que hacer valer un interés (especial) en la protección legal.<sup>97</sup> Así, gozan de un derecho de acción “objetivo” y siempre constante.<sup>98</sup> Teniendo en cuenta que son principalmente los recursos interpuestos por ciudadanos o empresas individuales de la UE los que se califican como recur-

---

<sup>95</sup> Para información detallada sobre los elementos constitutivos de la afectación directa e individual, véase, por ejemplo, Thiele, Alexander, “Die Nichtigkeitsklage”, en Leible, Stefan y Terhechte, Jörg P. (eds.), *op. cit.*, § 9, n. 46 y ss.

<sup>96</sup> Brunessen, Bertrand, *op. cit.*, p. 624.

<sup>97</sup> TJUE, asunto 45/86, ECLI:EU:C:1987:163, apdo. 3 – *Comisión/Consejo*; asunto 131/86, ECLI:EU:C:1988:86, apdo. 6 – *Reino Unido/Consejo*.

<sup>98</sup> Lenaerts, Koen, *Le juge et la Constitution aux États-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, Bruselas, Bruylant, 1988, párr. 261; Brunessen, Bertrand, *op. cit.*, pp. 598 y ss.

tos judiciales administrativos, y el hecho de que deben hacer valer una afectación directa e individual en virtud del artículo 263, apartado 4, del TFUE, el carácter subjetivo del acceso al tribunal o un interés subjetivo en la protección jurídica es, por tanto, un criterio decisivo de los procedimientos judiciales administrativos.<sup>99</sup>

#### 4.1.3. El acto impugnabile

La legitimación para interponer el recurso está estrechamente relacionada con el objeto de la acción. Del examen de las diferentes tipologías procesales se desprende que el examen por parte de los órganos jurisdiccionales de la Unión de la conformidad de una medida de ejecución o individual con el derecho primario o secundario se asemeja al examen de legalidad de un órgano jurisdiccional nacional (administrativo), mientras que el examen de la compatibilidad de un acto legislativo, es decir, un reglamento o una directiva, con el derecho primario se aproxima a un control de “constitucionalidad”.<sup>100</sup> Las diferentes variantes del artículo 263, apartado 4, del TFUE muestran que los actos legislativos adoptados conjuntamente por el Parlamento y el Consejo no pueden, en principio, ser impugnados por los particulares (personas físicas o jurídicas), mientras que sí pueden ser revisados otros “actos”, aunque solo bajo ciertas condiciones.

Sin embargo, con el paso del tiempo, el derecho de la Unión también ha permitido interponer recursos individuales contra actos legislativos en determinados casos. Por ejemplo, el Tratado de Lisboa introdujo el *artículo 263, apartado 4, variante 3, del TFUE*, que otorga a los particulares un derecho de recurso contra los actos de la Unión que no van dirigidos a ellos ni les afectan individualmente. Permite a las personas físicas o jurídicas interponer un recurso de anulación contra los “actos de carácter reglamentario” si les afectan directamente y no se requieren medi-

---

<sup>99</sup> Brunessen, Bertrand, *op. cit.*, pp. 596 y ss.; véase también Azizi, Josef, *op. cit.*, p. 47.

<sup>100</sup> Dutheil de la Rochère, Jacqueline, “Le principe de légalité”, *AJDA*, 1996, número especial, p. 161.

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

das de ejecución. Esta variante colma así la laguna de protección jurídica que existía anteriormente en el ámbito de la Unión y que fue criticada durante mucho tiempo,<sup>101</sup> según la cual se negaba al individuo un recurso jurídico contra normas jurídicas de la Unión directamente eficaces que desarrollaban un carácter de intervención sin ninguna aplicación. El carácter general de una disposición ya no significa automáticamente que un individuo no pueda verse afectado individualmente por ella e interponer una acción contra la misma.

### 4.2. Las formas de protección jurídica y su importancia para la jurisdicción administrativa

El recurso administrativo ante los tribunales europeos puede dividirse en dos partes: en primer lugar, prevé tipos de procedimientos para que los particulares (personas físicas o jurídicas) puedan defenderse de la ejecución directa, es decir, de los actos adoptados por una institución, órgano y organismo de la UE. Para esta protección jurídica individual contra las medidas administrativas de la Unión es fundamental el *recurso de anulación*, de conformidad con el artículo 263, apartado 4, del TFUE. Es el único tipo de acción con el que los ciudadanos individuales o las empresas pueden recurrir directamente a los tribunales europeos (véase apartado 4.2.1).<sup>102</sup> Además, la *acción por omisión* con arreglo al artículo 265 del TFUE y la *acción por daños y perjuicios* con arreglo al artículo 268 del TFUE, en relación con el artículo 340 del TFUE, también garantizan el acceso de los ciudadanos o las empresas a los tribunales europeos. El artículo 340 del TFUE ofrece protección jurídica individual contra la autoadministra-

---

<sup>101</sup> Véase, en particular, el Informe final del Presidente del Grupo II “Incorporación de la Carta/Adhesión al CEDH” a los miembros de la Convención, CONV 354/02 de 22 de octubre de 2002, pp. 15 y ss.; para la crítica en la literatura, véase Calliess, Christian, “Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz”, *NJW*, 2002, p. 3577; Danwitz, Thomas von, “Die Garantie effektiven Rechtsschutzes im Recht der Europäischen Gemeinschaft”, *NJW*, 1993, p. 1108.

<sup>102</sup> Fehling, Michael, “Europäisches Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht”, en Terhechte, Jörg P. (ed.), *op. cit.*, § 12, n. 93.

ción europea (véanse apartados 4.2.2 y 4.2.3). Sin embargo, en comparación con el recurso de anulación, solo tienen una importancia secundaria.<sup>103</sup> Si el concepto de jurisdicción administrativa europea se basa en una comprensión más amplia, que no solo tiene por objeto la protección de los derechos subjetivos, el *procedimiento prejudicial*, de conformidad con el artículo 267 del TFUE, también desempeña un papel en la protección de los derechos administrativos ante los tribunales europeos, si un tribunal administrativo nacional somete al TJUE una cuestión sobre la interpretación o la validez del derecho de la Unión en el contexto del control de la actuación administrativa nacional (véase 4.2.4).<sup>104</sup>

#### 4.2.1. Recurso de anulación

Las tipologías procesales que se aplican al recurso de anulación como recurso de naturaleza administrativa pueden deducirse a la inversa del artículo 256, apartado 1, del TFUE, en conjunción con el torpemente redactado artículo 51 del Estatuto del TJUE, que establecen la competencia del Tribunal General (y que se aplican igualmente a los recursos de anulación y a los de omisión).<sup>105</sup> Esta interpretación es posible si se asume —como lo hace una opinión generalizada en la literatura— que el propósito del artículo 51 del Estatuto del TJUE es asignar las disputas “constitucionales” al TJUE.<sup>106</sup> Los litigios para los que, por inferencia del artículo 51

<sup>103</sup> *Ibidem*, § 12, n. 98 y ss.

<sup>104</sup> Para una lista de los tipos de acciones en las que los tribunales de la Unión intervienen administrativamente, véase Simon, Denys, *op. cit.*, p. 65; Schweitzer, Michael y Hummer, Waldemar, *Europarecht*, Fráncfort, Alfred Metzner/Luchterhand, 1993, p. 109; Everling, Ulrich, “Zur Funktion des Gerichtshofs...”, *cit.*, pp. 297 y ss.

<sup>105</sup> Bast, Jürgen, *op. cit.*, § 35, n. 46 y ss.; igualmente Nowak, Carsten, “Rechtsschutz im Europäischen Verwaltungsrecht”, en Terhechte, Jörg P. (ed.), *op. cit.*, § 13 n. 20.

<sup>106</sup> Huber, Peter M., en Streinz, Rudolf (ed.), *EUV/AEUV*, Múnich, C.H. Beck, 2012, art. 256 AEUV, n. 6; Pache, Eckhard, en Vedder, Christoph y Heintschel von Heinegg, Wolff (eds.), *Europäisches Unionsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2012, art. 256 AEUV, n. 2; Dittert, Daniel, en Groeben, Hans von der *et al.* (eds.), *Europäisches Unionsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2015, art. 256, n. 10 y 12; véase también Nowak, Carsten, “Rechtsschutz im Eu-

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

del Estatuto del TJUE, se prevé una jurisdicción de primera instancia del Tribunal General, pueden entenderse, por tanto, como litigios administrativos.<sup>107</sup> Esta interpretación demuestra que no solo las personas físicas y jurídicas, sino también los Estados miembros y las instituciones de la Unión, pueden ser potenciales demandantes en los litigios administrativos y que la definición de la jurisdicción administrativa europea no tiene por qué limitarse exclusivamente a la protección de los derechos subjetivos, sino que también puede incluir la protección del derecho objetivo.<sup>108</sup>

En términos simplificados, la interacción de las normas da lugar a tres constelaciones de procedimientos judiciales administrativos:<sup>109</sup> el primero se refiere a los recursos de anulación individuales, es decir, los *recursos interpuestos por una persona física o jurídica* en el sentido del artículo 263, apartado 4, del TFUE contra un agente de la Unión.<sup>110</sup> Ocupa un lugar destacado para la protección jurídica de los particulares frente a las decisiones administrativas del derecho de la Unión, ya que permite a los ciudadanos y a las empresas interponer recursos directamente ante los tribunales de la Unión y defenderse de las medidas administrativas del derecho de la Unión.<sup>111</sup> En segundo lugar, los *recursos interpuestos por los Estados miembros contra la Comisión* son constelaciones de procedimientos administrativos. Más concretamente, el Tribunal es competente para conocer todos los recursos interpuestos por los Estados miembros, salvo los presentados contra el Parlamento o el Consejo, en virtud del artículo

---

ropäischen Verwaltungsrecht”, en Terhechte, Jörg P. (ed.), *op. cit.*, § 13, n. 20.

<sup>107</sup> Bast, Jürgen, *op. cit.*, § 35 n. 47 y 53.

<sup>108</sup> Azizi, Josef, *op. cit.*, p. 47.

<sup>109</sup> Bast, Jürgen, *op. cit.*, § 35, n. 47 y ss.; Dittert, Daniel, *op. cit.*, art. 256, n. 11.

<sup>110</sup> Brunessen, Bertrand, *op. cit.*, p. 594; Schwarze, Jürgen y Vormizeele, Voet van, *op. cit.*, art. 263, n. 3; Bast, Jürgen, *op. cit.*, § 35, n. 44.

<sup>111</sup> La importancia sobresaliente del recurso de anulación para la protección jurídica administrativa de la Unión también es destacada por Bast, Jürgen, *op. cit.*, § 35, n. 41 y ss.; Everling, Ulrich, “Zur Funktion des Gerichtshofs...”, *cit.*, pp. 302 y ss.; Fehling, Michael, “Europäisches Verwaltungsverfahren...”, *cit.*, § 12, párr. 93; Ophüls, Carl F., “Les Règlements et les Directives...”, *cit.*, p. 695; Lagrange, Maurice, “La Cour de Justice de la Communauté Européenne...”, *cit.*, p. 434.

51, apartado. 1, literal a) del Estatuto del TJUE, que prevé tres excepciones a la excepción. Debido a su naturaleza administrativa, el Tribunal General tiene competencia sobre las decisiones del Consejo en el ámbito de las ayudas estatales, los reglamentos de aplicación que imponen medidas de defensa comercial y las medidas de ejecución cuya adopción está reservada al Consejo. Otra excepción, según el artículo 51, apartado 1, literal b) del Estatuto del TJUE, son las acciones relativas a la ampliación de una cooperación reforzada existente en el sentido del artículo 331, apartado 1, del TFUE. En tercer lugar, los “recursos interinstitucionales”, es decir, los interpuestos por las instituciones, órganos y organismos de la Unión contra las instituciones, órganos y organismos de la Unión, son contenciosos administrativos. Sin embargo, según el apartado 2 del artículo 51 del Estatuto del TJUE, una excepción son los recursos interpuestos por las instituciones de la Unión contra el Parlamento, el Consejo y la Comisión, así como contra el Banco Central Europeo.

#### 42.2. Recurso por omisión

El recurso por omisión previsto en el artículo 265 del TFUE también puede calificarse de recurso administrativo, especialmente si se trata de un recurso interpuesto por una persona física o jurídica contra el Consejo o la Comisión.<sup>112</sup> En cierto modo, constituye el “complemento” de la acción de anulación.<sup>113</sup> Sin embargo, su importancia es considerablemente menor que la del recurso de anulación.<sup>114</sup> Es cierto que también pretende examinar la legalidad del comportamiento de las instituciones de la Unión. Sin embargo, en caso de prosperar, el recurso por omisión se limita a

<sup>112</sup> Lenaerts, Koen, *Le juge et la Constitution...*, cit., párr. 281; Brunessen, Bertrand, *op. cit.*, p. 595; cfr. también Danwitz, Thomas von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, cit., p. 295; Everling, Ulrich, “Zur Funktion des Gerichtshofs...”, cit., p. 297.

<sup>113</sup> Dörr, Oliver, en Grabitz, Eberhard et al. (eds.), *op. cit.*, art. 265 AEUV, párr. 1; Fehling, Michael, “Europäisches Verwaltungsverfahren...”, cit., § 12, párr. 98.

<sup>114</sup> Danwitz, Thomas von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, cit., p. 295; cfr. también Bast, Jürgen, *op. cit.*, § 35, n. 83.

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

establecer en la sentencia que la omisión fue contraria al derecho de la Unión y que debe adoptarse una decisión sobre el fondo.<sup>115</sup>

### 4.2.3. Acción por daños y perjuicios

Otro recurso relevante para la protección jurídica individual y, por tanto, también administrativa, es la acción por daños y perjuicios de conformidad con los artículos 268 y 340, apartados 2 y 3, del TFUE, según los cuales la UE es responsable de los daños causados por actos soberanos no contractuales de sus instituciones o empleados.

La importancia de la acción por daños y perjuicios para el desarrollo del derecho administrativo europeo sigue siendo escasa.<sup>116</sup> Su relevancia ha disminuido mucho con los años: en el pasado tuvo gran destaque en el ámbito de la agricultura, ya que alrededor de 4/5 partes de todas las acciones por daños y perjuicios pendientes ante el TJUE se referían a la asignación de cuotas lecheras.<sup>117</sup> En la actualidad, la relevancia de los recursos de indemnización por daños y perjuicios es notablemente menor que la de los recursos de anulación y las cuestiones prejudiciales: mientras que en 2014, el 4.28 %<sup>118</sup> de los nuevos asuntos presentados ante el Tribunal General se referían a indemnizaciones, la cuota porcentual ha descendido a solo el 2.5% en 2017.<sup>119</sup>

---

<sup>115</sup> Cremer, Hans-Joachim, en Calliess, Christian y Ruffert, Matthias (eds.), *op. cit.*, art. 265 AEUV, n. 1; Dörr, Oliver y Lenz, Christofer, *op. cit.*, párr. 202; Schwarze, Jürgen y Vormizeele, Voet van, en Becker, Ulrich *et al.* (eds.), *op. cit.*, art. 265, párr. 2; Ehlers, Dirk, “Die Untätigkeitsklage des Europäischen Gemeinschaftsrechts”, *Jura*, vol. 31, núm. 5, 2009, pp. 366-370.

<sup>116</sup> Danwitz, Thomas von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, *cit.*, p. 296.

<sup>117</sup> Gellermann, Martin, en Rengeling, Hans W. *et al.* (eds.), *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, Múnich, C.H. Beck, 2014, § 9, párr. 5; Niemeyer, Hans-Jörg, “Erweiterte Zuständigkeiten für das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften”, *EuZW*, 1993, pp. 529 y 530.

<sup>118</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Informe anual 2014*, p. 190, [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P\\_155169/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_155169/).

<sup>119</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Informe Anual de la Actividad Judicial 2017*, p. 222.



#### 4.2.4. Procedimiento de cuestión prejudicial

El análisis de si la cuestión prejudicial puede contarse entre las formas administrativas de protección jurídica del derecho de la Unión debe apreciarse de forma diferenciada.

En primer lugar, el procedimiento del artículo 267 del TFUE debe atribuirse a una función judicial constitucional, lo que también se demuestra por el hecho de que el TJUE ha desarrollado partes esenciales de su jurisprudencia constitucional precisamente en el contexto de estos procedimientos.<sup>120</sup> La dimensión constitucional del procedimiento prejudicial se pone de manifiesto, en particular, por el hecho de que su objetivo principal es salvaguardar el interés de la Unión<sup>121</sup> o la *unidad del derecho de la Unión*<sup>122</sup> más allá del interés individual en cooperación con los tribunales de los Estados miembros.<sup>123</sup>

Aunque el procedimiento del artículo 267 del TFUE también sirve para *proteger los derechos individuales* garantizando la tutela judicial efectiva,<sup>124</sup> esta es solo una función subordinada o indirecta del procedimiento de cuestión prejudicial.<sup>125</sup> Los intereses individuales de las partes en el proceso se tienen más

<sup>120</sup> Cruz Vilaça, José, “Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité: quelques réflexions”, en Rossi, L. (ed.), *Vers une nouvelle architecture de l’Union européenne: Le projet de Traité-Constitution*, Bruselas, Bruylant, 2004, pp. 185-199; Pertek, Jacques, “Renvoi préjudiciel en interprétation et en appréciation de validité”, *JurisClasseur Europe Traité*, vol. 360, 2018, párr. 70.

<sup>121</sup> Pertek, Jacques, *op. cit.*, párr. 70.

<sup>122</sup> Dörr, Oliver y Lenz, Christofer, *op. cit.*, párr. 243.

<sup>123</sup> Bogdandy, Armin von y Krenn, Christoph, *op. cit.*, § 118, párr. 69.

<sup>124</sup> Nowak, Carsten, “Rechtsschutz im Europäischen Verwaltungsrecht”, en Terhechte, Jörg P. (ed.), *op. cit.*, § 13, párr. 59; Dörr, Oliver, “Das beschleunigte Vorabentscheidungsverfahren im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts”, *EuGRZ*, vol. 35, 2008, pp. 349-354; Frenz, Walter, *Handbuch Europarecht, Band 5: Wirkungen und Rechtsschutz*, Heidelberg, Springer, 2010, párrs. 3224 y ss.; Pechstein, Matthias, *EU-Prozessrecht*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2011, párr. 751.

<sup>125</sup> Brunessen, Bertrand, *op. cit.*, p. 622; Dörr, Oliver, “Das beschleunigte Vorabentscheidungsverfahren...”, *cit.*, pp. 349-354, habla de una protección “al menos indirecta” de los derechos individuales.

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

bien en cuenta en el procedimiento ante el tribunal nacional cuando este aplica la respuesta del TJUE al caso concreto. El hecho de que el procedimiento prejudicial no tiene como objetivo principal la protección de los derechos individuales se confirma también en lo que respecta a la *posición de las partes del procedimiento judicial nacional en el procedimiento prejudicial*: No tienen derechos de iniciativa, sino solo la oportunidad de expresar sus opiniones.<sup>126</sup> Tampoco son los destinatarios de la sentencia del TJUE. Más bien se dirige al juez nacional. Además, el derecho de remisión del tribunal nacional no puede limitarse por la disposición de las partes<sup>127</sup> y las partes del procedimiento ante los tribunales nacionales no pueden impugnar la orden de remisión.<sup>128</sup>

Sin embargo, si se adopta una interpretación amplia de la jurisdicción administrativa que no solo abarque el control de la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión por parte de los tribunales de la Unión,<sup>129</sup> el procedimiento del artículo 267 del TFUE también puede entenderse como administrativo si un tribunal administrativo nacional plantea una cuestión al TJUE en el contexto de su control de la legalidad de la actuación administrativa nacional. En la medida en que las autoridades de los Estados miembros aplican el derecho de la Unión —lo que ocurre en gran medida—, dictan actos administrativos con arreglo al derecho nacional. Las personas afectadas pueden impugnarlos ante los tribunales nacionales. En ese caso, los tribunales nacionales deben remitirse al derecho de la Unión en el que se basa la resolución nacional impugnada para adoptar su decisión. Para que el derecho de la Unión se aplique de manera uniforme en esta administración descentralizada, se puede recurrir al TJUE mediante un procedimiento prejudicial. Entonces, en el contexto de los procedimientos judiciales administrativos nacionales, el TJUE decide un elemento parcial de estos procedimientos con efecto vinculante, aunque sea de forma abstracta. La decisión fi-

---

<sup>126</sup> TJUE, asunto 44/65, ECLI:EU:C:1965:122, p. 1275 - *Hessische Knappschaft/Maison Singer et fils*.

<sup>127</sup> Wegener, Bernhard W., *op. cit.*, art. 267 AEUV, n. 25.

<sup>128</sup> Frenz, Walter, *op. cit.*, párr. 3386.

<sup>129</sup> Azizi, Josef, *op. cit.*, p. 43.

nal del litigio la toma el tribunal administrativo nacional.<sup>130</sup> Por tanto, la sentencia del TJUE en el marco de una petición de decisión prejudicial puede entenderse como un extracto del proceso de subsunción y decisión del tribunal administrativo nacional.<sup>131</sup>

### 4.3. Intensidad de control

La cuestión de la intensidad del control judicial es de especial importancia para todo sistema judicial administrativo, ya que depende, en gran medida, de la eficacia de la protección jurídica del tribunal administrativo: cuanto más amplio sea el control fáctico y jurídico del tribunal, mayor será el nivel de protección jurídica.<sup>132</sup>

El derecho primario apenas establece requisitos definitivos en cuanto al alcance del control judicial en el contexto de un recurso de anulación. Es cierto que del principio de tutela judicial efectiva se desprende que el control judicial debe tener un mínimo de profundidad, amplitud y densidad,<sup>133</sup> sin embargo, el artículo 261 del TFUE señala al mismo tiempo que los tribunales de la Unión deben respetar el margen de decisión al que tienen derecho las instituciones demandadas.<sup>134</sup> El TJUE se considera a sí mismo un “órgano de control judicial específico”<sup>135</sup> y no sustituye su propia decisión por la del órgano competente para preservar el equilibrio institucional.<sup>136</sup>

<sup>130</sup> Sobre el conjunto Everling, Ulrich, “Zur Funktion des Gerichtshofs...”, *cit.*, pp. 308 y ss.; Azizi, Josef, *op. cit.*, pp. 43 y ss.; Laubadère, André de, *op. cit.*, p. 547.

<sup>131</sup> Azizi, Josef, *op. cit.*, p. 43.

<sup>132</sup> Huber, Peter M. y Guttner, Michael, *Handbuch IPE VII*, Heidelberg, C. F. Müller, 2021, § 127, párr. 65.

<sup>133</sup> Sobre los requisitos del principio de protección jurídica efectiva de la densidad de control judicial, véase Nowak, Carsten, “Justizielle Grundrechte und Verfahrensgarantien”, en Heselhaus, Sebastian *et al.* (eds.), *Handbuch der europäischen Grundrechte*, Múnich, C.H. Beck, 2006, § 51, n. 44 y ss.

<sup>134</sup> Dörr, Oliver, en Grabitz, Eberhard *et al.* (eds.), *op. cit.*, párr. 186.

<sup>135</sup> TJUE, asunto 191/82, ECLI:EU:C:1983:259, párr. 29 s. – *Fediel/Comisión*.

<sup>136</sup> Classen, Claus Dieter, “Strukturunterschiede zwischen deutschem und europäischem Verwaltungsrecht”, *NJW*, 1995, pp. 2457-2464; Kahl, Wolf-

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

El control judicial está limitado, en particular, cuando el ejecutivo tiene poderes discrecionales o poderes de evaluación discrecionales (*Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum*).<sup>137</sup> Según reiterada jurisprudencia, en estos casos “el control jurisdiccional de un acto de la Comisión [...] debe limitarse a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta para efectuar la elección impugnada, la falta de error manifiesto en la apreciación de dichos hechos o la inexistencia de desviación de poder”.<sup>138</sup> La densidad del control judicial es especialmente limitada cuando la decisión requiere una evaluación económica compleja,<sup>139</sup> va acompañada de una discrecionalidad política<sup>140</sup> o cuando los co-

---

gang, “Grundrechtsschutz durch Verfahren in Deutschland und in der EU”, *VerwArch*, vol. 95, 2004, pp. 1, 9 y ss.; Kment, Martin, *Nationale Unbeachtlichkeits-, Heilungs- und Präklusionsvorschriften und Europäisches Recht*, Berlín, Lexxion, 2005, p. 36; TJUE, asunto 280/80, ECLI:EU:C:1981:290, párr. 17 - *Bakke-d’Aloja/Consejo*; asunto 282/81, ECLI:EU:C:1983:105, párr. 13 - *Ragusa/Comisión*.

<sup>137</sup> Brenner, Michael, *Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union*, Tubinga, Mohr Siebeck, 1996, pp. 390 y ss.; Classen, Claus Dieter, *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 1996, pp. 165 y ss.; Dörr, Oliver, en Grabitz, Eberhard *et al.* (eds.), *op. cit.*, art. 263 AEUV, párr. 187; Everling, Ulrich, “Zur richterlichen Kontrolle der Tatsachenfeststellungen und der Beweiswürdigung durch die Kommission in Wettbewerbsachen”, *WuW*, 1989, pp. 877-893; Kahl, Wolfgang, “Grundrechtsschutz durch Verfahren in Deutschland und in der EU”, *VerwArch*, vol. 95, 2004, pp. 10 y ss.; Kment, Martin, *Nationale Unbeachtlichkeits-, Heilungs- und Präklusionsvorschriften und Europäisches Recht*, Berlín, Lexxion, 2005, p. 37; Schmidt-Aßmann, Eberhard, “Die Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte”, *DVBl*, 1997, pp. 281 y 284.

<sup>138</sup> En cuanto a los criterios de concesión de ayudas, véase TJUE, asunto C-56/93, ECLI:EU:C:1996:64, párr. 11 - *Reino de Bélgica/Comisión*, con más referencias de la jurisprudencia.

<sup>139</sup> Dörr, Oliver, en Grabitz, Eberhard *et al.* (eds.), *op. cit.*, art. 263 AEUV, párr. 191 con otras referencias.

<sup>140</sup> Como ocurre, por ejemplo, en la legislación sobre ayudas estatales (TJUE, asuntos C-409/00, ECLI:EU:C:2003:92, párr. 93 - *España/Comisión*; véase asuntos C-75/05 P y C-80/05 P, ECLI:EU:C:2008:482, párr. 59 - *Deutschland y otro./Kronofrance*), en la adopción de medidas antidumping (Tribunal General, asunto T-132/01, ECLI:C:2003:93, párr. 93, *España/Comisión*); asunto T-132/01, ECLI:EU:T:2003:189, párrs. 47-50 - *Euroalliances y otros/Comisión*; Dörr, Oliver, en Grabitz, Eberhard *et al.* (eds.), *op. cit.*,

nocimientos científicos, técnicos o médicos son absolutamente necesarios para la aplicación de la ley.<sup>141</sup>

Sin embargo, el poder de revisión de los tribunales de la Unión también puede ampliarse. El artículo 261 del TFUE otorga al TJUE la “competencia jurisdiccional plena respecto de las sanciones previstas en dichos reglamentos” en relación con las medidas coercitivas de las instituciones de la Unión, si se le confiere explícitamente por reglamento. En estos casos de control de plena jurisdicción (*compétence de pleine juridiction*),<sup>142</sup> los jueces pueden examinar el acto impugnado por su adecuación, razonabilidad y equidad, lo que va más allá de un mero examen de legalidad.<sup>143</sup> Pueden revisar exhaustivamente las consideraciones de hecho y de derecho realizadas por la Administración, sustituirlas por las suyas propias y también tomar su propia decisión sobre el fondo.<sup>144</sup>

## V. EL PAPEL DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EUROPEA EN LA CREACIÓN DE UN DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO GENERAL

El poder judicial administrativo europeo no solo desempeña un importante papel como autoridad de protección jurídica de los derechos individuales en el marco del derecho administrativo,

---

art. 263 AEUV, párr. 188) y en la Política Agrícola Común (TJUE, véase, asuntos C-37/06 y C-58/06, ECLI:EU:C:2008:18, párr. 34 - *Viamex Agrar Handel/Hauptzollamt Hamburg*; asunto C-335/09 P, ECLI:EU:C:2012:385, párrs. 71 y 128 - *Polonia/Comisión*).

<sup>141</sup> Por ejemplo, TJUE, asunto C-269/90, ECLI:EU:C:1991:438, párrs. 13 y ss. - *Technische Universität München/Hauptzollamt München-Mitte*; Tribunal General, asunto T-13/99, ECLI:EU:T:2002:209, párrs. 169 y ss. - *Pfizer Animal Health/Consejo*; Dörr, Oliver, en Grabitz, Eberhard *et al.* (eds.), *op. cit.*, art. 263 AEUV, párr. 189.

<sup>142</sup> En detalle Schmidt, Florian, *Die Befugnis des Gemeinschaftsrichter zu unbeschränkter Ermessensnachprüfung*, 2004, pp. 25 y ss.

<sup>143</sup> Dörr, Oliver, en Grabitz, Eberhard *et al.* (eds.), *op. cit.*, art. 263 AEUV, párr. 195.

<sup>144</sup> *Ibidem*, art. 263 AEUV, párr. 196; Conclusiones del AG Póiares Maduro sobre el TJUE, asunto C-3/06 P, ECLI:EU:C:2006:720, párr. 48 - *Danone/Comisión*.

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

sino que al mismo tiempo tiene una función de liderazgo en la creación, diseño y consolidación del derecho administrativo europeo general.<sup>145</sup> Es característico de la concepción y el desarrollo del derecho administrativo europeo el hecho de que se haya basado decisivamente en los procedimientos ante el TJUE y el Tribunal General y, por tanto, desde una perspectiva judicial.<sup>146</sup>

Desde el punto de vista metodológico, el desarrollo de las normas de derecho administrativo a nivel de la Unión ha sido doble: los tribunales de la Unión se apoyaron decisivamente en el método del llamado *derecho comparado evaluativo*.<sup>147</sup> Si bien al principio el TJUE seguía siendo reticente y se limitaba a la aplicación de los tratados al elaborar el derecho administrativo europeo,<sup>148</sup> más tarde empezó a recurrir cada vez más a los sistemas nacionales de derecho administrativo como fuente y depósito de ideas cuando se enfrentaba a un problema jurídico para el que ni los tratados ni el derecho secundario ofrecían una solución. Al hacerlo, no se limitó a reducir las soluciones encontradas a partir de los modelos normativos nacionales a su “mínimo común denominador”,<sup>149</sup> ya que esto inevitablemente fijaría el nivel de pro-

<sup>145</sup> Everling, Ulrich, “Zur Funktion des Gerichtshofs...”, *cit.*, p. 311; Everling, Ulrich, “Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsrecht”, NVwZ, 1987, pp. 8 y ss.; Terhechte, Jörg P., “Einführung”, en Terhechte, Jörg P. (ed.), *op. cit.*, § 1, n. 33; Danwitz, Thomas von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, *cit.*, p. 141; Schmidt-Aßmann, Eberhard, “Europäisches Verwaltungsrecht als gemeinsame Aufgabe”, *EuZöR*, 2000, p. 22; Schwarze, Jürgen, *Europäisches Verwaltungsrecht...*, *cit.*, pp. 57 y 61.

<sup>146</sup> Terhechte, Jörg P., “Einführung...”, *cit.*, § 1, n. 33; Danwitz, Thomas von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, *cit.*, 2008, p. 141.

<sup>147</sup> Sobre el método del llamado derecho comparado evaluativo, véase la sentencia fundamental del TJUE, asunto 7/56 y otros, ECLI:EU:C:1957:7, p. 118 - *Algera y otros/CECA*; Classen, Kai-Dieter, *op. cit.*, p. 30; Danwitz, Thomas von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, *cit.*, p. 212; Fehling, Michael, “Europäisches Verwaltungsverfahren...”, *cit.*, § 12, n. 6; Tridimas, Takis, *The General Principles of EU Law*, Oxford, OUP, 2006, pp. 20 y ss.; Zweigert, Konrad, “Der Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten”, *RabelsZ*, 1964, p. 611.

<sup>148</sup> Kasten, Hans-Hermann, “Entwicklung eines Europäischen Allgemeinen Verwaltungsrechts”, *DÖV*, 1989, p. 571.

<sup>149</sup> Véanse, en relación con el art. 340, apdo. 2, del TFUE, las conclusiones de AG *Karl Roemer*, asunto 5/71, ECLI:EU:C:1971:96, p. 990 - *Zuckerfa-*

tección de los principios administrativos individuales a un nivel bajo y, por tanto, los reduciría injustamente.<sup>150</sup> Más bien buscaba la “mejor solución” para el derecho de la Unión, que podía resultar de un examen crítico de las normas de los Estados miembros o de su combinación.<sup>151</sup> Aplicando el método del derecho comparado evaluativo, surgió un número considerable de principios jurídicos generales (administrativos) del derecho de la Unión a partir de los principios y tradiciones jurídicas comunes reconocidos en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, como el principio de legalidad administrativa,<sup>152</sup> el derecho a ser oído en caso de acción administrativa onerosa,<sup>153</sup> la prohibición de discriminación,<sup>154</sup> el principio de proporcionalidad,<sup>155</sup>

---

brik Schöppenstedt c. Consejo; el dictamen de Miguel Poiares Maduro sobre el TJUE, asuntos acumulados C-120/06 P y C-121/06 P, ECLI:C:2008:98, párr. 55 - *FIAMM y otros/Consejo*; asuntos C-120/06 P y C-121/06 P, ECLI:EU:C:2008:98, párr. 55 - *FIAMM y otros/Consejo*; véase también Dannecker, Gerhard y Biermann, Jörg, en Immenga, Ulrich y Mestmäcker, Ernst-Joachim (ed.), *Wettbewerbsrecht*, 2019, prefacio, art. 23 f, Reglamenteo 1/2003, párr. 37; Danwitz, Thomas von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, cit., p. 213; Hegels, Susanne, op. cit., p. 39; Mader, Oliver, *Verteidigungsrechte im Europäischen Gemeinschaftsverwaltungsverfahren*, Baden-Baden, Nomos, 2006, p. 76.

- <sup>150</sup> Fehling, Michael, “Rechtsvergleichende Methode und europäisches Verwaltungsrecht”, *EuR*, 2016, Beiheft 1, p. 65.
- <sup>151</sup> Borchardt, Klaus-Dieter, “Auslegung, Rechtsfortbildung und Rechtsschöpfung”, en Schulze, Reiner et al. (ed.), *Europarecht*, Baden-Baden, Nomos, 2015, § 15, párr. 24; Danwitz, Thomas von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, cit., p. 213 con más referencias; Schwarze, Jürgen, *Europäisches Verwaltungsrecht...*, cit., p. 82; fundamentalmente Zweigert, Konrad, op. cit., p. 611.
- <sup>152</sup> TJUE, asuntos 42/59 y 49/59, ECLI:EU:C:1961:5, p. 172 – *SNUPAT/Alta Autoridad*.
- <sup>153</sup> TJUE, asunto 17/74, ECLI:EU:C:1974:106, párr.- 15 - *Transocean Marine Paint/Comisión*; asunto 85/76, ECLI:EU:C:1979:36, párr. 9 - *Hoffmann-La Roche/Comisión*.
- <sup>154</sup> TJUE, asuntos 117/76 y 16/77, ECLI:EU:C:1977:160, párr. 7 - *Ruckdeschel*; asunto 138/78, ECLI:EU:C:1979:46, párr. 9 - *Stölting/Hauptzollamt Hamburg*; asunto 52/79, ECLI:EU:C:1980:83, párr. 20 f. - *Debaue et al.*
- <sup>155</sup> TJUE, asunto 11/70, ECLI:EU:C:1970:114, párr. 15 - *Internationale Handelsgesellschaft*; asunto 5/73, ECLI:EU:C:1973:109, párrs. 19 y ss. - *Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin*.

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

el principio de seguridad jurídica<sup>156</sup> y el principio de protección de la confianza legítima,<sup>157</sup> por citar solo algunos ejemplos. Posteriormente, este enfoque de derecho comparado se estableció explícitamente en el artículo 340 (2) del TFUE.

Cada vez más los tribunales de la UE también derivan normas de derecho administrativo (además del método del llamado derecho comparado evaluativo) de una *concreción de los requisitos del derecho de la UE*.<sup>158</sup> Así, tanto el Tribunal General como los abogados generales utilizaron la Carta Europea de Derechos Fundamentales como fuentes del derecho.<sup>159</sup> Este enfoque puede describirse sin duda en términos funcionales como “concreción constitucional” (*Verfassungskonkretisierung*).<sup>160</sup> Así, se aplica al derecho administrativo europeo que debe entenderse en muchos aspectos como derecho constitucional concretado.<sup>161</sup>

Este papel creativo del TJUE era inherente a su fundación.<sup>162</sup> Sin embargo, a lo largo de los años ha evolucionado y cambiado.<sup>163</sup>

<sup>156</sup> TJUE, asunto 15/73, ECLI:EU:C:1974:16, párrs. 31 y 32 - *Kortner-Schots y otros/Consejo y otros*; asunto 98/78, ECLI:EU:C:1979:14, párr. 20 - *Racke/Hauptzollamt Mainz*.

<sup>157</sup> TJUE, asunto 111/63, ECLI:EU:C:1965:76, p. 911 - *Lemmerz-Werke/Alta Autoridad*; asunto 1/73, ECLI:EU:C:1973:78, párr. 5 - *Westzucker GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker*.

<sup>158</sup> Danwitz, Thomas von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, cit., pp. 141 y ss.

<sup>159</sup> Tribunal General, asunto T-77/01, ECLI:EU:T:2002:4, párr. 35 - *Diputación Foral de Álava y otros/Comisión*; asunto T-54/99, ECLI:EU:T:2002:20, párr. 48 y 57 - *max.mobil/Comisión*; conclusiones del AG Antonio Tizzano sobre el TJUE, asunto C-173/99, ECLI:EU:C:2001:81, párr. 26 y ss. - *BECTU*; conclusiones de la AG Juliane Kokott sobre el TJUE, asunto C-220/02, ECLI:EU:C:2004:92, párr. 39 - *Österreichischer Gewerkschaftsbund*; conclusiones del AG M. Poiares Maduro sobre el TJUE, asunto C-384/02, ECLI:EU:C:2004:316, párr. 56 - *Grøngaard y Bang*.

<sup>160</sup> Danwitz, Thomas von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, cit., p. 142.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 140.

<sup>162</sup> Cfr. Memorandum sobre las instituciones de la propuesta de 9 de mayo de 1950 (versión revisada de 4 de agosto de 1950), reimpresso en Schulze, Reiner y Hoeren, Thomas (ed.), *Dokumente zum Europäischen Recht - Band 2: Justiz (bis 1957)*, Berlín, Springer, 2000, pp. 41 y 43.

<sup>163</sup> Sobre las distintas etapas de desarrollo del derecho administrativo europeo, véase Terhechte, Jörg P., “Strukturen und Perspektiven des europä-



Mientras que en los primeros días y en la fase inicial de la integración europea se trataba de “descubrir” normas y principios de derecho administrativo totalmente nuevos, hoy en día se ha pasado a matizar el contenido, las excepciones y (en derecho procesal administrativo) las consecuencias de los errores procedurales.<sup>164</sup> Además, el papel de los jueces se ha desplazado hacia el control del cumplimiento de los principios ya desarrollados por parte de los Estados miembros.<sup>165</sup> Sin embargo, incluso después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el poder formativo de la legislación judicial en el ámbito del derecho administrativo europeo sigue siendo grande.

### BIBLIOGRAFÍA

- AZIZI, Josef, “Wege zu einer Europäischen Verwaltungsgerichtsbarkeit”, *ÖJZ*, vol. 2, 2012.
- BAST, Jürgen, “Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsrecht”, en LEIBLE, Stefan y TERHECHTE, Jörg P. (eds.), *Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2014.
- BRUNESSEN, Bertrand, *Le juge de l’Union européenne, juge administratif*, Bruselas, Bruylant, 2012.
- CLASSEN, Claus Dieter, “Der EuGH und die Herausbildung eines europäischen Verwaltungsrechts”, en SCHENKE, Ralf P. y SUERBAUM, Joachim (eds.), *Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 2016.

---

ischen Verwaltungsrechts”, en Leible, Stefan y Terhechte, Jörg P. (ed.), *op. cit.*, § 30 párrs. 6 y ss.

<sup>164</sup> Fehling, Michael, “Europäisches Verwaltungsverfahren...”, *cit.*, § 12 párr. 14; Terhechte, Jörg Philipp, “Einführung...”, *cit.*, § 1, párr. 33 habla de un cambio de una “fase evolutiva” a una “fase de conservación”; véase también Terhechte, Jörg P., “Von Lissabon zu Mangold”, *EuZW*, vol. 22., núm. 3, 2011, pp. 81 y 82; Terhechte, Jörg P., “Strukturen und Perspektiven...”, *cit.*, § 30, párr. 7. Sobre la jurisprudencia de los tribunales de la Unión sobre las consecuencias de los errores, véase Hering, Laura, *Fehlerfolgen im europäischen Eigenverwaltungsrecht*, Heidelberg, Springer, 2019, pp. 11 y ss.

<sup>165</sup> Terhechte, Jörg P., “Strukturen und Perspektiven...” *cit.*, § 30 párr. 7 habla de que el TJUE “se ha desplazado cada vez más de su papel de innovador al de guardián”.

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal administrativo

---

- DÖRR, Oliver y LENZ, Christofer, *Europäischer Verwaltungsrechtsschutz*, Baden-Baden, Nomos, 2006.
- EVERLING, Ulrich, “Das Verfahren der Gerichte der EG im Spiegel der verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Mitgliedstaaten”, en GROTE, Rainer *et al.* (eds.), *Die Ordnung der Freiheit. Festschrift für Christian Starck zum siebzigsten Geburtstag*, Tübinga, Mohr Siebeck, 2007, p. 535.
- EVERLING, Ulrich, “Zur Funktion des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften als Verwaltungsgericht”, en BENDER, Bernd *et al.* (eds.), *Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Konrad Redeker zum 70 Geburtstag*, Múnich, C. H. Beck, 1993.
- EVERLING, Ulrich, “Zur Gerichtsbarkeit der Europäischen Union”, en IPSEN, Jörn y STÜER, Bernhard (eds.), *Europa im Wandel. Festschrift für Hans-Werner Rengeling*, Colonia, Carl Heymanns Verlag, 2008, p. 527.
- FEHLING, Michael, “Europäisches Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht”, en TERHECHTE, Jörg P. (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 2011.
- FEHLING, Michael, “Rechtsvergleichende Methode und europäisches Verwaltungsrecht”, *Europarecht*, Beiheft 1, 2016, p. 59.
- HÖRETH, Marcus, “Die Macht des EuGH als supranationales Verwaltungs- und Verfassungsgericht – die politikwissenschaftliche Perspektive”, en SCHENKE, Ralf P. y SUERBAUM, Joachim (eds.), *Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 2016, p. 67.
- KOTZUR, Markus, “Die europäische Gerichtsbarkeit”, en LEIBLE, Stefan y TERHECHTE, Jörg P. (eds.), *Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2014, § 5.
- LAUBADÈRE, André de, *Traits généraux du contentieux administratif des Communautés européennes*, Leiden-Boston, Brill, 1964, col. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, vol. 111.

- NOWAK, Carsten, “Rechtsschutz im Europäischen Verwaltungsrecht”, en TERHECHTE, Jörg P. (ed.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 2011.
- PUISSOCHET, Jean-Pierre, “L’administration de la justice européenne”, *Revue Française d’Administration Publique*, 2000, p. 427.
- SCHERER, Joachim y ZULEEG, Manfred, “Verwaltungsgerichtsbarkeit”, en SCHWEITZER, Michael (ed.), *Europäisches Verwaltungsrecht*, Viena, 1991.
- SCHWARZE, Jürgen, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2005.
- SIEGEL, Thorsten, “Die Widerspruchskammer im System des europäischen Verwaltungsrechtsschutzes”, *EuZW*, 2008, p. 141.
- TERHECHTE, Jörg P., “Strukturen und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts”, en LEIBLE, Stefan y TERHECHTE, Jörg P. (eds.), *Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2014, p. 1135.
- TOADER, Camelia, “Funktion und Selbstverständnis des EuGH im Verwaltungsrecht. Zur europäischen Integration mit den Mitteln des Verwaltungsrechts am Beispiel des Vorabentscheidungsersuchens”, en SCHENKE, Ralf P. y SUERBAUM, Joachim (eds.), *Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 2016, p. 45.
- TOHIDIPUR, Timo, *Europäische Gerichtsbarkeit im Institutionensystem der EU. Zu Genese und Zustand justizieller Konstitutionalisierung*, Baden-Baden, Nomos, 2008.
- ULE, Carl H., “Der Gerichtshof der Montangemeinschaft als europäisches Verwaltungsgericht”, *DVBl*, 1952, p. 65.