

# El estatuto procesal del investigado en la Unión Europea y su aplicación en procedimientos administrativos: análisis a la luz de la jurisprudencia del TJUE\*

## The procedural status of the investigated person in the European Union and its application in the administrative procedure: analysis in the light of the case law of the CJEU

---

ANA MARÍA VICARIO PÉREZ

Universidad de Burgos

amvperez@ubu.es

ORCID 0000-0002-5261-3146

Recibido: 01/07/2023. Aceptado: 15/10/2023.

Cómo citar: Vicario Pérez, Ana María, “El estatuto procesal del investigado en la Unión Europea y su aplicación en procedimientos administrativos: análisis a la luz de la jurisprudencia del TJUE”, *Revista de Estudios Europeos* 83 (2024): 1-18.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI : <https://doi.org/10.24197/ree.83.2024.1-18>

**Resumen:** El presente trabajo tiene por objetivo analizar la posibilidad de aplicar las garantías procesales propias del proceso penal y reguladas por el legislador europeo a procedimientos administrativo-sancionadores. Tras un breve estudio de la conformación en la Unión Europea del estatuto procesal del investigado, se abordará la jurisprudencia del TEDH y del TJUE concerniente a la consideración del “proceso penal” como un concepto amplio en el que tienen cabida ciertos procedimientos administrativos. Con ello, se defenderá la necesidad de que en estos últimos, en cuanto que manifestación del *ius puniendi* de los poderes públicos, se respeten las garantías inherentes al derecho de defensa.

**Palabras clave:** garantías procesales, derechos fundamentales, procedimiento administrativo-sancionador, concepto autónomo de proceso penal.

**Abstract:** The purpose of this paper is to analyze the possibility of applying the procedural guarantees inherent to criminal proceedings and regulated by the European legislator to administrative disciplinary proceedings. After a brief study of the conformation in the European

---

\* Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación del plan estatal “El Derecho Procesal civil y penal desde la perspectiva de la Unión Europea: la consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Ref. PID2021-124027NB-I00)”, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE.

Union of the procedural status of the investigated, we will address the case law of the ECtHR and the CJEU regarding the consideration of "criminal proceedings" as a broad concept that includes certain administrative proceedings. To this end, we will defend the need for the latter, as a manifestation of the *ius puniendi* of the public authorities, to respect the guarantees inherent to the right of defense.

**Keywords:** procedural guarantees, fundamental rights, administrative-sanctioning procedure, autonomous concept of criminal procedure.

---

## INTRODUCCIÓN

La configuración de un espacio de libertad, seguridad y justicia, se presenta como uno de los principales elementos del proceso de integración europea. En el mismo, la regulación de un estatuto procesal del investigado constituye sin género de duda uno de los hitos más destacados. Si ya antes del Tratado de Lisboa la protección de los derechos fundamentales, y entre ellos las garantías procesales, era ya ciertamente importante en virtud de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)<sup>1</sup>, tras la entrada en vigor de aquél en el año 2009 ello no ha quedado sino reforzado. En efecto, la atribución de valor normativo a la Carta y la aprobación de un marco regulatorio conformado por seis Directivas en materia de garantías procesales, ha propiciado una aproximación legislativa de las legislaciones nacionales, las cuales se encuentran obligadas a incorporar los derechos contemplados por aquéllas en aras del reforzamiento de la confianza mutua entre los sistemas legislativos nacionales.

Destinadas tales garantías procesales a su atención en el curso de procesos penales, consideramos que su ámbito de aplicación debe ser reformulado de cara a la inclusión en el mismo de procedimientos administrativos. Ciertamente, la delimitación de las garantías procesales a procesos sobre materia penal *strictu sensu* supone dejar de lado procedimientos que, si bien no son considerados como penales por los legisladores nacionales, presentan de facto las mismas características que éstos, habida cuenta su carácter preventivo y represivo de conductas ilícitas así como la severidad de las sanciones que resultan de ellos. No en vano, la CDFUE introduce en su artículo 41 el "Derecho a una buena administración", el cual se concreta en el derecho del particular a ser oído

---

<sup>1</sup> Aprobada por el Consejo Europeo de Niza el 7 de diciembre de 2000. DOCE n. C 364, de 18 de diciembre de 2000, pp. 1-22.

antes de que la toma de decisiones que le puedan afectar individual y desfavorablemente; a acceder al expediente; y a la motivación de las decisiones por la Administración. No se contempla sin embargo expresa alusión al derecho del administrado a no autoincriminarse, a ser asistido por letrado, a la presunción de inocencia o demás garantías inherentes al debido proceso.

En este contexto de “vacío legislativo” en torno a las garantías procesales del administrado, el objeto del presente trabajo es analizar la traslación de las garantías propias del proceso penal a los procedimientos administrativos, sirviéndonos para ello de la jurisprudencia que a este respecto ya viene siendo emitida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), así como de algunos pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

Con este fin, dedicaremos el primer apartado al estudio del estatuto procesal del investigado en la Unión Europea, abordando su evolución histórica desde las primeras influencias del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (CEDH) hasta la aprobación de las Directivas sobre garantías procesales del investigado. A renglón seguido, en el segundo apartado nos centraremos en la conveniencia y necesidad de la aplicación de las mismas a los procedimientos administrativos, a la luz de las previsiones normativas y jurisprudenciales existentes. Se propondrá para ello una noción amplia de “proceso penal”, en la cual tengan cabida los procedimientos administrativos de carácter sancionador en los que se aprecien los principios básicos del proceso penal, para pasar a continuación a reseñar algunas de las resoluciones jurisprudenciales que han advertido ya sobre la aplicabilidad de los derechos procesales al ámbito administrativo.

Se terminará con unas reflexiones conclusivas en torno a la conveniencia de la ampliación del proceso penal a procedimientos administrativos, de cara a la mejor cooperación entre las autoridades de los Estados miembro y, por ende, a la conformación de un auténtico espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

## **1. ESTATUTO PROCESAL DEL INVESTIGADO EN LA UNIÓN EUROPEA**

Dedicamos el primer apartado de nuestro estudio a la conformación en la Unión Europea de un estatuto procesal del sujeto investigado, en vistas a una posterior ampliación de su aplicación a procedimientos

administrativos que, a priori, parecen excluidos de su operatividad. Para ello, abordaremos en primer lugar la influencia que a este respecto ha tenido, y tiene, tanto la normativa europea en materia de derechos fundamentales como la interpretación que de la misma hace el TEDH. Ello por cuanto que, como se verá son destacados los pronunciamientos jurisprudenciales del referido órgano al respecto de la traslación de las garantías propias del proceso penal a procedimientos administrativos. Como segundo punto, abordaremos los instrumentos normativos que en relación a tales garantías han sido sucesivamente aprobados en la Unión Europea, de cara también a abordar, en el siguiente apartado, su interpretación por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en cuanto a su aplicación a procesos administrativo-sancionadores.

### **1.1. Del Convenio Europeo de Derechos Humanos a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea**

La conformación por el legislador de la Unión Europea de un estatuto procesal del investigado tiene como principal punto de referencia el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 y la interpretación jurisprudencial que del mismo viene efectuando desde su aprobación el TEDH. Influencia desde luego predicada por el propio TJUE, quien ya en el asunto *Nold KG c. Comisión*, de 14 de mayo de 1974, proclamara que los derechos fundamentales, en cuanto que principios básicos y generales del Derecho de la Unión, han de atender en su regulación y salvaguarda tanto a las tradiciones constitucionales de los Estados miembro como al CEDH<sup>2</sup>. Ello quedó reforzado con el Tratado de Lisboa, en cuya virtud se introduce en el Tratado de la Unión Europea<sup>3</sup> la previsión normativa al respecto de la consideración de los derechos fundamentales garantizados por el CEDH como principios generales del ordenamiento europeo (artículo 6.3 TUE)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> STJUE de 14 de mayo de 1974, asunto C-4/73, *Nold KG c. Comisión*, ECLI:EU:C:1974:51, párrafos 12 y 13.

<sup>3</sup> DOUE n. C 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 13 – 45. Versión consolidada.

<sup>4</sup> Cuestión distinta es la todavía pendiente incorporación de la propia Unión Europea al CEDH (no así de los Estados miembro, cuya adhesión individual es efectiva). Significativo resulta uno de los últimos pronunciamientos por parte del TJUE al respecto del riesgo de pérdida de autonomía de la Unión. En el Dictamen 2/13 de 18 de diciembre de 2014 se indica que, de darse la incorporación de la Unión al

Antes incluso de Lisboa, se había asentado ya por medio de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea la dada en llamar “teoría de la protección equivalente”. Conforme a la misma, el ordenamiento de la Unión ha de venir revestido de un sistema de protección de derechos fundamentales comparable o equivalente al contemplado por el CEDH (artículo 52.3 CDFUE). En efecto, como señala FAGGIANI, los derechos fundamentales han de ser interpretados de conformidad con el Convenio, “*considerando que la equivalencia en la protección de los derechos fundamentales no se puede reducir a una mera equivalencia formal entre los sistemas nacionales de garantías, sino también en la aceptación de la suficiencia de las garantías sustanciales y de los mecanismos jurisdiccionales previstos*”<sup>5</sup>. Sobre este extremo se pronunciaron con posterioridad tanto el TEDH en el asunto *Bosphorus Airways vs. Irlanda*<sup>6</sup>, de 30 de junio de 2005, como el TJUE en el asunto *K. contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, de 14 de diciembre de 2017<sup>7</sup>. Siguiendo el tenor literal de esta última, “*En la medida en que la Carta contiene derechos que corresponden a derechos garantizados por el CEDH, el artículo 52, apartado 3, de la Carta pretende garantizar la coherencia necesaria entre los derechos que contiene ésta y los derechos correspondientes garantizados por el CEDH, sin que ello afecte a la autonomía del Derecho de la Unión y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*”.

Focalizando nuestra atención en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, es el artículo 6 CEDH el que regula el derecho al debido

---

Convenio, ésta, como cualquier otra parte contratante, “*estaría sujeta a un control externo que tendría por objeto el respeto de los derechos y libertades que la Unión se comprometería a respetar con arreglo al artículo 1 del CEDH. En este contexto, la Unión y sus instituciones, incluido el Tribunal de Justicia, estarían sujetas a los mecanismos de control previstos por dicho Convenio, y en particular a las decisiones y sentencias del TEDH*” (párrafo 181). Visto en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CV0002&from=ES> (última consulta 14/02/2023).

<sup>5</sup> Faggiani, V. (2014): “El derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo* 33, 1-24, 20.

<sup>6</sup> STEDH de 30 de junio de 2005, asunto 45036/98, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Ireland*, ECLI:CE:ECHR:2005:0630JUD004503698, párrafos 108 y ss.

<sup>7</sup> STJUE de 14 de septiembre de 2017, asunto C-18/16, ECLI:EU:C:2017:680, párrafo 50; en el mismo sentido, STJUE de 29 de julio de 2019, asunto C-38/18, ECLI:EU:C:2019:628, párrafo 39.

proceso, consistente en el respeto a garantías procesales tales como la audiencia por un órgano jurisdiccional independiente e imparcial (apartado 1); la presunción de inocencia (apartado 2); así como la información sobre los hechos objeto de investigación, la defensa por abogado (y en su caso asistencia jurídica gratuita), la declaración de testigos o la asistencia gratuita de intérprete (apartado 3). Se requiere, en suma, de “*un equilibrio justo entre las partes, debiendo ofrecerse a cada una la posibilidad razonable de presentar su causa en condiciones que no la sitúen en una situación de clara desventaja con respecto a su o sus adversarios*”<sup>8</sup>.

La traslación de tales previsiones normativas al ordenamiento de la Unión tuvo lugar por medio de los artículos 47 a 50 CDFUE, los cuales se erigen en la regulación por la que se modula un derecho al debido proceso. En cuanto que elemento básico de la seguridad jurídica que debe predicar en la Unión<sup>9</sup>, el *due process of law* aparece integrado por el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcialidad judicial y asistencia jurídica gratuita; la presunción de inocencia y los necesarios derechos de defensa; la legalidad y proporcionalidad de delitos y penas; y el principio *ne bis in idem*.

Una diferencia cuanto menos significativa entre la redacción del artículo 6 CEDH y el artículo 47 CDFUE<sup>10</sup>, es la concerniente a la tipología de procesos en los que las garantías en ellos contemplados resultan de aplicación. Así, mientras que el primero se circunscribe en exclusiva a los procesos civiles y penales, no existe matización al respecto en el segundo. Un matiz del cual no podemos sino inferir, habida cuenta el carácter de principio general del ordenamiento de la Unión de los derechos procesales, que éstos han de predicar respecto de toda tipología de procesos, pudiendo extrapolarse, como se argumentará en el presente trabajo, las garantías procesales que en principio parecen

---

<sup>8</sup> STEDH de 18 de mayo de 2021, asunto 26402/17, *Manzano Diaz c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2021:0518JUD002640217, párrafo 40.

<sup>9</sup> Pérez-Luño Robledo, A.E. (2002): “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: una aproximación desde la Filosofía del Derecho”, *Anuario de Derecho Europeo* 2, 313 – 327, 323 - 324.

<sup>10</sup> Así, en su apartado primero se señala que los órganos jurisdiccionales independientes e imparciales decidirán los litigios “de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella”; por su parte, los apartados segundo y tercero se refieren expresamente a derechos de los “acusados”, refiriéndose por tanto las garantías en ellos contemplados al proceso penal. Por su parte, el art. 47 CDFUE se refiere con carácter genérico a “toda persona”.

referidas al proceso penal, a procedimientos administrativos. En esta línea, ya dejó asentado con anterioridad el TJUE en el asunto *Enso Española*, de 14 de mayo de 1998, que “*El respeto de los derechos de defensa en todo procedimiento que pueda llevar a la imposición de sanciones, especialmente de multas o de multas coercitivas, constituye un principio fundamental de Derecho comunitario que debe ser observado, aun cuando se trate de un procedimiento de carácter administrativo*”<sup>11</sup>.

## 1.2 Las Directivas procesales aprobadas por el legislador europeo

El incipiente estatuto procesal del investigado ofrecido por la CDFUE, dio paso a ulteriores intentos de conformar una normativa europea que desarrollase los derechos contemplados en la misma. Ilustrativa de tal pretensión fue la presentación del “Libro Verde sobre las garantías procesales para sospechosos e inculpados en procesos penales en la Unión Europea”<sup>12</sup>, en el que se insistió en la necesidad de aprobación de normas comunes concernientes a concretos derechos, tales como la asistencia letrada, la interpretación y traducción, la información, la protección de investigados especialmente vulnerables o la asistencia consular de investigados extranjeros. Resultado de tal conclusión fueron la Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a determinados derechos procesales en los procesos penales celebrados en la Unión Europea<sup>13</sup> - que pretendía aglutinar en un único cuerpo normativo la regulación de las distintas garantías - y el posterior Plan de trabajo para reforzar los derechos procesales de sospechosos o acusados en los procesos penales<sup>14</sup>, por el cual se da paso a un modelo en el que la regulación de cada derecho tenga lugar por medio de una norma de

---

<sup>11</sup>STJUE de 14 de mayo de 1998, asunto T-348/94, *Enso Española*, ECLI:EU:T:1998:102, párrafo 80.

<sup>12</sup> Comisión Europea, Bruselas, 19 de febrero de 2003, COM (2003) 75 final. Sobre la misma, Llorente Sánchez-Arjona, M. (2014): *Las garantías procesales en el espacio europeo de justicia penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 141 – 145; Valbuena González, F. (2006): “La Propuesta de Decisión marco del Consejo relativa a determinados derechos procesales en los procesos penales celebrados en la Unión Europea” *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía* 4, 1740-1746.

<sup>13</sup> Comisión Europea, Bruselas, 28 de abril de 2004, COM (2004) 328 final.

<sup>14</sup> Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 2009, (2009/C 295/01). DOUE n. C 295, de 4 de diciembre de 2009, pp. 1 – 3.

aproximación legislativa propia<sup>15</sup>. Con este ánimo, el Plan contempla seis medidas: *Medida A: Traducción e interpretación; Medida B: Información sobre derechos e información sobre los cargos; Medida C: Asesoramiento jurídico y justicia gratuita; Medida D: Comunicación con los familiares, el empleador y las autoridades consulares; Medida E: Salvaguardias especiales para acusados o sospechosos que sean vulnerables; Medida F: Libro Verde sobre la detención provisional*<sup>16</sup>.

Tales medidas fueron objeto de concreción a través de las sucesivas Directivas adoptadas bajo la fundamentación jurídica de la aproximación legislativa procesal a que se refiere el artículo 82.2 TFUE. Siguiendo a JIMENO BULNES, nos encontramos ante un entramado de instrumentos normativos procesales aprobados al objeto de aproximar los ordenamientos nacionales, lo cual se erige, junto con el principio de reconocimiento mutuo contemplado en el mismo precepto, en la manifestación más evidente de la cooperación judicial en la Unión Europea<sup>17</sup>.

Con todo, las Directivas aprobadas son las que a continuación se relacionan:

- Directiva 2010/64/UE, de 20 de octubre de 2010 del Parlamento europeo y el Consejo, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales<sup>18</sup>.
- Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales<sup>19</sup>.
- Directiva 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un

---

<sup>15</sup> Jimeno Bulnes, M. (2011): “Un proceso europeo para el siglo XXI”, Aranzadi, Cizur Menor, p. 123.

<sup>16</sup> Jimeno Bulnes, M. (2009): “The EU Roadmap for Strengthening Procedural Rights of Suspected or Accused Persons in Criminal Proceedings”, *Eu crim* 4, 57 – 161, 159 – 160.

<sup>17</sup> Jimeno Bulnes, M. (2021): “La administración de Justicia en la cooperación judicial europea”, en Martín Ríos, P., Pérez Marín, M.A. (dirs.), Pérez-Luño Robledo, E.C., y Domínguez Barragán, M.L. (coords.) *La Administración de justicia en España y América (Vol. II). José Martín Ostos (Liber Amicorum)*, Astigi, Sevilla, pp. 1019-1058, esp. p. 1022.

<sup>18</sup> DOUE n. L 280, de 26 de octubre de 2010, pp. 1-7.

<sup>19</sup> DOUE n. L 142, de 1 de junio de 2012, pp. 1-10.



tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad<sup>20</sup>.

- Directiva 2016/343/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio<sup>21</sup>.
- Directiva 2016/800/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales<sup>22</sup>.
- Directiva 2016/1919/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, asistencia jurídica gratuita a los sospechosos y acusados en los procesos penales y a las personas buscadas en virtud de un procedimiento de orden europea de detención<sup>23</sup>.

Así, este entramado normativo conforma, como manifiesta ARANGÜENA FANEGO, un estatus mínimo procesal del investigado<sup>24</sup>. Estatus mínimo por cuanto que la base jurídica del artículo 82.2 TFUE así lo determina, cabiendo hablar más bien, en palabras de FAGGIANI, de “*un marco común, una base jurídica sustantiva vinculante en todo el territorio de la UE y tendente a alcanzar un objetivo homogéneo, aunque deja un margen de acción a los Estados miembro con respecto a la forma y a los medios a través de los que conseguir dichos objetivos*”<sup>25</sup>. Se trata por tanto de “normas de mínimos”, esto es, de una suerte de principios procesales imperativos a los Estados miembro que doten de uniformidad a la protección del investigado en todo el territorio de la Unión, en aras

---

<sup>20</sup> DOUE n. L 294, de 6 de noviembre de 2013, pp. 1-12.

<sup>21</sup> DOUE n. L 65, de 11 de marzo de 2016, pp. 1-11.

<sup>22</sup> DOUE n. L 132, de 21 de mayo de 2016, pp. 1-20.

<sup>23</sup> DOUE n. L 297, de 4 de noviembre de 2016, pp. 1-8.

<sup>24</sup> Arangüena Fanego, C. (2018): “La elaboración de un estatus procesal de investigado/acusado en la Unión Europea. Balance del plan de trabajo del consejo ocho años después”, en de Hoyos Sancho, M. (dir.), Arangüena Fanego, C. y Vidal Fernández, B. (coords.), *Garantías procesales de investigados y acusados: Situación actual en el ámbito de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 21-51, esp. pp. 22-23.

<sup>25</sup> Faggiani, V. (2017): *Los derechos procesales en el espacio europeo de justicia penal. Técnicas de armonización*, Aranzadi, Cizur Menor, p. 181.

de promover la aplicación del principio de reconocimiento y, por ende, de constituir un auténtico espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>26</sup>.

En el apartado que sigue analizaremos la posibilidad de que la aplicación de las Directivas no se delimite en exclusiva a los procesos penales, sino que las mismas hayan de salvaguardarse igualmente en procedimientos administrativos de índole sancionadora.

## **2. APLICACIÓN DE LAS DIRECTIVAS SOBRE GARANTÍAS PROCESALES A PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

En las líneas que siguen, se estudiará el ámbito de aplicación de las Directivas sobre garantías procesales, planteando la posibilidad y conveniencia de introducir en la noción de “Proceso penal” a que las mismas se refieren los procedimientos administrativos en los que los derechos del investigado puedan verse igualmente conculcados. Nos serviremos para ello de interpretaciones jurisprudenciales en lo tocante al concepto de “proceso penal”, así como de resoluciones que expresamente reconocen la aplicación de las garantías procesales en procedimientos administrativo-sancionadores.

### **2.1. Previsiones normativas y jurisprudenciales. El concepto amplio de “proceso penal”**

Las respectivas Directivas circunscriben su ámbito de aplicación a los sujetos que tengan la condición de investigados en “procesos penales”. Siguiendo a VIDAL FERNÁNDEZ, esta alusión restringe, apriorísticamente, el respeto al elenco de garantías procesales a procesos que finalicen por medio de una resolución penal emanada de una autoridad de este mismo orden jurisdiccional<sup>27</sup>. Ciertamente, hemos de

---

<sup>26</sup> En este sentido se pronunció el Abogado General YVES BOT en sus conclusiones al asunto C-216/14, *Covaci*, ECLI:EU:C:2015:305, párrafo 32: “*Las normas adoptadas en base al artículo 82 TFUE, apartado 2, deben interpretarse en el sentido que garantice su efecto útil pleno, en la medida en que dicha interpretación, que reforzará la protección de los derechos, refuerce al mismo tiempo la confianza mutua y, por consiguiente, facilite el juego del reconocimiento mutuo. Reducir el alcance de dichas normas mediante una lectura literal de las disposiciones podría tener como resultado obstaculizar este juego del reconocimiento mutuo y por tanto a la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia*”.

<sup>27</sup> Vidal Fernández, B. (2018): “Las Directivas europeas en materia de derecho de interpretación y traducción, información y asistencia letrada. Directiva relativa al

remitirnos a estos efectos a los artículos 1.3 Directiva 2010/64/UE; 2.1 Directiva 2012/13/UE; 1.4 Directiva 2013/48/UE; 1.6 Directiva 2016/800/UE; o 2.4 Directiva 2016/1919/UE. En todos ellos se alude a la posibilidad de que las garantías respectivamente reguladas resulten de aplicación a infracciones menores de las que se deriven sanciones impuestas por una autoridad distinta a un Tribunal con competencia en materia penal, siempre y cuando las mismas sean susceptibles de ser recurridas ante un órgano jurisdiccional penal. Más limitativa es si cabe la Directiva 2016/343/UE, por la cual el derecho a la presunción de inocencia y autoincriminación “*no debe aplicarse ni a los procedimientos civiles ni a los administrativos, en particular a aquellos procedimientos administrativos que puedan dar lugar a sanciones, como los procedimientos en materia de competencia, comercio, servicios financieros, infracciones de tráfico, tributos o recargos tributarios, ni a las investigaciones que las autoridades administrativas efectúen en relación con tales procedimientos*” (Considerando 11).

A nuestro juicio, sin embargo, estas previsiones de la normativa que ahora nos ocupa dejan entrever una cierta apertura a la consideración de un concepto de “proceso penal” y de “autoridad jurisdiccional con competencia en materia penal” más amplio. En efecto, tales nociones son “conceptos autónomos del derecho de la Unión”, como así lo reconoce el propio legislador europeo en otros instrumentos insertos en la esfera de la cooperación judicial, cual es a modo de ejemplo el Reglamento (UE) 2018/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, relativo al reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso<sup>28</sup>, cuyo Considerando 13 dispone precisamente que “*El concepto de «procedimiento en materia penal» es un concepto autónomo del Derecho de la Unión interpretado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a pesar de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*”.

Hemos de mencionar en el sentido indicado la Sentencia del TEDH en el conocido asunto *Engel*, de 8 de junio de 1976, por la cual se concibe una noción amplia de proceso penal en base a los denominados “criterios de Engel”, consistentes en tres requisitos de determinación del

---

derecho a interpretación y traducción en los procesos penales”, en Jimeno Bulnes, M. (dir.) y Miguel Barrio, R. (coord.), *Espacio judicial europeo y proceso penal*, Tecnos, Madrid, pp. 189 – 218, esp. p. 196.

<sup>28</sup> DOUE n. L 303, de 28 de noviembre de 2018, pp. 1 – 38.

carácter penal de un asunto aun cuando la legislación nacional interna no haya previsto esta naturaleza penal de forma expresa. Tales requisitos o condiciones son: en primer lugar, atender a la clasificación legal de la sanción de que se trate por el ordenamiento del Estado miembro; en segundo lugar, si la sanción resultante del proceso seguido contra la persona tiene una finalidad preventiva o simplemente reparadora; en tercer lugar, la gravedad de la sanción impuesta<sup>29</sup>. Matizados por jurisprudencia posterior, tales criterios no han de darse simultáneamente, siendo suficiente con la observancia de alguno de ellos para la consideración del proceso seguido como de “naturaleza penal”. Así, la Sentencia del TEDH en el asunto *Grande Stevens v. Italy*, de 4 de marzo de 2014, por la que se señala que se trata de criterios alternativos y no cumulativos, de forma tal que “*basta con que la infracción en cuestión sea, por su naturaleza, "delictiva" desde el punto de vista del Convenio (artículo 6 CEDH, en referencia a la noción de “acusación en materia penal”), o que haya hecho recaer sobre el interesado una sanción que, por su naturaleza y su grado de severidad, pertenezca en general al ámbito penal*”<sup>30</sup>.

De esta suerte, el TEDH argumenta que el concepto de “proceso penal” no debe ser entendido en su planteamiento tradicional y estricto, sino que debe tomar en consideración la severidad de la sanción aparejada, así como la finalidad represiva y preventiva de actos ilícitos. Por cuanto se refiere a la jurisprudencia del TJUE, en el asunto *Åklagaren y Hans Åkerberg Fransson*, de 26 de febrero de 2013, no se menciona expresamente el planteamiento de *Engel*, pero el seguimiento de su línea argumental es claro, habida cuenta se inspira en los criterios asentados por ella<sup>31</sup> al señalar que “*para apreciar la naturaleza penal de las sanciones fiscales, tres criterios son pertinentes. El primero es la calificación jurídica de la infracción en Derecho interno, el segundo la*

---

<sup>29</sup> STEDH de 8 de junio de 1976, asunto 5100/71, *Engel and others*, ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, párrafos 80 – 85.

<sup>30</sup> STEDH de 4 de marzo de 2014, asunto 18640/10, *Grande Stevens v. Italy*, ECLI:CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, párrafo 94.

<sup>31</sup> Hernández López, A. (2019): “La aplicación del principio *ne bis in idem* en la nueva jurisprudencia del TJUE sobre la acumulación de sanciones administrativas y penales”, *Revista de Estudios Europeos* 1, 286 – 304, 292.

*propia naturaleza de la infracción y el tercero la naturaleza y gravedad de la sanción que puede imponerse al interesado”*<sup>32</sup>.

Con todo, un concepto amplio de proceso penal ha de englobar necesariamente todos aquellos procedimientos que puedan dar como resultado a medidas de carácter aflictivo con fines de prevención y no exclusivamente reparadores, en tanto en cuanto la sanción pueda conllevar para el investigado un perjuicio considerable. En relación con ello, es de ver que la inclusión de procedimientos administrativos en la noción amplia de “proceso penal” que aquí se defiende, debe quedar limitada a aquellos de naturaleza sancionadora, pues lógicamente son en éstos en los que pueden ser apreciados los criterios aludidos. El TJUE ya ha sostenido en esta línea argumental en el asunto *Orkem c. Comisión*, 18 de octubre de 1989, que “*el derecho de defensa debe ser respetado en los procedimientos administrativos que pueden dar lugar a una sanción, debiendo evitarse, al mismo tiempo, que el mencionado derecho quede irremediabilmente dañado en los procedimientos de investigación previa, que puedan tener un carácter determinante para la constitución de pruebas del carácter ilegal de conductas de las empresas susceptibles de generar la responsabilidad de éstas*”<sup>33</sup>.

Terminando con la argumentación atinente a la ampliación del concepto de “proceso penal”, también la noción de “tribunales con competencia en asuntos de materia penal” ha sido matizada por la jurisprudencia supranacional. Y es que, como se comentaba al inicio del presente apartado, las Directivas reguladoras de las garantías procesales contemplan la posibilidad de extender su aplicación a procesos seguidos ante órganos distintos de un tribunal con competencia en materia penal, con la salvaguarda del posible recurso ante autoridades que sí tengan tal carácter. En el asunto *Baláz*, de 14 de noviembre de 2013, aseveró el TJUE que la expresión de órgano competente en materia penal es “*un concepto autónomo del Derecho de la Unión y (que) debe interpretarse en el sentido de que está comprendido en él todo órgano jurisdiccional que aplique un procedimiento en el que concurren las características*

---

<sup>32</sup> STJUE de 26 de febrero de 2013, asunto C - 617/10, *Åklagaren y Hans Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105, párrafo 35; véase también la STJUE de 20 de marzo de 2018, asunto C - 596/16, *Di Puma*, ECLI:EU:C:2018:192, párrafo 38.

<sup>33</sup> STJUE de 18 de octubre de 1989, asunto C- 374/87, *Orkem c. Comisión*, ECLI:EU:C:1989:387, párrafo 33.

*esenciales de un procedimiento penal*”<sup>34</sup>. Así pues, un órgano administrativo podrá ser incardinado en dicha noción en tanto en cuanto los procedimientos que en el mismo se sigan tengan a su vez carácter penal con arreglo a los criterios *Engel*.

## **2.2. Análisis jurisprudencial de la aplicación de concretas garantías procesales en procedimientos administrativo-sancionadores**

Comenzando por la posibilidad de reconocimiento del derecho a la información en el curso de un procedimiento administrativo-sancionador, el derecho de acceso al expediente ha sido objeto de análisis por la sentencia del TJUE en el asunto, *Solvay SA c. Comisión*, de 29 de junio de 1995, en la que se recuerda que la salvaguarda del derecho de defensa en un procedimiento que pueda dar lugar a la imposición de sanciones, se erige en uno de los principios básicos y fundamentales del Derecho comunitario, debiendo por tanto ser observado en cualesquiera circunstancias, incluso si se trata de procedimientos administrativos. Para el Tribunal, en efecto, el respeto al antedicho principio general pasa porque en todas las fases del procedimiento administrativo-sancionador se permita a la persona sobre la que recae el proceso que vierta cuantas alegaciones estime por oportunas en defensa de sus intereses, lo que

---

<sup>34</sup> STJUE de 14 de noviembre de 2013, asunto C-60/12, *Baláz*, ECLI:EU:C:2013:733, párrafos 25 y 42. Señala además la resolución en el párrafo 39 que “*tal como resulta de la información proporcionada por el Gobierno austriaco en sus observaciones escritas y orales, aunque el Unabhängiger Verwaltungssenat esté formalmente constituido como una autoridad administrativa independiente, según el artículo 51, apartado 1, de la VStG, es competente, entre otros supuestos, como instancia de apelación en materia de infracciones administrativas, incluidas en particular las infracciones de tráfico. En el marco de esa vía de recurso, que tiene efecto suspensivo, dicho órgano tiene una competencia jurisdiccional plena y aplica un procedimiento de carácter penal sometido a la observancia de las garantías procesales apropiadas en materia penal*”. En el mismo sentido, la STJUE de 7 de abril de 2022, C-150/21, *D.B.*, ECLI:EU:C:2022:268, párrafo 41: “*el concepto de «órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales», constituye un concepto autónomo del Derecho de la Unión y debe interpretarse en el sentido de que está comprendido en él todo órgano jurisdiccional que aplique un procedimiento en el que concurren las características esenciales de un procedimiento penal y, en particular, tenga competencia jurisdiccional plena y aplique un procedimiento sometido a la observancia de las garantías procesales apropiadas en materia penal*”.

requiere que la misma pueda tener un pleno conocimiento de los hechos objeto de investigación y, en su caso, sanción<sup>35</sup>.

Con carácter más reciente y respecto al derecho a la no autoincriminación, el TJUE manifestó en el asunto *Consob*, de 2 de febrero de 2021, recogiendo los criterios de *Engel*, que el derecho a la no autoinculpación “*debe aplicarse en el contexto de procedimientos que pueden dar lugar a la imposición de sanciones administrativas de carácter penal. Tres criterios son relevantes para la evaluación de tal carácter. El primero es la calificación jurídica de la infracción en el Derecho interno, el segundo afecta a la propia naturaleza de la infracción y el tercero es relativo a la gravedad de la sanción que puede imponerse al interesado*”<sup>36</sup>.

Se viene con ello a matizar el ya mencionado Considerando 11 de la Directiva 2016/343/UE, puntualizando el TJUE en la misma resolución que, entre las garantías promulgadas por los artículos 47 y 48 CDFUE (y por ende por las Directivas sobre el estatuto procesal del investigado) se encuentra insoslayablemente el derecho a guardar silencio de las personas investigadas. Pues bien, como sostiene el juzgador, el mismo se verá conculcado si se obliga, bajo amenaza de sanción, a que la persona aporte documentación o revele información concerniente a una infracción administrativa de la que pueda resultar su propia responsabilidad y consiguiente imposición de sanciones administrativas de carácter penal<sup>37</sup>. Mencionamos en último término las sentencias del TJUE en los asuntos *Agrokonsulting-04* de 27 de junio de 2013<sup>38</sup> y *Massar*, de 7 de abril de 2016<sup>39</sup>, ambas relativas a la asistencia letrada y libre elección de abogado en el desarrollo de procedimientos administrativos.

---

<sup>35</sup> STJUE de 29 de junio de 1995, asunto T-30/91, *Solvay SA c. Comisión*, ECLI:EU:T:1995:115, párrafo 59.

<sup>36</sup> STJUE de 2 de febrero de 2021, asunto C- 481/19, *Consob*, ECLI:EU:C:2021:84, párrafo 42.

<sup>37</sup> *Ibidem* párrafo 45.

<sup>38</sup> STJUE de 27 de junio de 2013, asunto C – 93/12, *Agrokonsulting-04*, ECLI:EU:C:2013:432, párrafo 50.

<sup>39</sup> STJUE de 7 de abril de 2016, asunto C – 460/10, *Massar*, ECLI:EU:C:2016:216, párrafo 26.

## CONCLUSIONES

La aplicación del derecho de defensa a los procedimientos administrativo-sancionadores, de forma tal que se trasladen a su ámbito de aplicación las garantías que en principio parecen pensadas para los procesos estrictamente penales, viene justificada porque, al igual que acontece con estos últimos, aquéllos constituyen una manifestación del poder punitivo de los poderes públicos. En efecto, el procedimiento administrativo-sancionador tiene la misma finalidad preventiva y represiva que predica respecto de los procesos penales, siendo además que de ellos puede resultar la imposición de sanciones ciertamente gravosas para el administrado aun cuando las mismas no tengan expresamente conferida naturaleza penal.

En este sentido, tanto el legislador europeo como los órganos jurisdiccionales supranacionales abogan por una noción amplia de “proceso penal”, cuya definición se presenta como un concepto autónomo del Derecho de la Unión en la que encuentran cabida los procesos seguidos por autoridades apriorísticamente administrativas, pero a los que se reconoce un carácter penal en atención a su finalidad preventiva y sancionadora y a la severidad de las medidas que de ellos deriven.

Se trata por tanto de reforzar la posición de los ciudadanos frente a la poderosa actuación de las Administraciones Públicas, concretando un elenco de garantías procesales al que todo administrado investigado y eventualmente sancionado tiene derecho.

Más aun, la extensión del concepto de “proceso penal” en el sentido defendido en la presente contribución permite conformar el marco de confianza mutua necesario para propiciar una “cooperación asimétrica” entre autoridades penales y administrativo-sancionadoras. En efecto, como señala NIETO MARTÍN, “*la existencia de dos ramas en el ius puniendi estatal implica la posibilidad de que lo que en unos ordenamientos constituye un ilícito penal en otros constituye una infracción administrativa. En estos casos reducir la cooperación al marco estrictamente penal supone levantar un muro que impide la colaboración entre investigaciones administrativas y penales*”<sup>40</sup>. Piénsese por ejemplo en el supuesto de infracciones cometidas por

---

<sup>40</sup> Nieto Martín, A. (2011): ¿Hacia un espacio sancionador administrativo común?, *Revista Penal*, 28, 136 – 152, 150.



personas jurídicas, las cuales tienen la consideración de delito en ciertos Estados miembro mientras que otros serán reputadas como infracciones administrativas. ¿No sería deseable la posibilidad de cooperación entre autoridades judiciales y administrativas para la represión de esta tipología de ilícitos habida cuenta su frecuente dimensión transfronteriza? A nuestro juicio, la respuesta ha de ser afirmativa, en aras de prevenir que las entidades se sirvan del mecanismo del *forum shopping* para evitar las consecuencias derivadas de su comportamiento ilícito. Pues bien, esta cooperación “asimétrica” ha de venir de la mano de la suficiente confianza mutua entre las garantías procesales que los Estados miembro prevean para los procesos tanto penales como administrativos.

### BIBLIOGRAFÍA

- Arangüena Fanego, C. (2018): “La elaboración de un estatus procesal de investigado/acusado en la Unión Europea. Balance del plan de trabajo del consejo ocho años después”, en de Hoyos Sancho, M. (dir.), Arangüena Fanego, C. y Vidal Fernández, B. (coords.), *Garantías procesales de investigados y acusados: Situación actual en el ámbito de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 21-51.
- Faggiani, V. (2017): *Los derechos procesales en el espacio europeo de justicia penal. Técnicas de armonización*, Aranzadi, Cizur Menor.
- Faggiani, V. (2014): “El derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo* 33, 1-24.
- Hernández López, A. (2019): “La aplicación del principio *ne bis in idem* en la nueva jurisprudencia del TJUE sobre la acumulación de sanciones administrativas y penales”, *Revista de Estudios Europeos* 1, 286 – 304.
- Jimeno Bulnes, M. (2021): “La administración de Justicia en la cooperación judicial europea”, en Martín Ríos, P., Pérez Marín, M.A. (dirs.), Pérez-Luño Robledo, E.C., y Domínguez Barragán, M.L. (coords.) *La Administración de justicia en España y América*

- (Vol. II). *José Martín Ostos (Liber Amicorum)*, Astigi, Sevilla, pp. 1019-1058.
- Jimeno Bulnes, M. (2011): “Un proceso europeo para el siglo XXI”, Aranzadi, Cizur Menor.
- Jimeno Bulnes, M. (2009): “The EU Roadmap for Strengthening Procedural Rights of Suspected or Accused Persons in Criminal Proceedings”, *Eucrim* 4, 57 – 161.
- Llorente Sánchez-Arjona, M. (2014): *Las garantías procesales en el espacio europeo de justicia penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- Nieto Martín, A. (2011): ¿Hacia un espacio sancionador administrativo común?, *Revista Penal*, 28, 136 – 152.
- Pérez-Luño Robledo, A.E. (2002): “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: una aproximación desde la Filosofía del Derecho”, *Anuario de Derecho Europeo* 2, 313 – 327.
- Valbuena González, F. (2006): “La Propuesta de Decisión marco del Consejo relativa a determinados derechos procesales en los procesos penales celebrados en la Unión Europea” *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía* 4, 1740-1746.
- Vidal Fernández, B. (2018): “Las Directivas europeas en materia de derecho de interpretación y traducción, información y asistencia letrada. Directiva relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales”, en Jimeno Bulnes, M. (dir.) y Miguel Barrio, R. (coord.), *Espacio judicial europeo y proceso penal*, Tecnos, Madrid, pp. 189 – 218.