

**Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la
Unión Europea**
***Actualización de 2026 relativa a los procedimientos
automatizados***

**Introducción a la actualización de 2026 /
Libro I – Disposiciones generales**

Equipo redactor de la actualización de 2026:
Martina Conticelli, Paul Craig, Deirdre Curtin,
Giacinto della Cananea, Diana-Urania Galetta, Herwig C. H. Hofmann,
Joana Mendes, Oriol Mir, Jens-Peter Schneider, Ulrich Stelkens,
Marek Wierzbowski, Jacques Ziller

Traducción a cargo de
Oriol Mir*

Sobre la base de la versión española del Código ReNEUAL publicada en
2015 por el INAP**

* Con la colaboración de Juan Carlos Covilla Martínez y Bernat Fernàndez i Castellví.

** El Comité de Dirección de ReNEUAL agradece al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) su autorización para la utilización de la [versión inicial española del Código ReNEUAL](#) en esta actualización de 2026. En el presente documento se han omitido la introducción, las explicaciones y las notas de traducción de la versión inicial. Tampoco se han incluido las explicaciones que acompañan (como apartado C de cada Libro) a la actualización de 2026, y que pueden encontrarse en la [versión inglesa](#). Una exposición de las principales novedades introducidas en la actualización del Código, junto con su valoración desde el punto de vista del Derecho español, puede encontrarse en Mir Puigpelat, Oriol, «La actualización del Código ReNEUAL relativa al procedimiento administrativo automatizado», en Huergo Lora, Alejandro; Díaz González, Gustavo Manuel (Dirs.), *Aplicaciones prácticas de la IA en la actividad administrativa y su control judicial*, Madrid, Iustel, 2026.

Libro I – Disposiciones generales

A. Introducción a la actualización de 2026 relativa a los procedimientos automatizados

- (1) En el momento de su publicación (2014), los Libros I a IV del Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la UE solo contenían unas **pocas disposiciones** relativas al uso de medios electrónicos por parte de los particulares y la administración pública (incluyendo la exigencia de crear determinados sitios web centralizados). En aquel momento, tales previsiones perseguían facilitar la comunicación y superar las limitaciones del correo postal, reforzar la transparencia administrativa e incrementar la participación ciudadana en los procedimientos normativos y de adopción de decisiones de amplio alcance¹. La automatización de la actuación administrativa se abordaba principalmente en el Libro VI –Gestión administrativa de información–, dado que gran parte del intercambio de información entre autoridades se realizaba también en aquella época a través de sistemas automatizados de procesamiento* de datos.
- (2) Ante la evolución de la capacidad y del uso del procesamiento automatizado de datos y, sobre todo, del desarrollo de los sistemas de **inteligencia artificial** (IA), en particular de los sistemas de IA generativa (incluidos los grandes modelos de lenguaje, LLM –por su sigla en inglés–), el Comité de Dirección de ReNEUAL ha decidido revisar las disposiciones del Código ReNEUAL para examinar las cuestiones específicas que suscita la automatización de los procedimientos administrativos y del procesamiento de los datos que estos incorporan. La actualización llevada a cabo incluye la adaptación de las normas existentes y, solo cuando sea estrictamente necesario, la elaboración de normas adicionales que aborden específicamente los retos jurídicos planteados por las innovaciones tecnológicas y la evolución de los procedimientos automatizados. El objetivo de esta revisión minuciosa es garantizar que las normas modelo existentes, que

¹ V. los arts. II-4.2, III-4, III-5.3.e), III-6.1, III-8.1.b), III-10.2.b), III-25, III-32, IV-7, IV-11.3, IV-18.2, IV-21, IV-24.1, IV-39, V-2.2, y VI-12.4 de la versión inicial del Código ReNEUAL.

* N. de T.: En la traducción de la actualización de 2026 se ha optado por traducir la expresión clave de «*automated data processing system*» por «sistema automatizado de procesamiento de datos», y no ya de «tratamiento» de datos, porque esta última noción se encuentra, en el Derecho de la UE, muy vinculada a los datos personales. La expresión «procesamiento de datos» es muy habitual en lenguaje informático y alude indistintamente a todo tipo de datos, personales o no. Como se explica en esta misma Introducción, la actualización del Código ReNEUAL pretende precisamente extender sus garantías también a las personas *jurídicas* afectadas por la automatización administrativa, y que no cuentan con la protección ofrecida por la normativa de datos personales.

puedan aplicarse a los procedimientos automatizados, permanezcan intactas, y demostrar que es posible un enfoque sencillo y basado en principios para la regulación de la automatización.

- (3) En su resolución legislativa de 22 de noviembre de 2023², el Parlamento Europeo solicitó «a la Comisión que presente con urgencia una propuesta legislativa, sobre la base del artículo 298 del TFUE, para [...] un Reglamento sobre una administración de la Unión abierta, eficiente e independiente», en la que «tenga en cuenta el avance de la digitalización y su repercusión en la administración y los procedimientos administrativos de la Unión». La resolución se refiere a «la propuesta de Reglamento adjunta a su Resolución de 9 de junio de 2016»³ como punto de partida y formula recomendaciones para adaptar la propuesta de 2016 a los retos que plantea la digitalización. En la resolución, el Parlamento Europeo «[c]onsidera que la propuesta solicitada debe tener en cuenta el progreso realizado en el ámbito de la digitalización y su impacto en los procedimientos administrativos de la administración de la Unión», así como que «la propuesta solicitada debe estar en consonancia con el enfoque de la Unión para la transformación digital, respetar plenamente tanto los derechos fundamentales, incluidas las normas de protección de datos y la igualdad de trato, como principios como la neutralidad e inclusión tecnológicas y de red, pero también debe reforzar las capacidades y competencias digitales y promover un ecosistema de educación digital de rendimiento elevado». Subrayamos que la resolución hace referencia a las «consultas con expertos del ámbito académico, profesionales del sector y la comunidad jurídica [que el Parlamento llevó a cabo] en la elaboración de su Resolución de 2016 para una administración de la Unión Europea abierta, eficiente e independiente», así como al informe del Instituto Europeo de Derecho (European Law Institute – ELI) que contiene normas modelo sobre la evaluación de impacto de los sistemas algorítmicos de toma de decisiones utilizados por la administración pública. En su respuesta de 27 de febrero de 2024 a la Resolución⁴, el vicepresidente de la Comisión Maroš Šefčovič señaló que «la Comisión acoge con satisfacción el [...] énfasis en los avances en el ámbito de la digitalización» y mencionó las medidas adoptadas en los últimos años a este respecto, incluida «la estrategia de la Comisión sobre IA, recientemente adoptada, [que] supone un claro

² Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2023, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre digitalización y Derecho administrativo (2021/2161(INL)); véase también el estudio de evaluación del valor añadido europeo, «Digitalisation and administrative law», Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, Unidad de Valor Añadido Europeo, PE 730.350 – noviembre de 2022.

³ Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2016, para una administración de la Unión Europea abierta, eficiente e independiente y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo para una administración de la Unión Europea abierta, eficaz e independiente (2016/2610(RSP)).

⁴ La carta ha sido publicada por el Parlamento Europeo: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/courrier_officiel/arrivee/2024/EP-PE_LTA\(2024\)001208_FULL_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/courrier_officiel/arrivee/2024/EP-PE_LTA(2024)001208_FULL_EN.pdf).

compromiso de aplicar ya desde ahora los principios del futuro Reglamento de IA a sus propias actividades, con un enfoque estrictamente centrado en el ser humano y su capacidad de acción».

- (4) La presente actualización tiene en cuenta la evolución de la jurisprudencia del TJUE, así como la de los tribunales de los Estados miembros, y el marco, en rápida evolución, de los instrumentos normativos de la UE. Entre las normas de aplicación general, más allá de las disposiciones específicas de cada política, el referido marco normativo de la UE incluye el **artículo 22 del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)**⁵, el paralelo **artículo 24 del Reglamento (UE) 2018/1725**⁶ y el **Reglamento de Inteligencia Artificial de la UE (RIA)**⁷. Estas disposiciones establecen importantes requisitos legales relativos a la actuación administrativa automatizada y al desarrollo y uso de sistemas de IA por parte de los Estados miembros y las autoridades públicas de la UE. También se ha tenido en cuenta el intenso debate académico que ha tenido lugar en los últimos años alrededor de la IA.
- (5) El Comité de Dirección de ReNEUAL ha limitado la actualización a las normas que son *necesarias* para adaptarse a dicha evolución. Los cambios realizados constituyen una primera aproximación, urgente y necesaria, destinada a estimular nuevos debates y futuras adaptaciones.
- (6) Esta revisión del Código de 2014 **solo se refiere** a los **Libros I a IV**; la revisión de los Libros V y VI sobre asistencia mutua y gestión administrativa de datos aún está en curso. Se han resaltado con una trama gris las disposiciones añadidas a la versión de 2014 de los Libros I, II, III y IV del Código ReNEUAL. En la versión revisada que ahora publicamos solo incluimos explicaciones relativas a estas

⁵ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

⁶ Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n° 45/2001 y la Decisión n° 1247/2002/CE.

⁷ Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

nuevas disposiciones*. Las explicaciones de las Normas Modelo originales pueden encontrarse en la versión de 2014 del Código ReNEUAL⁸.

- (7) El enfoque general que hemos adoptado al elaborar la actualización de 2026 se basa en las siguientes premisas principales.
- (8) En primer lugar, consideramos necesario **proponer normas vinculantes** en la materia, frente a la formulación de meras disposiciones de *soft law*. La seguridad jurídica y la adecuada garantía de los derechos de los ciudadanos aconsejan que se dote a estos del debido respaldo normativo y que puedan ser exigibles y tutelables ante los tribunales.
- (9) En segundo lugar, es necesario regular la materia basándose en los **principios** tradicionales y consolidados del **procedimiento administrativo**. Las disposiciones recogidas en el artículo 22 del RGPD y en el artículo 24 del Reglamento (UE) 2018/1725, en relación con las instituciones, órganos y organismos de la UE, son de gran relevancia, pero solo resuelven parcialmente los problemas que plantea el uso de sistemas automatizados y de IA en el contexto de los procedimientos administrativos. Además de que no fueron diseñadas para este fin, estas normas son necesariamente incompletas y solo se aplican a las decisiones (administrativas) automatizadas que afectan a personas físicas (las únicas protegidas por la normativa de protección de datos personales), no a las personas jurídicas, que también merecen protección. Consideraciones similares son aplicables al Reglamento de IA, que aborda el desarrollo y el uso de determinados sistemas de IA de alto riesgo y de los sistemas de IA contemplados en su artículo 50, pero no alude al uso de otros sistemas automatizados en los procedimientos administrativos, y que también plantean riesgos significativos para los derechos individuales, así como para la implementación efectiva de las políticas públicas de conformidad con la legislación democrática. Estos riesgos específicos y el impacto de los procedimientos administrativos automatizados se abordan en el nuevo artículo III-3 bis y en la nueva redacción del artículo II-3.1.b) del Código ReNEUAL.
- (10) El procedimiento administrativo es y debe seguir siendo un **instrumento fundamental** de protección de los ciudadanos, las empresas y otras personas jurídicas, así como para garantizar la calidad de la toma de decisiones públicas, un elemento central del interés público en la toma de decisiones administrativas. Los principios y derechos relativos al procedimiento administrativo revisten

* N. de T.: Tales explicaciones pueden encontrarse en la [versión inglesa](#) de esta actualización de 2026.

⁸ Hemos basado nuestro trabajo en la versión inglesa del Código ReNEUAL publicada por Oxford University Press en 2017, y que incluye algunos cambios menores respecto a la versión publicada inicialmente en línea en 2014.

especial importancia en el Derecho de la UE, a partir del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales relativo al derecho a una buena administración, y de la jurisprudencia del TJUE. Por ello, es crucial desarrollar las garantías previstas en reglamentos como el RGPD y el RIA desde la lógica del procedimiento administrativo, complementándolas en aquellos aspectos que resulten necesarios. Ello no solo proporcionará una mejor protección a las personas, sino que también facilitará y mejorará la propia actuación administrativa.

- (11) En tercer lugar, cualquier reforma legislativa debe basarse en el principio de que es la **tecnología la que debe ajustarse** a las limitaciones jurídicas y derechos existentes, y no al revés. Los principios y derechos del procedimiento administrativo establecidos a lo largo de los años por los legisladores y la jurisprudencia (como el derecho a ser oído y al acceso al expediente, o los deberes de motivación, imparcialidad y diligencia) expresan valores profundos de nuestras sociedades democráticas, muchos de ellos de carácter constitucional. Estos valores públicos no pueden sacrificarse en aras de una supuesta mayor eficacia y eficiencia administrativa, sino que deben servir de punto de partida para el desarrollo de tecnologías innovadoras de procesamiento de datos. La actualización del Código aspira a proteger mejor estos valores frente a la importante amenaza que para los mismos pueden suponer las nuevas herramientas tecnológicas que las empresas privadas, con intereses (comerciales) que no siempre coinciden con el bien público, proporcionan a la administración pública y a sus funcionarios.
- (12) En cuarto lugar, la presente actualización persigue una **regulación proporcionada**, que incluya únicamente las disposiciones estrictamente necesarias para salvaguardar los valores democráticos europeos, al tiempo que aproveche el enorme potencial que los procedimientos automatizados tienen – cuando están bien diseñados – para alcanzar los objetivos de la administración pública. El objetivo es reforzar, y no socavar, la doble misión del Derecho administrativo como instrumento de garantía de los derechos individuales y de atribución de los poderes administrativos necesarios para la consecución de los intereses públicos.
- (13) En quinto lugar, tras examinar la versión de 2014 del Código ReNEUAL desde esta perspectiva, el equipo de redacción ha llegado a la conclusión de que basta con introducir relativamente **pocas modificaciones** para lograr el mencionado equilibrio.

- (14) Por último, hemos considerado oportuno **no limitar** esta actualización de 2026 al uso de **sistemas de IA**⁹, sino extenderla a **todo sistema automatizado de procesamiento de datos** que puedan utilizar las autoridades públicas en el marco de un procedimiento administrativo. La razón para ello es que dichos sistemas **adoptan** la decisión, norma o contrato en cuestión **sin intervención humana** (procedimiento totalmente automatizado) o **influyen de manera sustancial** en la finalización humana del procedimiento (procedimiento semiautomatizado). El rápido avance de la tecnología de IA en los últimos años ha complicado las definiciones jurídicas de la aplicación de específicas tecnologías y la viabilidad futura de tales definiciones. Además, otras tecnologías algorítmicas avanzadas utilizadas en procedimientos total o parcialmente automatizados pueden plantear problemas similares de transparencia en la toma de decisiones administrativas y de supervisión humana a los de la tecnología de IA. Lo que consideramos decisivo no es la tecnología específica utilizada, sino el hecho de que sustituya por completo o condicione de manera sustancial la toma de decisiones humana que ha caracterizado tradicionalmente a los procedimientos administrativos.

⁹ En los términos definidos por el art. 3.1 RIA, que son también los de la OCDE (OECD, Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD/LEGAL/0449, en la versión modificada el 8 de noviembre de 2023) y muy similares a los del art. 2 del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho (nº 225), hecho en Vilna (Lituania) el 5 de septiembre de 2024. Para más detalles, véanse las Directrices de la Comisión relativas a la definición de sistema de inteligencia artificial establecida en el Reglamento (UE) 2024/1689 (Reglamento de IA) [C(2025) 5053 final, de 29 de julio de 2025].

B. Normas modelo¹⁰

Preámbulo

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

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

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

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

Las obligaciones y derechos procedimentales previstos en estas normas modelo no se verán comprometidos en los procedimientos totalmente automatizados o semiautomatizados.

I-1 Ámbito de aplicación

- 1) Las presentes normas modelo serán de aplicación a todas las autoridades de la UE cuando ejecuten el Derecho de la Unión a través de actuación administrativa.
- 2) Las presentes normas modelo no serán de aplicación a las autoridades de los Estados miembros salvo que el Derecho sectorial de la UE determine su aplicación.

¹⁰ Las disposiciones modificadas o añadidas a la [versión inicial del Código ReNEUAL](#) aparecen resaltadas con una trama gris. El texto de partida incorpora algunos cambios menores contenidos en la versión del Código publicada por Oxford University Press en 2017.

- 3) Las normas modelo de los Libros V y VI serán de aplicación a las autoridades de los Estados miembros tal y como se establece en los artículos V-1 y VI-1.

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

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

I-3 Relación con el Derecho de los Estados miembros

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

I-4 Definiciones

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

- 1) «actuación administrativa», la actividad de una autoridad pública tal y como se define en el apartado 7 que resulte en:
- a) un acto no legislativo de alcance general jurídicamente vinculante, tal y como se define en el Libro II,
 - b) una decisión, tal y como se define en el Libro III,
 - c) un contrato, tal y como se define en el Libro IV,
 - d) asistencia mutua, tal y como se define en el Libro V,
 - e) actividades de gestión de información, tal y como se definen en el Libro VI;
- 2) «procedimiento administrativo», el proceso por el que una autoridad pública prepara y formula la actuación administrativa definida en el apartado 1, letras a) a c);

- 3) «autoridad competente», la autoridad pública en el sentido del apartado 7 responsable de llevar a cabo la actuación administrativa de acuerdo con la legislación aplicable;
- 4) «procedimiento compuesto», un procedimiento administrativo en el que las autoridades de la UE y las autoridades de un Estado miembro o de diferentes Estados miembros tienen atribuidas funciones distintas que son interdependientes. También es un procedimiento compuesto la combinación de dos procedimientos administrativos directamente relacionados;
- 5) «autoridad de la UE», una institución, órgano u organismo de la Unión. Se considera también autoridades de la UE a otras entidades cuando se les haya encomendado la actuación administrativa en nombre de la UE;
- 6) «persona», cualquier persona física o jurídica. Se podrán considerar personas a otras asociaciones, organizaciones o grupos cuando así se derive del Derecho sectorial de la UE o de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea;
- 7) «autoridades públicas», las autoridades de la UE en virtud del apartado 5 y las autoridades de los Estados miembros, en la medida en que las presentes normas modelo les resulten de aplicación;
- 8) «procedimiento automatizado», un procedimiento administrativo en el que la actuación administrativa es realizada por un sistema automatizado de procesamiento de datos (procedimiento totalmente automatizado) o se encuentra influida sustancialmente por un sistema de este tipo (procedimiento semiautomatizado);
- 9) «sistema automatizado de toma de decisiones», un sistema automatizado de procesamiento de datos que adopta una decisión sin intervención humana (decisión totalmente automatizada) o que influye sustancialmente en la toma de decisiones humana (decisión semiautomatizada).