



Erasmus+



Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional

---

Working Papers on European Law and Regional Integration

**ESTANISLAO ARANA GARCÍA**

**Los recursos administrativos en la Unión Europea:  
Hacia un modelo común de justicia administrativa**

WP IDEIR nº 27 (2015)

Cátedra Jean Monnet • Prof. Ricardo Alonso García

Publicado por  
Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional (IDEIR)  
Universidad Complutense  
Facultad de Derecho  
Avda. Complutense s/n  
Madrid 28040 - España

© Estanislao Arana García 2016

ISSN 2172-8542

El presente proyecto ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea. Esta publicación es responsabilidad exclusiva de su autor. La Comisión no es responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí difundida.

# *Los recursos administrativos en la Unión Europea: Hacia un modelo común de justicia administrativa\**

**Estanislao Arana García\*\***

I. INTRODUCCIÓN. II. PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN ANTE EL MISMO ÓRGANO AUTOR DEL ACTO A RECURRIR. 1. Revisión en el ámbito de la función pública europea. 2. Revisión administrativa en el ámbito del acceso público a los documentos de las instituciones europeas. 3. Procedimientos de autorización de productos medicinales para uso humano. III. LAS SALAS DE RECURSO DE ALGUNAS AGENCIAS COMUNITARIAS: UN CONTROL ADMINISTRATIVO POR ÓRGANO ESPECIALIZADO. 1. Agencia para la cooperación de los reguladores de la energía. 2. El sistema europeo de supervisión financiera. 3. Oficina comunitaria de variedades vegetales. 4. Agencia Europea de seguridad Aérea. 5. Agencia europea de sustancias y preparados químicos. 6. Oficina para la armonización del mercado interior (marcas, diseños y modelos). IV. NOTAS COMUNES MÁS IMPORTANTES DE LOS RECURSOS QUE RESUELVEN LAS SALAS DE RECURSO DE LAS AGENCIAS COMUNITARIAS. 1. Naturaleza jurídica de las salas de recurso. 2. La independencia funcional de las salas de recurso. 3. Objetividad, imparcialidad e independencia de los miembros que integran las salas de recurso. 4. Carácter potestativo o preceptivo de la interposición del recurso. 5. Carácter automático de la suspensión de la eficacia de la resolución por la mera interposición del recurso. 6. Contenido de la resolución del recurso: su capacidad para valorar de nuevo la realidad y no limitarse a un papel revisor o de control exclusivo de la legalidad del acto impugnado. V. CONCLUSIÓN FINAL

---

\* El presente trabajo, es la base de la ponencia presentada al XI Congreso AEPDA, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo: “Las vías administrativas de recurso a debate” y cuya presentación pública tuvo lugar en el Paraninfo de la Universidad de Zaragoza el 5 de febrero de 2016.

\*\* Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Granada.

## I. INTRODUCCIÓN

Hasta hace relativamente poco tiempo, la Administración de la actual Unión Europea era, básicamente, la propia de cada uno de los Estados miembros. Sin embargo, poco a poco, en la ejecución del Derecho comunitario está ganando protagonismo la organización administrativa comunitaria, ya sea en su estructura centralizada como en su cada vez más importante Administración institucional representada, principalmente, por el modelo de agencias.

La ejecución del Derecho comunitario por la incipiente Administración comunitaria ha generado, en primer lugar, un importante debate acerca de la necesidad o no de contar con un procedimiento administrativo común europeo que establezca una serie de garantías generales para toda intervención directa de estas estructuras administrativas. Al margen de los planteamientos doctrinales<sup>1</sup>, existen ya dos documentos de dos instituciones comunitarias principales que reclaman una “codificación procedimental”. En primer lugar, el Parlamento Europeo aprobó una importante resolución el 15 de enero de 2013 en que recomendaba a la Comisión la creación de una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea. Por su parte, el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea en su Dictamen 1/2015 aboga por esta misma idea. El 13 de enero de 2016, se ha publicado la propuesta de Reglamento de procedimiento administrativo para la Unión Europea y que adoptó la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo la semana anterior<sup>2</sup>.

En el Derecho originario no encontramos referencias directas al procedimiento administrativo comunitario, sin embargo, desde la aprobación del Tratado de Lisboa adquieren la categoría de fundamentales una serie de derechos que tiene verdadero sentido en el procedimiento administrativo. Son los derechos que se aglutinan en torno al de “buena ad-

---

<sup>1</sup> Por la novedad, me permito hacer una relación de algunas de las más importantes obras que en relación con el procedimiento administrativo comunitario se han publicado tanto en nuestro país como en el resto de Europa. Muy recientemente, se ha publicado la obra de VIÑUALES FERREIRO, S., *El procedimiento administrativo de la administración europea (De la regulación sectorial a la construcción de un régimen general)*, Edit. Aranzadi, 2015. Igualmente, sobre esta materia, véase, FUERTES LÓPEZ, M., (Coordinadora), *Un procedimiento administrativo para Europa*, Edit. Aranzadi, 2012; SORIANO GARCÍA, J.E., (Director), *Procedimiento Administrativo Europeo*, Edit. Cívitas, 201; FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Derecho administrativo Europeo*, Edit. Cívitas, Madrid 2014, especialmente Págs. 329-369; AAVV., *Manual de Derecho Comunitario*, Edit. Ramón Areces 2000, especialmente, puede verse el capítulo redactado por PAREJO ALFONSO, L., “El procedimiento administrativo comunitario”, Págs. 229-278; ALONSO GARCÍA, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea* (3ª edición), Edit. Thomson, 2012. Con carácter internacional, sin duda, hay que mencionar las obras generales de Derecho administrativo comunitario que dedican un apartado específico al procedimiento administrativo: HOFMANN, H., y TÜRK, A., *Legal Challenges in EU Administrative Law (Towards an integrated Administration)*, Edit. Edward Elgar Publishing, 2009; HOFMANN, H., ROWE, G., TÜRK, A., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Edit. Oxford University Express 2011; CRAIG, P., *EU Administrative Law* (second edition), Oxford University Express 2012; CHITI, M., *Derecho administrativo europeo*, Civitas, 2002.

Por último, mención especial merece la obra: MIR PUIGPELAT, O.; C.H, HERWIG HOFMANN.; SCHNEIDER, J-P.; ZILLER, J., (Directores), *El Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, Edit. INAP 2015. Se trata de la publicación con parte de los resultados de investigación Red de investigación sobre Derecho administrativo de la UE (Research Network on EU Administrative Law - ReNEUAL) que han propuesto unas normas modelo que podrían aprobarse como Reglamento comunitario en materia de Procedimiento administrativo y que está siendo objeto de debate por las instituciones comunitarias.

<sup>2</sup> Se encuentra disponible en: <https://polcms.secure.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/0cc27221-1fd6-4023-9ad5-ec87fb4010fc/regulation.PDF>

ministración” y que son: imparcialidad en la tramitación de los asuntos, equidad y resolución en plazo razonable; de acceso al expediente; de audiencia; de motivación de las decisiones de la Administración; el derecho al uso en las comunicaciones con las Instituciones de las lenguas previstas en los Tratados y, finalmente, a obtener una reparación de los daños causados por las Instituciones o sus agentes<sup>3</sup>.

Por tanto, aunque todavía no se haya materializado en una norma jurídica concreta sí parece existir una general opinión de su conveniencia y no tardaremos mucho en ver en las páginas del Diario Oficial de la Unión Europea un código europeo de procedimiento administrativo. En este debate, sin embargo, no ha sido objeto de atención hasta el momento la necesidad o conveniencia de incluir en dicha norma procedimental común un sistema de recursos administrativos como el que existe en muchos Estados de la Unión y que permite impugnar las decisiones de las Administraciones Públicas ante la propia Administración o ante órganos especializados y antes de llegar al control que necesariamente debe ofrecer el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

No se ha planteado, ni a nivel doctrinal ni institucional, un debate sobre la necesidad de generalizar un modelo de “justicia administrativa” que comporte el establecimiento de un sistema de recursos administrativos como el que tenemos, por ejemplo, en España. El que no haya existido este debate, no obsta a que pueda afirmar que existe en el Derecho positivo comunitario un germen de sistema de justicia administrativa o de recursos administrativos propio del Derecho de la Unión. Se trata de un sistema, todavía, poco estructurado y, en algunos aspectos, algo rudimentario. Existen, sin embargo, algunos elementos de interés que pueden contribuir a la corrección de algunos de los defectos propios y ya sobradamente conocidos de nuestro modelo.

Las resoluciones administrativas que se producen con la ejecución del Derecho comunitario por la Administración comunitaria, como garantía mínima de una Unión Europea sometida a los criterios propios del Estado de Derecho, deben poder ser objeto de impugnación ante el Tribunal de Justicia. Sin embargo, al igual que ocurre en la mayor parte de los Estados miembros, antes de llegar a la vía judicial, se establece la obligación o, cuando menos, la posibilidad de interponer el que podríamos denominar “recurso administrativo” ante la Administración comunitaria<sup>4</sup>. Entre otras razones, la diversidad y heterogeneidad de modelos nacionales de justicia administrativa hacen que la discusión sobre esta cuestión no se haya planteado de manera firme, ni siquiera a nivel doctrinal<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Es el Art. 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales el que positiviza un principio general del Derecho hasta ese momento reconocido sólo por la jurisprudencia comunitaria, el de buena administración, que incluye gran parte de los principios esenciales de todo procedimiento administrativo en un Estado de Derecho.

<sup>4</sup> Como señala, ZILLER, J., “Introducción”, en *Procedimiento administrativo Europeo*, Edit. Civitas, 2012, Págs. 53-54, “... hay diferencias importantes de un Estado miembro a otro en lo relativo a la obligación de presentar un recurso administrativo antes de interponer una demanda ante el tribunal competente. En Alemania es obligatorio interponer un recurso administrativo antes de interponer una demanda ante un tribunal administrativo. En Francia, por ejemplo, no es obligación general. En el TFUE, sólo se exige un recurso administrativo previo en caso de un recurso por omisión contra las instituciones, órganos y organismos de la UE (artículo 265 del TFUE). En muchos Estados miembros, aunque no existe una obligación general de recurso previo, este recurso es obligatorio en casos específicos establecidos en la legislación sectorial”.

<sup>5</sup> Resulta esencial la consulta de los trabajos del Profesor de la Universidad de Salerno LUCA DI LUCIA, autor que a nivel europeo ha tratado con más profundidad, y casi en exclusividad, el sistema de recursos en la Unión Europea. En este sentido, véase, DI LUCIA, L., “A microphysics of European Administrative Law: Administrative Remedies in the EU after Lisbon”, en *European Public Law*, vol. 20 (june 2014),

Las páginas que siguen, tratan de identificar los casos en los que el Derecho comunitario ha establecido un modelo de recursos administrativos, conocer su heterogéneo régimen jurídico y tratar de identificar el posible sistema de justicia administrativa que de manera indirecta y casi sin pretenderlo, se está gestando en el seno de la Unión. Presentadas las características principales de este sistema, estaremos en condiciones de afirmar si existen elementos de interés que permitan mejorar nuestro sistema nacional de recursos administrativos.

Al margen del control que de la Administración comunitaria realizan instituciones como el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Supervisor Europeo de Protección de Datos y la Oficina Europea de lucha contra el fraude (OLAF) que no responden realmente a lo que cabe esperar de un sistema tradicional de recursos administrativos, en el seno de la Administración comunitaria que resuelve procedimientos que afectan directamente a los derechos e intereses de los ciudadanos europeos, encuentro dos ejemplos de control o de revisión interna de la actuación de la Administración comunitaria en términos parecidos o similares a los que proporcionan en el Derecho español los recursos administrativos: A) procedimientos de revisión ante el mismo órgano autor del acto a recurrir o revisión interna; B) procedimientos resueltos por comisiones independientes creadas dentro de las agencias comunitarias<sup>6</sup>.

Estos dos sistemas de revisión administrativa reúnen 3 características que lo hacen asimilable a un sistema de recursos administrativos equivalente al existente en el Derecho español: a) están establecidos en una norma secundaria tal y como habilita el Art. 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; b) dan lugar a una resolución vinculante; c) su interposición es una condición de admisibilidad del proceso judicial<sup>7</sup>.

---

Págs. 277 a 308. Una versión más amplia de este trabajo puede verse bajo el título “I ricorsi amministrativi nell’Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2013, Vol. 2, Págs. 323 y ss. Más recientemente de este autor en coautoría con CHIRULLI, P., pueden verse los trabajos “Specialized Adjudication in EU Administrative Law - The Boards of Appeal of EU Agencies” en *European Law Review* n. 6/2015 y, de los mismos autores, “Tutela dei diritti e specializzazione nel diritto amministrativo europeo Le commissioni di ricorso delle agenzie europee” en prensa para ser publicado en *la Rivista italiano di diritto pubblico comunitario* n. 5 del 2015. Igualmente, puede verse el trabajo de NAVIN-JONES, M., “A Legal Review of EU Boards of Appeal in Particular the European Chemicals Agency Board of Appeal” en *European Public Law* 21, no. 1 (2015): 143–168.

En nuestra doctrina, el primer esbozo de análisis de las salas de recurso lo realizó el Profesor FERNANDO LÓPEZ RAMÓN en su trabajo “Las vías de consolidación de la planta orgánica del contencioso comunitario” publicado en *la Revista de Derecho Comunitario Europeo* Núm. 27 (2007), Págs. 551-574.

<sup>6</sup> DI LUCIA, L., “A microphysics of European Administrative Law...”, Págs. 299 y ss., a los dos sistemas que acabo de mencionar, añade como vía de revisión la que ofrece alguna normativa sectorial y que permite una especie de recurso jerárquico ante la Comisión Europea ante actuaciones ilegales por parte de determinadas Agencias Europeas. Este autor, cita, por ejemplo, el caso del Art. 18 del Reglamento nº 337/1975 (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación), el Art. 122 del Reglamento nº 207/2009 (marcas comunitarias), el Art. 44 del Reglamento nº 2100/94 o el Art. 22 del Reglamento nº 58/2003 (agencias ejecutivas). No se trata del control de la actividad de las agencias comunitarias que llevan a cabo órganos específicos e independientes creados en su seno, sino de un control externo que lleva a cabo la propia Comisión Europea. Se trata, no obstante y bajo mi punto de vista de un sistema no desarrollado suficientemente y que no tiene las notas propias de un sistema de revisión equivalente al de los recursos en vía administrativa. Más bien, se trata de una especie de “alzada impropia” como manifestación del control que ejerce la Administración matriz sobre un ente instrumental de él dependiente.

<sup>7</sup> No cumplen estos requisitos, por ejemplo, los procedimientos ante el Defensor del Pueblo en la medida en que, conforme al Artículo 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del 3 de su Estatuto,

En cualquier caso, el modelo más claro y desarrollado de “recursos administrativos” es el que ofrecen las salas especializadas en la resolución de recursos (salas de recurso o *boards of appeal*) de algunas agencias comunitarias. Es ahí donde podemos encontrar el origen de lo que en el futuro pudiera ser un modelo común de justicia administrativa en la Unión Europea. Me referiré, no obstante y con carácter previo, a otros ejemplos de revisión interna del actuar administrativo que lleva a cabo directamente la propia organización comunitaria que ha dictado la resolución objeto de controversia.

## **II. PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN ANTE EL MISMO ÓRGANO AUTOR DEL ACTO A RECURRIR**

Podemos identificar algunos ámbitos de intervención comunitaria en los que está prevista la revisión de la actuación administrativa comunitaria por parte del mismo órgano que aprueba la resolución que se impugna y no por un órgano especializado e independiente.

### **1. Revisión en el ámbito de la función pública europea**

El Art. 90.2 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas<sup>8</sup> establece la posibilidad de que cualquier miembro del personal de la Unión Europea presente una reclamación ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos contra un acto lesivo para sus derechos. Dicho acto lesivo puede haberse producido por resolución de la citada autoridad o por la falta de adopción por ésta de medidas que hubieran debido tomarse según el Estatuto.

La reclamación deberá presentarse en el plazo de tres meses desde la notificación o publicación del acto que provoca el daño y tendrá que ser resuelta en el plazo de cuatro meses. Si al final de este plazo no se ha recibido ninguna respuesta a la reclamación, se considerará que constituye una decisión denegatoria. La interposición de esta reclamación o recurso administrativo previo es una condición para la admisibilidad del recurso ante los tribunales tal y como señala el Art. 91 párrafo segundo.

### **2. Revisión administrativa en el ámbito del acceso público a los documentos de las instituciones europeas.**

*A. Solicitud de información a las instituciones europeas.* El Derecho comunitario ha establecido un sistema para el acceso a los documentos de las instituciones comunitarias, regulado en el Reglamento 1049/2001<sup>9</sup> que prevé una especie de recurso de reposición

---

no resuelve controversias de manera vinculante. Tampoco tienen esta consideración de recurso, las infracciones de la normativa europea de los Códigos de conducta ni los recursos administrativos puramente facultativos como los recursos al Supervisor de Protección de Datos Europeo.

<sup>8</sup> Reglamento (CEE, Euratom, CECA) N° 259/68 del Consejo, de 29 de enero de 1968, que establece el Estatuto de funcionarios de la ahora Unión Europea.

<sup>9</sup> Reglamento (CE) n° 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

ante la denegación de acceso a información por parte de una institución comunitaria (Parlamento, Consejo y Comisión)<sup>10</sup>. La solicitud confirmatoria a la que alude la norma, no es sino un recurso administrativo interpuesto frente a la denegación de información tras solicitud del interesado.

Conforme al Art. 8, las solicitudes confirmatorias se tramitarán en el plazo de 15 días laborables a partir del registro de la solicitud. La institución o bien autorizará el acceso al documento solicitado y facilitará dicho acceso con arreglo al artículo 10 dentro de ese mismo plazo, o bien, mediante respuesta por escrito, expondrá los motivos para la denegación total o parcial. En caso de denegación total o parcial deberá informar al solicitante de los recursos de que dispone, a saber, el recurso judicial contra la institución y/o la reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo.

Se trata, por tanto, de un mecanismo bastante simple y sencillo que articula el equivalente a nuestro de recurso de reposición y que, como el nuestro, tiene carácter meramente potestativo. Sin embargo, a pesar de este carácter, si atendemos a las estadísticas existentes en relación a la aplicación de este mecanismo podemos afirmar que está desempeñando un importante papel en el sistema de protección de derechos. Los datos sobre la aplicación de este reglamento en 2014 y publicados en el Informe de la Comisión COM(2015) 391 final, señala que el número de solicitudes confirmatorias siguió aumentando por séptimo año consecutivo, registrando un importante aumento (27 %): de 236 en 2013 a 300 en 2014. Ello demuestra que los ciudadanos utilizan cada vez más su derecho legal a recurrir la decisión inicial de la Comisión. En 2014 se presentaron 300 solicitudes confirmatorias, recordemos, reclamaciones frente a denegaciones de información, de las cuales el 56% fueron confirmatorias de la resolución inicial, el 24,6% fueron confirmatorias parcialmente y el 18,75% fueron estimadas totalmente. En este año, sólo se presentaron 9 recursos frente al Tribunal General por esta cuestión.

*B. Solicitud de información en el ámbito ambiental.* En el reglamento número 1367/2006, sobre la aplicación de las disposiciones del Convenio de Aarhus, sobre el acceso de información en materia ambiental, se prevé un mecanismo parecido al que acabamos de mostrar<sup>11</sup>. Conforme a esta norma, cualquier organización no gubernamental que cumpla los criterios enunciados en el artículo 11 podrá efectuar una solicitud de revisión interna ante la institución u organismo comunitario que haya adoptado un acto administrativo con arreglo al Derecho medioambiental o, en caso de supuesta omisión administrativa, que hubiera debido adoptar dicho acto. En este caso, a diferencia del anterior y atendiendo al tenor literal del Art. 12 del propio Reglamento, este recurso o reclamación parece convertirse en condición de acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

---

<sup>10</sup> Concretamente, el Art. 7.2 del Reglamento señala que: “En caso de denegación total o parcial, el solicitante podrá presentar, en el plazo de 15 días laborables a partir de la recepción de la respuesta de la institución, una solicitud confirmatoria a la institución con el fin de que ésta reconsidere su postura”. En el Art. 7.4 se señala que “La ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido dará derecho al solicitante a presentar una solicitud confirmatoria”.

<sup>11</sup> Reglamento (CE) n° 1367/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006 relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del

Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

### **3. Procedimientos de autorización de productos medicinales para uso humano**

El Art. 9 del Reglamento comunitario 726/2004<sup>12</sup> con respecto a productos medicinales para uso humano también contiene un mecanismo parecido a los anteriores especialmente en lo que respecta al procedimiento centralizado para conceder, modificar, suspender o revocar una autorización para la puesta en el mercado de un medicamento para ser utilizado por el ser humano. En este caso, realmente, de lo que se trata es del establecimiento de la posibilidad de un segundo dictamen técnico en el caso de que el informe inicial del Comité de productos médicos para uso humano, creado dentro de la Agencia Europea del Medicamento sea denegatorio. En el plazo de 75 días de haber recibido el dictamen, el interesado, con una petición razonada, puede pedir que se revise. En este caso, el comité debe proceder al re-examen designando a un ponente diferente o a un co-ponente. Tanto el primer informe como el segundo, pueden considerarse actos de trámite que no dan lugar a posibilidad de impugnación directa ante el Tribunal de Justicia que sólo conocerá, en su caso, de la decisión final adoptada por la Agencia correspondiente.

Aunque no se llame recurso o procedimiento de revisión, esta segunda opinión técnica, materialmente, equivale a la emisión de una segunda opinión por parte del mismo órgano que emitió la primera y, por tanto, persigue los mismos efectos que la vía de recurso o revisión que estamos analizando.

### **III. LAS SALAS DE RECURSO DE ALGUNAS AGENCIAS COMUNITARIAS: UN CONTROL ADMINISTRATIVO POR ÓRGANO ESPECIALIZADO**

A pesar de que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no regula ni se refiere expresamente a las agencias, a partir de los años 90 del Siglo XX, ha tenido lugar una verdadera multiplicación de su número y presencia en la vida jurídico-administrativa<sup>13</sup>. Ha sido sobre la base del Art. 352.1 del Tratado<sup>14</sup> como se han creado la mayor parte de estos que podríamos denominar verdaderos entes que, junto con la Comisión, constituyen la esencia de la Administración pública comunitaria.

Las agencias europeas (denominadas también Oficinas, centro, fundación, observatorio...) son organismos especializados de la Administración europea, establecidos por el Derecho derivado, para la realización de tareas específicas y dotadas de competencias y

---

<sup>12</sup> Reglamento (CE) nº 726/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004 por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos.

<sup>13</sup> Este fenómeno lo describe muy claramente AVEZUELA CÁRCEL, J., “Las agencias europeas”, en *Procedimiento administrativo europeo*, (SORIANO GARCÍA, J.E., Director), en Civitas, Madrid 2012, Págs. 601-627.

<sup>14</sup> “Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo”.

potestades variadas. Se les dota de personalidad jurídica y de autonomía funcional, si bien se encuentran sometidas a un entramado heterogéneo de controles administrativos y judiciales<sup>15</sup>. Su organización, dicho muy simplemente, responde a un esquema compuesto por Consejo de Administración, Director ejecutivo, Comités de expertos, técnicos o científicos, Interventor y una financiación a base de subvenciones europeas asignadas en el Presupuesto General de la Unión Europea. La organización de las agencias depende en gran medida del Reglamento que las crea y que suele autorizar al Consejo de administración a aprobar su reglamento interno contando, por tanto, con una importante capacidad de autoorganización. Tanto por la forma de nombramiento de sus órganos directivos, como por su financiación, localización física y régimen jurídico interno, las Agencias son, realmente, verdaderas administraciones independientes que actúan con bastante autonomía del poder político.

Como ha ocurrido en nuestro país, la excesiva proliferación de entes institucionales ha provocado que la propia Unión Europea se esté replanteando su reducción o refundición. En la actualidad contamos con más de 40 agencias<sup>16</sup>.

Toda decisión de las Agencias Europeas como parte de la organización comunitaria es controlable, en última instancia, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sin embargo, en algunos supuestos, la propia Agencia Europea ha previsto un procedimiento de revisión interna de su actuar atribuyendo el conocimiento y resolución de estos recursos en vía administrativa a unos órganos especializados creados en la propia Agencia y que reciben, generalmente, la denominación de “salas de recurso”. Existe una separación clara de funciones entre las salas de recursos y la Agencia con el fin de garantizar la independencia de aquéllas. Al margen del control interno de las agencias y del que lleva a cabo, en última instancia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, existen otros controles como los previstos en determinados Reglamentos fundacionales a favor del Ombudsman o el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea.

Partiendo del Art. 298 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que obliga a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyen en una Administración europea abierta, eficaz e independiente, el establecimiento de mecanismos internos de revisión de las resoluciones de los órganos comunitarios encuentra su encaje directo en el Art. 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que tras referirse de forma genérica al papel del Tribunal de Justicia, en su párrafo quinto establece que: “*Los actos por los que se crean los órganos y organismos de la Unión podrán prever condiciones y procedimientos específicos para los recursos presentados por personas físicas o jurídicas contra actos de dichos órganos u organismos destinados a producir efectos jurídicos frente a ellos*”.

Como seguidamente veremos, la regulación de algunas de las agencias comunitarias más importantes, prevén la creación de unos órganos independientes e imparciales que se de-

---

<sup>15</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Derecho administrativo Europeo*, Edit. Thomson, 2014, Págs. 211-257.

<sup>16</sup> Una clasificación por categorías de las diferentes Agencias comunitarias puede verse en página de información institucional: [http://europa.eu/about-eu/agencias/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/agencias/index_es.htm)

Con carácter general, sobre el papel de las agencias comunitarias y su clasificación, véase la Comunicación de la Comisión COM(2002) 718 final, “El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas”.

nominan salas de recurso y que están compuestos por técnicos independientes e imparciales que revisan, sustituyéndola en muchos casos, la actuación del órgano ejecutivo de la correspondiente agencia.

Intuyo que poco a poco este mecanismo de revisión de la actuación de las agencias comunitarias a partir de salas u órganos especializados se va a convertir en un modelo de justicia administrativa aplicable a los casos, cada vez más numerosos, en los que la ejecución del Derecho comunitario se encomienda a instancias propias de la Unión. Desde otro punto de vista, también, podría considerarse que algunas de estas salas de recurso constituyen el germen de la creación de tribunales especializados tal y como se prevé en el Art. 257 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y que, por ejemplo, ha dado lugar a la creación del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea y al proyecto de creación del Tribunal de la Patente Comunitaria<sup>17</sup>.

Este germen de “justicia administrativa especializada” tiene que ver más con el modelo anglosajón que con el continental. Aunque, como luego diré con más detalle, en nuestro país también contamos con experiencias de este tipo, es en Reino Unido y Estados Unidos donde este sistema cuenta con más tradición. En el caso de Reino Unido estos tribunales originariamente administrativos, han ido derivando a una naturaleza más judicial ejerciendo funciones jurisdiccionales, estando de hecho compuestos en parte por jueces de carrera y descargando al Poder Judicial de trabajo en materias muy conflictivas y masificadas como la inmigración y extranjería<sup>18</sup>.

En el Derecho español contamos con ejemplos de órganos que ejercen el control administrativo interno y especializado. Es el caso de los tribunales económicos-administrativos, de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, del Tribunal Administrativo del Deporte creado por la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio y de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa o los órganos que con idéntica función y parecida composición han sido creados por las Comunidades Autónomas<sup>19</sup>. Se trata de supuestos que cuentan con el amparo y la legitimación que proporciona el Art. 107.2 de la todavía aplicable Ley 30/1992 que permite sustituir los recursos de alzada y de reposición, “*en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente*

---

<sup>17</sup> Así lo advirtió tempranamente LÓPEZ RAMÓN, F., en su trabajo “Las vías de consolidación de la planta orgánica del contencioso comunitario” publicado en la *Revista de Derecho Comunitario Europeo* Núm. 27 (2007), Pág. 562.

<sup>18</sup> CHIRULLI, P., y DE LUCIA, L., “Specialized Adjudication in EU Administrative Law - The Boards of Appeal of EU Agencies” en *European Law Review* n. 6/2015, Págs. 9 y ss.

<sup>19</sup> El modelo de órganos especializados para la resolución de recursos en vía administrativa no es, por tanto, absolutamente novedoso en el Derecho español, ni en el Derecho positivo ni en el plano doctrinal. Hace ya tiempo que el profesor Tornos Más planteaba una propuesta de regulación de los recursos administrativos, partiendo de su carácter facultativo y debiendo sustanciarse a través de un procedimiento antiformalista y gratuito y que fuese resuelto por órganos separados de la línea jerárquica y compuestos por miembros de extracción mixta (funcionarios y profesionales designados por su competencia en la materia) e inamovibles durante el período de su designación. El dato esencial es la creación de órganos específicos separados de la línea jerárquica a los que se atribuya la competencia para resolver o proponer la resolución de los recursos interpuestos. TORNOS MÁZ, J., “Vía previa y garantía de los Administrados” en *La protección jurídica del ciudadano : (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional): estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez / coord. por Lorenzo Martín-Retortillo Baquer*, Vol. 1, 1993, págs. 647-658.

*Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo*<sup>20</sup>.

A continuación, de forma muy esquemática, expondré el régimen jurídico básico de seis de las Agencias Comunitarias más importantes que incorporan sala de recursos en su organización. Aunque se trata de una organización dispar y heterogénea<sup>21</sup>, trataré finalmente de identificar los rasgos comunes del sistema.

Una última advertencia, voy a centrarme en los aspectos organizativos más importantes de las salas de recurso así como en los aspectos más sustantivos de los recursos que se pueden interponer ante ellas. Aunque haga alguna referencia puntual, no me detendré especialmente en las cuestiones procedimentales de los recursos en la medida en que sus elementos más importantes deben partir de los resultados que se obtengan en el debate sobre el procedimiento administrativo común en la Unión Europea.

## **1. Agencia para la cooperación de los reguladores de la energía**

El Reglamento (CE) Nº 713/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, creó la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía<sup>22</sup> que tiene como objetivo, según el Art. 1.2, asistir a las autoridades reguladoras de la energía de los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones y, de ser necesario, coordinar su actuación<sup>23</sup>. Los tres ámbitos principales en los que se centran las actividades de la Agencia son:

A) Apoyo al desarrollo de normas e iniciativas comunes: ACER publica directrices marco que sirven como base para elaborar códigos de redes europeas que serán utilizados por todos los operadores presentes en el mercado. Coordina también las iniciativas regionales, que son proyectos específicos de ámbito regional dirigidos a reforzar la integración del mercado.

B) Infraestructura energética: ACER emite dictámenes sobre planes a diez años de desarrollo de redes para garantizar que reflejen debidamente las prioridades establecidas a escala europea.

C) Vigilancia del mercado de la energía: ACER tiene una misión general que consiste en vigilar los mercados y una responsabilidad muy específica en cuanto al comercio mayorista de la energía.

---

<sup>20</sup> En idéntico sentido, el Art. 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ley que entrará en vigor a partir de octubre de 2016.

<sup>21</sup> Como señala AVEZUELA CÁRCEL, J., “Las agencias europeas”, cit. anteriormente, no existe en el seno de la UE un órgano como sí existe en los EEUU encargado de control, armonización y coordinación de las actuaciones de las agencias europeas (en EEUU se trata de la Office of Information of Regulatory Affairs (OIRA) que es un órgano insertado dentro de la Office of Management and Budget (OMB)).

<sup>22</sup> Agency for the cooperation of energy regulators -ACER en adelante-.

<sup>23</sup> Concretamente, se trata de las autoridades reguladoras mencionadas en el artículo 35 de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y en el artículo 39 de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.

Evidentemente, a los efectos de este trabajo, lo que más interesan son las competencias de ACER cuando adopta decisiones vinculantes para sus destinatarios ya que es aquí cuando se planteará la posibilidad de que intervenga su sala de recurso.

### *1.1. Organización de la agencia y composición de su sala de recurso*

La Agencia, definida como organismo comunitario con personalidad jurídica, estará compuesta por: a) un consejo de administración, que ejercerá las competencias establecidas en el artículo 13; b) un consejo de reguladores, que ejercerá las competencias establecidas en el artículo 15; c) un director, que ejercerá las competencias establecidas en el artículo 17; d) una Sala de recurso, que ejercerá las competencias establecidas en el artículo 19.

El Art. 19 del Reglamento señala las características organizativas principales de la sala de recurso de esta Agencia mientras que el Art. 20 contiene las notas más importantes del concreto recurso que debe resolver este órgano. Estas medidas reglamentarias han sido desarrolladas por la Decisión de la propia sala de recurso 1-2011 de la que existe una versión consolidada de 24 de junio de 2014 y publicada en la propia página web de la Sala<sup>24</sup>. A día de hoy, esta Sala de recurso no ha adoptado todavía ninguna resolución.

La Sala de recurso está compuesta por seis miembros titulares y seis suplentes, seleccionados entre el personal directivo actual o anterior de las autoridades reguladoras nacionales, los organismos responsables de la competencia u otras instituciones comunitarias o nacionales, y con la experiencia necesaria en el sector de la energía. Los miembros de la Sala de recurso serán nombrados oficialmente por el consejo de administración, a propuesta de la Comisión, tras una convocatoria pública de manifestaciones de interés y tras haber consultado al consejo de reguladores.

### *1.2. Medidas que tratan de garantizar la objetividad, independencia e imparcialidad de los miembros de la sala de recurso*

La primera medida a la que podemos atender para saber si los miembros de la sala de recurso tienen garantizado un mínimo de independencia es a la del período de nombramiento. En este caso, el mandato de los miembros de la Sala de recurso será de cinco años y tendrá carácter renovable.

Los miembros de la Sala de recurso deberán ser independientes en la toma de decisiones y no estarán vinculados por ninguna instrucción. Además, para garantizar objetividad e imparcialidad, se establece la imposibilidad de que desempeñen ninguna otra función en la Agencia, en su consejo de administración ni en su consejo de reguladores. Los miembros de la Sala de recurso no podrán ser destituidos durante su mandato, a no ser que hayan sido declarados culpables de falta grave y el consejo de administración, previa consulta al consejo de reguladores, tome una decisión a este efecto.

---

<sup>24</sup> [http://www.acer.europa.eu/The\\_agency/Organisation/Board\\_of\\_Appeal/BoA\\_Public\\_Docs/Rules%20of%20Procedure-Consolidated%20version.pdf](http://www.acer.europa.eu/The_agency/Organisation/Board_of_Appeal/BoA_Public_Docs/Rules%20of%20Procedure-Consolidated%20version.pdf)

Para documentar formalmente este compromiso de independencia, los miembros de la Sala de recurso se comprometerán a actuar con independencia y en aras del interés público. A tal fin, harán por escrito una declaración de compromiso y una declaración de intereses en la que deberán indicar o bien que no tienen ningún interés que pudiera considerarse perjudicial para su independencia, o bien los intereses directos o indirectos que tengan y que pudieran considerarse perjudiciales para su independencia. Estas declaraciones serán públicas y deberán hacerse anualmente.

Como otra de las medidas más importantes para garantizar la independencia de los miembros de la Sala, se establece un régimen muy estricto de abstención y recusación. En este sentido, el apartado cuarto del Artículo 18 señala que los miembros de la Sala de recurso no podrán participar en procedimiento alguno de recurso si tienen intereses personales en él o si han actuado anteriormente como representantes de una de las partes del procedimiento o participado en la decisión recurrida.

Tanto si se diera alguna de las circunstancias determinantes de la abstención según el apartado cuarto acabado de mencionar como si se diese otro motivo similar apreciable por cualquier miembro de la propia Sala de recurso, éste informará de ello a la Sala. Además de esta “recusación interna”, el Reglamento establece que cualquier parte en los procedimientos de recurso podrá recusar a los miembros de la Sala de recurso por uno de los motivos mencionados en el apartado 4 o, simplemente, si se sospechara de su parcialidad. Tal recusación será inadmisibles si se basa en la nacionalidad de los miembros o si la parte recurrente, teniendo ya conocimiento de que existen causas de recusación, hubiera efectuado no obstante un trámite procesal que no sea, precisamente, este de la recusación de algún miembro de la Sala de recurso.

En estos casos de recusación, tanto interna como de cualquiera de las partes del procedimiento, la Sala de recurso decidirá qué actuaciones deberán emprenderse sin la participación del miembro en cuestión. A efectos de esta toma de decisión, dicho miembro será reemplazado en la Sala de recurso por su suplente. Si este se encuentra en una situación similar a la de ese miembro, el presidente designará a un suplente entre los demás suplentes disponibles.

### *1.3. Carácter potestativo y legitimación para la interposición de los recursos*

El Reglamento 713/2009 no dice expresamente que este recurso tenga carácter potestativo, no obstante, podemos deducir este carácter no obligatorio del contenido del Art. 19 que utiliza el verbo “podrá” a la hora de referirse a la posibilidad que tienen los legitimados de recurrir una decisión que les perjudique y, sobre todo, del tenor literal del Art. 20.1 que al regular lo referente al recurso a plantear ante el Tribunal de Justicia expresamente señala que “*Las resoluciones de la Sala de Recurso o, en caso de no intervenir esta, de la Agencia, podrán recurrirse ante el Tribunal de Primera Instancia o el Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 230 del Tratado*”. Se puede, por tanto, recurrir una decisión de la Agencia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sin tener que contar con una decisión previa de la Sala de recurso de ACER.

Por lo que respecta a la legitimación, cualquier persona física o jurídica, incluidas las autoridades reguladoras nacionales, podrá recurrir contra una decisión en virtud de los

artículos 7, 8 o 9 de la que sea destinataria o contra una decisión que, aunque revista la forma de una decisión destinada a otra persona, le afecte directa e individualmente.

#### *1.4. Carácter suspensivo del recurso*

El recurso presentado en virtud del apartado 1 no tendrá efecto suspensivo de forma automática. No obstante, la Sala de recurso podrá suspender la aplicación de la decisión recurrida si considera que las circunstancias así lo requieren.

El Art. 26 de las normas internas desarrolla este aspecto del recurso partiendo de que sólo se podrá adoptar la suspensión cuando expresamente sea solicitada por alguna de las partes. La decisión sobre la suspensión será adoptada motivadamente y será inapelable.

#### *1.5. Contenido de la resolución*

Aunque el Reglamento no lo especifica claramente, hemos de suponer que será en la resolución cuando tiene sentido la medida establecida en el Art. 19.5 al señalar que la sala de recurso podrá ejercer, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, cualquier facultad reconocida a la Agencia o remitir el asunto al órgano competente de la Agencia. La Agencia quedará vinculada por la resolución de la sala de recurso. La norma interna de desarrollo del procedimiento (Art. 23.4) precisa que la resolución deberá incluir el plazo máximo que se da para el cumplimiento de las medidas adoptadas. Sin embargo, la norma no se expresa con mucho convencimiento ya que, a continuación, señala que la no inclusión de esta medida no determinará la invalidez de la resolución (Art. 23.4, segundo inciso).

En definitiva y esto creo que es lo importante, la Sala de recurso no sólo controla la legalidad de la correspondiente resolución de la Agencia, tal y como haría un Tribunal respetuoso con la división de poderes, sino que, incluso, puede sustituir la decisión previamente adoptada por ella o condicionar totalmente la nueva que tenga que dictar la Agencia a la luz de la resolución de la Sala. Aunque dotada de autonomía e independencia, se trata de un verdadero órgano de la Agencia.

## **2. El sistema europeo de supervisión financiera**

El Informe de Larosière de 2009 recomendaba la creación de un Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) con la forma de una red descentralizada. Esta recomendación se tradujo finalmente en la creación de un sistema de supervisión macroprudencial y microprudencial<sup>25</sup> formado por supervisores nacionales y europeos. El pilar microprudencial europeo está compuesto por la Autoridad Bancaria Europea (ABE), la Autoridad

---

<sup>25</sup> A diferencia de la supervisión microprudencial, que se centra en la solidez financiera de cada entidad, la supervisión macroprudencial examina el sistema financiero en su conjunto. El término de regulación macroprudencial se caracteriza por el enfoque en la regulación financiera dirigida para mitigar el riesgo del Sistema financiero como un todo (o “riesgo sistemático”). Tras la crisis financiera, a finales del decenio de 2000, hubo un creciente consenso entre los responsables políticos y los investigadores económicos acerca de la necesidad de reorientar el marco regulatorio hacia una perspectiva macroprudencial.

Europea de Valores y Mercados (AEVM) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ), que trabajan conjuntamente en el marco del Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión (AES)<sup>26</sup>. La supervisión macroprudencial corre a cargo de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS). Las diferentes autoridades nacionales de supervisión competentes en los Estados miembros también forman parte del SESF. El SESF tiene como objetivo, entre otras cosas, desarrollar una cultura común de supervisión y facilitar la realización de un mercado financiero único europeo<sup>27</sup>.

El SESF se desarrolla mediante tres reglamentos comunitarios de 2010. El Reglamento (UE) número 1093/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea); el Reglamento (UE) número 1094/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y el Reglamento (UE) número 1095/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados).

Los tres reglamentos tienen, prácticamente, identidad estructural. Cada reglamento consta de seis capítulos sustantivos, dedicados, respectivamente a: creación y régimen jurídico, funciones y competencias, organización, órganos comunes, vías de recurso y disposiciones financieras; complementándose la estructura de las normas con otros dos capítulos relativos a disposiciones generales y normas transitorias y finales.

En todo caso, las competencias sustanciales para garantizar la estabilidad financiera Europea continúan residenciándose en cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea. Las funciones que se atribuyen a la JERS y a las Autoridades Europeas de Supervisión son de carácter consultivo, evaluador, asesor y de coordinación de las autoridades nacionales competentes. En supuestos puntuales, se les atribuye también la potestad de tomar decisiones vinculantes, todo ello sin perjuicio del respeto a las competencias presupuestarias de los Estados miembros. Como señala GARCÍA ALCORTA, si bien este nuevo marco institucional de la supervisión financiera europea supone un paso adelante en la coordinación a nivel europeo de los Estados miembros en relación con el mantenimiento de la garantía de la estabilidad financiera, no puede equiparse, sin embargo, en su resultado a otras áreas de la economía, como es la política monetaria, en la que la competencia de la UE es ya exclusiva<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Realmente, las AES son más conocidas por los acrónimos ingleses, respectivamente: EBA (European Banking Authority), ESMA (European Securities and Markets Authority) y EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority).

<sup>27</sup> Sobre este sistema, pueden verse los trabajos de GARCÍA ALCORTA, J., “El nuevo marco institucional relativo a la supervisión financiera en la Unión Europea” en *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, Nº. 29, 2011, págs. 49-67 y de MINGUEZ HERNÁNDEZ, F., “Las autoridades europeas de supervisión: estructura y funciones” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 27/2014 (julio-diciembre). Igualmente, puede verse la monografía de LÓPEZ-BREA LÓPEZ DE RODAS, J., *La autoridad europea de seguros y pensiones de jubilación (EIOPA)*, Edit. Dykinson, 2015.

<sup>28</sup> GARCÍA ALCORTA, J., “El nuevo marco institucional relativo a la supervisión financiera en la Unión Europea”, cit. anteriormente, pág. 67.

La normativa reguladora de las Autoridades Europeas de Supervisión prevé la creación de una sala de recurso<sup>29</sup>. Se trata de un órgano común de aquellas Autoridades<sup>30</sup>, encargado de resolver los recursos que cualquier persona física o jurídica, incluidas las autoridades competentes, interpongan contra las decisiones de las Autoridades Europeas de Supervisión de las que sean destinatarias o que les afecten directa e individualmente<sup>31</sup>. Las decisiones recurribles son las adoptadas por las Autoridades Europeas de Supervisión en el marco de sus funciones de vigilancia en el cumplimiento del Derecho de la UE, funciones en situaciones de emergencia y funciones de solución de diferencias entre las autoridades competentes en situaciones transfronterizas, así como cualquier otra decisión adoptada por las Autoridades Europeas de Supervisión con arreglo a la legislación de la UE aplicable<sup>32</sup>.

### *2.1. Composición de la sala común de recurso*

La Sala de recurso se compone de seis miembros y seis suplentes, todas personas de reconocido prestigio que puedan demostrar que poseen los conocimientos y la experiencia profesional pertinentes, incluido en el ámbito de la supervisión, de nivel suficiente en los ámbitos de la banca, los seguros, las pensiones de jubilación, los mercados de valores u otros servicios financieros, quedando excluido el personal actual de las autoridades competentes o de otras instituciones nacionales o de la UE que participen en las actividades de las Autoridades.

La Sala de recurso debe disponer de conocimientos jurídicos suficientes para facilitar asesoramiento jurídico sobre la legalidad del ejercicio de sus funciones por parte de las Autoridades Europeas de Supervisión<sup>33</sup>. Esta precisión significa, evidentemente, que la composición de la Sala de recurso no será exclusiva de juristas pudiendo haber técnicos y expertos no jurídicos en las materias objeto de revisión aunque, eso sí, asegurando un mínimo de conocimiento jurídico<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Sobre esta concreta sala de recurso, véase el trabajo de BLAIR, W., “Board of Appeal of the European Supervisory Authorities” en *University of Oslo Faculty of Law Legal Studies. Research Paper Series N.º* 2012-30.

<sup>30</sup> Véase el artículo 58.1 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

<sup>31</sup> Hasta el momento de redactarse estas líneas, se han presentado a la Sala cinco recursos, uno contra la EBA, desestimándolo el 24 de junio de 2013 por no tener competencia; otro contra la ESMA, desestimándolo el 10 de enero de 2014 y ratificando la decisión recurrida; un tercero contra la EBA, desestimándolo el 14 de julio de 2014; un cuarto contra la ESMA estimándolo el 10 de noviembre de 2014 y, finalmente, un quinto contra una decisión de la EIOPA declarando inadmisibile el recurso el 3 de agosto de 2015.

<sup>32</sup> Véase el artículo 60 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010. La Sala de recurso, en virtud del Art. 58.3 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010, aprobó en 2012 (2012/02) un reglamento interno de funcionamiento.

<sup>33</sup> Véase el artículo 58.2 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

<sup>34</sup> Aunque el Reglamento no decía nada, la Convocatoria de manifestaciones de interés para el nombramiento de los miembros de la sala de recurso común de las tres Autoridades Europeas de Supervisión del sector de los servicios financieros publicada en el DOUE núm. C17 de 19 de enero de 2011, estipuló que deben ser nacionales de un Estado miembro, haber completado con éxito estudios universitarios de Derecho, Económicas u otra materia pertinente para el trabajo de los supervisores Europeos, tener como mínimo 20 años de experiencia profesional relacionada con la banca, los seguros, las pensiones, los mercados de

El Consejo de Administración de la Autoridad nombrará a dos miembros de la Sala de recurso y a dos suplentes a partir de una lista restringida propuesta por la Comisión, tras una convocatoria pública de manifestaciones de interés publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea y previa consulta de la Junta de Supervisores. Los otros miembros serán nombrados con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (UE) n° 1094/2010 y en el Reglamento (UE) n° 1095/2010<sup>35</sup>.

## *2.2. Medidas que tratan de garantizar la independencia, objetividad e imparcialidad de los miembros de la sala de recurso*

Como primera medida que trata de garantizar la independencia de la sala de recurso, su normativa reguladora establece que no pueden formar parte de la sala ni el personal del Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión (AES) ni el personal de otras instituciones, comunitarias o de los estados miembros, relacionadas, en su actividad, con la AES.

El mandato de los miembros de la sala de recurso tendrá una duración de cinco años, prorrogable una vez<sup>36</sup>. Los miembros de la Sala de recurso no podrán ser cesados durante su mandato, a no ser que hayan sido declarados culpables de falta grave y el Consejo de Administración, previa consulta a la Junta de Supervisores, tome una decisión al efecto<sup>37</sup>.

Se establece un sistema de abstención y recusación muy exigente para los miembros de la Sala de recurso. Así, por ejemplo, se establece que no podrán participar en procedimiento alguno de recurso si tienen intereses personales en él o si han actuado anteriormente como representantes de una de las partes del procedimiento o participado en la decisión recurrida. Por último, los miembros de la sala de recurso deberán ser independientes cuando tomen sus decisiones y no obedecerán instrucción alguna. Si, por alguna de las causas mencionadas en los apartados 1 y 2 o por cualquier otro motivo, un miembro de una Sala de recurso considera que otro miembro no debe participar en un procedimiento de recurso, informará de ello a la Sala.

Cualquier parte en los procedimientos de recurso podrá recusar a un miembro de la Sala de recurso por uno de los motivos mencionados en los apartados 1 y 2, o si se sospechara su parcialidad. La recusación no podrá basarse en la nacionalidad de los miembros ni se admitirá si la parte recurrente, teniendo ya conocimiento de que existen causas de recusación, hubiera efectuado no obstante un trámite procesal que no sea el de la recusación de la composición de la Sala de recurso<sup>38</sup>.

Los miembros de la Sala de recurso se comprometerán a actuar con independencia y en aras del interés público. A tal fin, cada miembro hará una declaración de compromiso y una declaración de intereses por escrito en la que deberá indicar bien que no tiene ningún

---

valores u otros servicios financieros y que se tendrán en cuenta su trabajo jurídico o académico relacionado con la supervisión y su conocimiento de las lenguas de la UE, predominantemente el inglés.

<sup>35</sup> Véase el artículo 58.3 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

<sup>36</sup> Véase el artículo 58.4 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

<sup>37</sup> Véase el artículo 58.5 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

<sup>38</sup> Véase los apartados 3 y 4 del artículo 59 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

interés que pudiera considerarse perjudicial para su independencia, bien los intereses directos o indirectos que tenga y que pudieran considerarse perjudiciales para su independencia. Estas declaraciones serán públicas y deberán hacerse anualmente y por escrito<sup>39</sup>.

### *2.3. Carácter suspensivo de la interposición del recurso y contenido de la resolución*

Siguiendo la regla general del Art. 278 del TFUE, la interposición del recurso no tiene carácter suspensivo del acto recurrido. No obstante, la Sala de recurso puede, a la vista de las circunstancias, suspender la aplicación de la decisión recurrida.

Finalmente, la Sala de recurso podrá confirmar la decisión adoptada por el servicio competente de la Autoridad Europea de Supervisión o remitir el asunto a dicho departamento. Este último quedará vinculado por la resolución de la Sala de recurso y adoptará una decisión modificada relativa al asunto de que se trate<sup>40</sup>.

Las resoluciones de la Sala de recurso o, en caso de no intervenir esta última, de la Autoridad Europea de Supervisión correspondiente, pueden recurrirse ante el Tribunal de Justicia a través del recurso de anulación que prevé el artículo 263 del TFUE. Los Estados miembros y la instituciones de la UE, así como cualquier persona física o jurídica, podrán interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia contra las decisiones de la Autoridad Europea de Supervisión correspondiente. Asimismo, en caso de que la Autoridad Europea de Supervisión esté obligada a intervenir y se abstenga de tomar una decisión, podrá interponerse ante el Tribunal de Justicia un recurso por omisión, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 265 del TFUE. La Autoridad Europea de Supervisión correspondiente deberá adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia<sup>41</sup>.

### *2.4. Carácter preceptivo del recurso en determinados supuestos*

El pronunciamiento de la Sala de recurso en las materias relacionadas con la aplicación de los arts. 17, 18 y 19 de los Reglamentos AES se erige en requisito previo necesario para acceder al TJUE; paso no necesario en el caso de decisiones de la AES en otras materias, revisables directamente ante la instancia judicial<sup>42</sup>. Así pues, el TJUE conocerá, en única instancia de: resoluciones de la Sala de recurso que revisen decisiones de la AES en el ámbito de los citados arts. 17, 18 y 19 y de las propias decisiones de la AES en los demás supuestos. Cabe, también, de acuerdo con el art. 61.3 de los Reglamentos AES en conexión con el art. 265 del TFUE, recurrir por omisión contra la inacción de la AES en aquellos supuestos en los que esté obligada a intervenir<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Véase el artículo 59.6 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

<sup>40</sup> Véase el artículo 60 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

<sup>41</sup> Véase el artículo 61 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

<sup>42</sup> Véase el artículo 60 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

<sup>43</sup> MINGUEZ HERNÁNDEZ, F., “Las autoridades europeas de supervisión: estructura y funciones” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, pág. 14.

### **3. Oficina comunitaria de variedades vegetales**

El Reglamento (CE) N° 2100/94, del Consejo, de 27 de julio de 1994, relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales establece un sistema de derechos de propiedad intelectual de las variedades vegetales en toda la Unión Europea. La Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV)<sup>44</sup> es responsable de implantar y aplicar ese sistema. La Oficina es un organismo comunitario descentralizado que tiene personalidad jurídica propia y que se autofinancia principalmente con los ingresos procedentes de las distintas tasas que cobra.

En cuanto a la estructura y organización de la OCVV podemos significar que está compuesta por un Consejo de Administración, un Director, dos unidades (la Unidad Técnica y la Unidad Administrativa y Financiera) y cuatro servicios generales (el Servicio de Personal, el Servicio Jurídico, el Servicio de Auditoría de la Calidad y el Servicio Informático). Finalmente, la OCVV cuenta con una Sala de recurso que, como seguidamente veremos, decide sobre los recursos interpuestos contra algunos tipos de decisiones tomadas por la OCVV.

#### *3.1. Composición de la sala de recurso*

El Art. 45 del Reglamento 2100/94 prevé la posibilidad de que se cree en el seno de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales una o varias salas de recurso. A diferencia de otras salas de recurso, en esta, la composición no es fija para todo tipo de asuntos. El Reglamento predetermina en el artículo 46 el número de miembros de la Sala (un presidente y dos miembros) pero deja a la concreción de cada caso los dos miembros que conformarán la Sala para dicho asunto y que serán nombrados, junto con sus suplentes, por el Presidente.

El Presidente elegirá estos miembros y a sus suplentes de entre la lista de miembros cualificados elaborada de conformidad con el apartado 2 del artículo 47. Cuando la sala de recurso considere que la naturaleza del recurso lo requiere, podrá convocar a otros dos miembros de la mencionada lista. La cualificación exigida a los miembros de cada sala de recurso, las competencias de cada miembro durante la fase previa a la toma de decisiones y las condiciones para proceder a la votación se fijarán en las normas de desarrollo de conformidad con el artículo 114.

#### *3.2. Medidas para garantizar la objetividad, independencia e imparcialidad de los miembros de la sala de recurso*

Los apartados 3 a 5 del Art. 67 del Reglamento contemplan una serie de garantías para asegurar la independencia de los miembros de las salas de recurso a los que, en primer

---

<sup>44</sup> El acrónimo en inglés por el que más se conoce a esa Oficina es CPVO. La OCVV inició su actividad el 27 de abril de 1995 y el 6 de diciembre de 1996, la Conferencia Intergubernamental de representantes de los Estados miembros (IGC) decidió establecer la sede de la Oficina en Angers (Francia).

lugar, se declara su independencia al no estar sus decisiones vinculadas por instrucciones de ningún tipo.

En segundo lugar, los miembros de las salas de recurso no podrán ser miembros de los Comités contemplados en el artículo 35 ni ejercer otras funciones dentro de la Oficina. Podrán ejercer sus funciones en las salas de recurso a tiempo parcial.

Los miembros de las salas de recurso sólo podrán ser destituidos de sus funciones, o de la lista, durante el correspondiente período por motivos graves y por decisión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a petición de la Comisión y previo dictamen del consejo de administración.

Por lo que a la abstención y recusación se refiere, el artículo 48 del Reglamento mantiene una postura muy clara y contundente. En primer lugar, los miembros de las salas de recurso no podrán participar en ningún procedimiento en el que posean un interés personal, o en el que hayan intervenido anteriormente como representantes de alguna de las partes en el procedimiento, o en los casos en que hayan participado en la resolución recurrida. Si, por alguna de las causas mencionadas en el apartado 1 o por cualquier otro motivo, un miembro de una sala de recurso considerare que no debe participar en un procedimiento de recurso, informará de ello a la sala de recurso.

Los miembros de las salas de recurso podrán ser recusados por cualquiera de las partes en el procedimiento de recurso cuando concurra alguna de las causas mencionadas en el apartado 1, o si fueren sospechosos de parcialidad. La recusación no será admisible cuando, teniendo conocimiento del motivo de la misma, la parte en el procedimiento de recurso hubiere realizado actos procesales. La recusación no podrá basarse en ningún caso en la nacionalidad de los miembros. Las salas de recurso decidirán sobre las medidas que hayan de adoptarse en los casos especificados en los apartados 2 y 3, sin la participación del miembro interesado. Para la adopción de tal decisión, el miembro que se retire o sea recusado será sustituido en las salas de recurso por su suplente.

### *3.3. Actividad recurrible y carácter preceptivo del recurso*

El Reglamento regulador de la Oficina, establece una doble vía respecto a la obligatoriedad o no del recurso ante la Sala antes de la vía judicial. Así, el Art. 67 señala una serie de actos de la Oficina que serán recurribles ante esta Sala, concretamente, las resoluciones dictadas por la Oficina en virtud de los artículos 20, 21, 59, 61, 62, 63 y 66, así como las resoluciones sobre tasas dictadas en virtud del artículo 83, sobre el reparto de los gastos en virtud del artículo 85, sobre la inscripción o supresión de datos en el registro en virtud del artículo 87 y sobre inspección pública en virtud del artículo 88<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Son, por tanto, recurribles las decisiones de la Oficina sobre:

- Nulidad o cancelación de la protección comunitaria de una obtención vegetal (artículos 20 y 21)
- Licencias de explotación obligatorias (artículo 29 y artículo 100, apartado 2).
- Oposiciones (artículo 59)
- Denegación o concesión de la protección comunitaria para una obtención vegetal (artículos 61 y 62)
- Aceptación o modificación de denominaciones varietales (artículos 63 y 66).

Por su parte, el Art. 67.3 alude al carácter potestativo del Recurso ante la Sala en determinados supuestos. Conforme al mismo, serán recurribles las resoluciones de la Oficina con arreglo a lo dispuesto en el artículo 29 y en el apartado 2 del artículo 100, a no ser que se interponga un recurso directo ante el TJUE con arreglo a lo dispuesto en el artículo 74<sup>46</sup>. En este último caso, además, se altera la regla general de la suspensión automática pasando este recurso, potestativo entendemos, a no tener efecto suspensivo.

### *3.4. Carácter suspensivo de la interposición del recurso y procedimiento de tramitación*

La interposición de un recurso suspende automáticamente su ejecución. La excepcionalidad pasa a ser la ejecución del acto recurrido que sólo tendrá lugar cuando se motive expresamente (Art. 67.2).

De la regulación contenida en el Art. 69 del Reglamento podemos deducir que el recurso ante esta Sala de recurso incluye, de manera similar a como sucede en el Contencioso-administrativo español dos fases, una de simple interposición del recurso y otra en la que ya se presenta el mismo con toda su fundamentación jurídica. El recurso se interpondrá por escrito ante la Oficina dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la resolución recurrida cuando ésta vaya dirigida a la persona recurrente, o, en ausencia de la misma, en un plazo de dos meses contados desde la publicación de la resolución, debiéndose presentar un escrito de motivación del recurso dentro de los cuatro meses siguientes a dicha notificación o publicación.

Antes de la revisión de la actuación impugnada por parte de la sala de recurso, el procedimiento reglamentario establece la posibilidad de que no llegue siquiera a tramitarse en la medida en que si el servicio de la Oficina que ha preparado la resolución considera el recurso admisible y fundado, la Oficina rectificará su resolución. No podrá procederse así cuando se oponga al recurrente otra de las partes en el procedimiento de recurso. Si no se rectifica la resolución dentro del mes siguiente a la recepción del escrito de motivación, por lo que respecta al recurso, la Oficina:

- decidirá inmediatamente si toma medidas de conformidad con lo dispuesto en la segunda frase del apartado 2 del artículo 67 (esto es, en relación al mantenimiento o levantamiento de la suspensión del acto recurrido),
- someterá inmediatamente el recurso a la sala de recurso.

Conforme al Art. 71 del Reglamento, si el recurso es admisible, la sala de recurso estudiará si está fundado. Al examinar el recurso, la sala de recurso invitará a las partes en el procedimiento de recurso, cuantas veces sea necesario, a presentar observaciones sobre las notificaciones que les haya cursado o sobre las comunicaciones de las otras partes en

- 
- Tasas (artículo 83)
  - Reparto de los gastos (artículo 85)
  - Mantenimiento e inspección de registros (artículos 87 y 88)

<sup>46</sup> Podrá recurrirse directamente ante el Tribunal de Justicia europeo las resoluciones dictadas sobre licencias obligatorias de explotación.

el procedimiento de recurso dentro de un plazo determinado. Las partes en el procedimiento de recurso podrán intervenir oralmente.

### *3.5. Resolución y posibilidades de recurso*

El Reglamento de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales es muy claro respecto a las posibilidades que tiene la Sala de recursos al resolver la correspondiente reclamación. Conforme al artículo 72, la Sala podría en su decisión sustituir el criterio de la Oficina o bien, simplemente, anularla y devolver la decisión a la Oficina para que, vinculada por la *ratio decidendi* de la sala, decida formalmente de nuevo.

Salvo en los casos anteriormente mencionados en los que el recurso a la sala es potestativo y, por tanto, se puede acudir directamente al TJUE, las resoluciones de la sala de recursos son recurribles ante el TJUE. En este sentido, el Art. 73 del Reglamento señala que contra las resoluciones de las salas de recurso que recaigan en asuntos recurridos cabrá recurso ante el Tribunal de Justicia. El recurso podrá interponerse por incompetencia, por vicios sustanciales de forma, por violación de Tratado, del presente Reglamento o de cualquier norma jurídica relativa a su aplicación, o por desviación de poder. El Tribunal de Justicia será competente tanto para anular como para modificar la resolución impugnada. Podrán interponer recurso todas las partes en el procedimiento ante la sala de recurso, cuyas pretensiones hayan sido total o parcialmente desestimadas. El recurso ante el Tribunal de Justicia se interpondrá en un plazo de dos meses a partir de la notificación de la resolución de la sala de recurso.

Respecto a la ejecución del pronunciamiento del TJUE, el apartado 6 del Art. 73 recuerda que la Oficina estará obligada a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia.

## **4. Agencia Europea de seguridad Aérea**

La Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA)<sup>47</sup> es una agencia de la Unión Europea a la que le han sido asignadas tareas específicas de reglamentación y ejecución en el ámbito de la seguridad aérea. Este organismo tiene una doble misión: facilitar a la Comisión Europea conocimientos especializados a la hora de elaborar normas de seguridad aérea en diferentes ámbitos y proporcionar información técnica para la celebración de los acuerdos internacionales pertinentes. Además, la Agencia es competente para el ejercicio de determinadas tareas ejecutivas relacionadas con la seguridad aérea tales como la certificación de los productos aeronáuticos y de las organizaciones que participen en su diseño, producción y mantenimiento. Estas actividades de certificación contribuyen a garantizar el cumplimiento de las normas de aeronavegabilidad y de protección ambiental.

La Agencia Europea de Seguridad Aérea se creó en virtud del Reglamento (CE) N° 1592/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2002 (DO L 240 de 7.9.2002), derogado por el Reglamento (CE) N° 216/2008. Los artículos 40 a 51 del Reglamento de 2008 regulan los aspectos fundamentales de la sala de recurso de esta agencia

---

<sup>47</sup> En inglés, European Aviation Safety Agency (EASA)

comunitaria<sup>48</sup>. No obstante, para conocer exactamente el funcionamiento de esta concreta Sala de recurso, tenemos que atender al Reglamento (CE) N° 104/2004 de la Comisión de 22 de enero de 2004 por el que se establecen disposiciones relativas a la organización y la composición de la sala de recursos de la Agencia Europea de Seguridad Aérea. Reglamento que desarrollaba los preceptos del Reglamento de 1592/2002 que, con carácter general, regulaban la Sala de recurso de esta Agencia y que, como hemos dicho, ha sido sustituido por el Reglamento 216/2008<sup>49</sup>.

#### *4.1. Composición de la sala de recurso*

Las salas de recursos estarán compuestas por un presidente y por otros dos miembros. El presidente y los dos miembros contarán con sustitutos, que los representarán en su ausencia. El presidente, los otros miembros y sus respectivos sustitutos serán nombrados por el consejo de administración a partir de una lista de candidatos adoptada por la Comisión. Como ejemplo de la flexibilidad con la que este tipo de órganos son concebidos en el Derecho comunitario, el Art. 41.4 señala que cuando la sala de recursos considere que el carácter del recurso así lo exige, podrá convocar hasta dos miembros más de la citada lista prevista en el apartado 3.

El apartado quinto del Art. 41 del Reglamento remite al futuro desarrollo por la Comisión de las normas procedimentales de la Sala de recursos en las que se precisará, entre otras cuestiones, las cualificaciones necesarias de los miembros de cada sala de recursos, las competencias de los distintos miembros en la fase preparatoria de las resoluciones y las condiciones de la votación. En virtud de esta habilitación (realmente, de la establecida en idéntico sentido en el Reglamento 1592/2002), la Comisión aprobó el mencionado ya Reglamento (CE) N° 104/2004 de 22 de enero de 2004, por el que se establecen disposiciones relativas a la organización y la composición de la sala de recursos de la Agencia Europea de Seguridad Aérea.

En este sentido, el Art. 2 del Reglamento 104/2004, en lo que a la cualificación de los miembros de la sala respecta, señala que estará constituida por dos miembros con cualificaciones técnicas y un miembro con cualificaciones jurídicas, en el cual recaerá la presidencia de la sala. Los miembros con cualificaciones técnicas y sus suplentes deberán estar en posesión de un título universitario o cualificación equivalente y contar con una sólida experiencia profesional en el ámbito de la certificación, dentro de una o varias de las disciplinas que se enumeran en el anexo del Reglamento. El miembro jurídicamente cualificado y su suplente habrán de poseer un título superior en Derecho y contar con una experiencia reconocida en el ámbito del Derecho comunitario e internacional que avale su cualificación.

---

<sup>48</sup> En realidad, el Art. 40 del Reglamento admite que haya una o varias salas de recurso en el seno de esta Agencia comunitaria. El Reglamento (CE) No 104/2004, de la Comisión, de 22 de enero de 2004,

por el que se establecen disposiciones relativas a la organización y la composición de la sala de recursos de la Agencia Europea de Seguridad Aérea, establece una única Sala de recurso.

<sup>49</sup> La propia sala de recurso ha aprobado sus reglas de procedimiento que pueden consultarse en la página web de la Agencia. Igualmente, por parte de la Agencia se ha aprobado un código de conducta de la sala de recurso (aprobación con fecha de 30/01/2013).

#### *4.2. Medidas que tratan de garantizar la objetividad, independencia e imparcialidad de los miembros de las salas de recurso*

Entre estas medidas, en primer lugar, mencionar el mandato contenido en el Art. 42.2 del Reglamento de 2008 que señala que los miembros de las salas de recursos serán independientes y que al adoptar sus decisiones no se someterán a instrucción alguna.

Respecto a su dedicación, el Reglamento permite que sea a tiempo parcial pero impide que se compatibilice con el desempeño de cualquier otra función dentro de la Agencia. Los miembros de las salas de recursos no podrán desempeñar ninguna otra función en la Agencia.

El Reglamento de 2008 trata de garantizar la consideración de expertos internacionales de los miembros de la sala durante su mandato. En este sentido, el Art. 42.4 señala que los miembros de las salas de recursos no podrán ser destituidos ni retirados de la lista de candidatos cualificados durante sus respectivos mandatos, a menos que existan motivos fundados para ello y que la Comisión haya tomado una decisión al efecto tras obtener el dictamen del consejo de administración.

Por lo que a las medidas de abstención y recusación se refiere, el Art. 43 del Reglamento de 2008 establece que los miembros de una sala de recursos no podrán participar en ningún recurso si tienen algún interés personal en el asunto, si han participado anteriormente como representantes de una de las partes en los procedimientos o si han participado en la adopción de la decisión recurrida. Cualquier miembro de la sala o cualquiera de las partes en el concreto procedimiento podrá recusar al miembro de la misma que considere que está incurso en alguna de estas circunstancias o en cualquier otra que ponga en peligro su imparcialidad siempre y cuando dicha recusación tenga lugar antes del inicio de cualquier trámite procedimental. Las salas de recursos decidirán, sin la participación del miembro afectado, qué medidas tomar en los casos indicados en los apartados 2 y 3. En esta decisión, dicho miembro será reemplazado por su sustituto.

#### *4.3. Carácter preceptivo del recurso*

Para las decisiones que adopte la Agencia Europea de Seguridad Aérea en el seno de los procedimientos mencionados en los artículos 20, 21, 22, 22 bis, 22 ter, 23, 55 o 64, la vía de recurso ante la sala de recursos es obligatoria y preceptiva antes de poder acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>50</sup>. Los Estados miembros y las instituciones comunitarias podrán interponer un recurso directo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas contra las decisiones de la Agencia (Art. 51 del Reglamento de 2008).

---

<sup>50</sup> El Artículo 20 regula la certificación de la aeronavegabilidad y certificación medioambiental; el 21, la certificación de los pilotos; el 22, la certificación de los operadores aéreos; el 22 bis, la gestión del tránsito aéreo y servicios de navegación aérea; el 22 ter regula lo referente a la certificación del controlador de tránsito aéreo; el 23 se refiere a determinados actos sobre operadores de terceros países; el Art. 55 contempla determinadas medidas en relación a la investigación de empresas; finalmente, el Art. 64 regula lo referente a las tasas e ingresos.

#### *4.4. Carácter suspensivo de la interposición del recurso*

Una vez presentado el recurso y admitido a trámite por el Director Ejecutivo de la Agencia, el Reglamento de 2008 otorga la posibilidad de revisar la decisión objeto de controversia antes de pasar formalmente a la sala el recurso. Esta disposición no se aplicará cuando el procedimiento oponga al recurrente a otra parte. Supuesto en el que habría que entender que pasará automáticamente a la correspondiente sala de recurso sin la posibilidad de rectificar de oficio la decisión en la medida en que hay un tercero interesado en el conflicto. El Art. 47 otorga un mes, desde la recepción del recurso, a la Agencia para que rectifique la decisión controvertida. Si no rectifica la decisión, decidirá sobre la suspensión de la decisión y remitirá el recurso a la sala de recurso.

Por tanto, los recursos interpuestos de conformidad con el apartado 1 del Reglamento no tendrán efecto suspensivo de forma automática. No obstante, la Agencia podrá suspender la aplicación de la decisión recurrida si considerara que las circunstancias lo permiten. Según el Art. 47, cabría entender que la decisión sobre la suspensión o no de la decisión objeto de impugnación no la toma la sala de recursos sino que la adopta el Director Ejecutivo de la misma una vez presentada una demanda que califique como fundamentada. Tampoco parece deducirse la obligatoriedad de la suspensión antes de dar traslado a la Sala, es decir, cabe la no suspensión de la decisión recurrida y el traslado para la resolución del recurso a la sala.

#### *4.5. Contenido de la resolución del recurso*

La regulación de esta concreta sala de recursos habilita a que el contenido de la resolución pueda sustituir la decisión de la agencia directamente o que remita el asunto al servicio competente de la Agencia que estará vinculado por la resolución de la sala de recursos.

### **5. Agencia europea de sustancias y preparados químicos**

La Agencia Europea de sustancias y mezclas químicas (ECHA) fue creada por el Reglamento (CE) N° 1907/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n° 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n° 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión.

Fundamentalmente, el Reglamento REACH y, por tanto, la ECHA, trata de satisfacer y favorecer la libre circulación de sustancias químicas procurando asegurar que la salud y el medio ambiente estén homogéneamente y suficientemente protegidos en la Unión Europea frente a los riesgos que genera el tráfico de estos productos. La Unión Europea consideró que la mejor forma de garantizar una gestión eficaz de los aspectos técnicos, científicos y administrativos era la creación de una entidad central que desempeñe ese

papel. Por este motivo, se creó la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos que incluye, además, una sala de recurso en su organigrama.

### *5.1. Composición de la sala de recurso*

El Art. 89 del Reglamento establece que la Sala de recurso de esta Agencia estará constituida por un Presidente y otros dos miembros. Tanto uno como otros contarán con sus correspondientes suplentes.

El Presidente, los demás miembros y los suplentes serán nombrados por el Consejo de Administración sobre la base de una lista de candidatos propuesta por la Comisión a raíz de una convocatoria de manifestaciones de interés publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea y en otras publicaciones periódicas o en sitios de Internet. Serán nombrados sobre la base de la experiencia y los conocimientos especializados pertinentes que posean en las áreas de seguridad de las sustancias y preparados químicos, ciencias naturales y procedimientos normativos o judiciales a partir de una lista de candidatos cualificados adoptada por la Comisión.

Esta será la composición “normal” de la sala, sin embargo, el propio Reglamento prevé la posibilidad de que el Consejo de Administración la refuerce pudiendo nombrar a otros miembros y a sus suplentes por recomendación del Director Ejecutivo siguiendo el mismo procedimiento, cuando sea necesario para garantizar que los recursos pueden tramitarse a un ritmo satisfactorio.

Por lo que a la cualificación de los miembros de la sala respecta, el Art. 1 del Reglamento (CE) N° 771/2008, de la Comisión, de de 1 de agosto de 2008, por el que se establecen las normas de organización y procedimiento de la sala de recurso de la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos señala que, por lo menos un miembro estará jurídicamente cualificado y por lo menos otro estará técnicamente cualificado con arreglo al Reglamento (CE) N° 1238/2007. Curiosamente, se dictó este Reglamento simplemente para señalar los requisitos de cualificación de los miembros de la sala de recurso. En este sentido, el Art. 1 de dicho Reglamento señala que los miembros técnicamente cualificados y sus suplentes deberán estar en posesión de una licenciatura o una cualificación equivalente y contar con una sólida experiencia profesional en materia de evaluación de los peligros, evaluación de la exposición o gestión del riesgo, en relación con los riesgos que presentan para la salud humana y el medio ambiente las sustancias químicas, o en ámbitos conexos. Los miembros jurídicamente cualificados y sus suplentes deberán ser licenciados en Derecho y contar con experiencia reconocida en Derecho comunitario.

El Presidente y los miembros tendrán los mismos derechos de voto. Sin embargo, sobre el Presidente recae una mayor responsabilidad en la medida en que, por ejemplo, el Art. 1 del Reglamento regulador del procedimiento de esta sala de recurso, establece que el presidente velará por la calidad y coherencia de las decisiones de la Sala de recurso.

La Sala de recurso está asistida por un Registro. En particular, el Registro es responsable de toda comunicación entre la Sala de recurso y las partes que intervienen en los procedimientos de recurso.

### *5.2. Medidas que tratan de garantizar la independencia, objetividad e imparcialidad de los miembros de la sala de recurso*

Por lo que respecta, en primer lugar, al mandato de los miembros de la Sala de recurso, incluidos el Presidente y los suplentes, éste será de cinco años y se podrá prorrogar una vez.

Establece, igualmente, el reglamento que los miembros de la Sala de recurso deberán ser independientes y no obedecerán instrucción alguna cuando tomen sus decisiones no pudiendo, además, ejercer otras funciones en la Agencia. Los miembros de la Sala de recurso no podrán participar en procedimiento alguno de recurso si tienen intereses personales en él o si han actuado anteriormente como representantes de una de las partes del procedimiento o participado en la decisión recurrida.

Para garantizar estas prohibiciones generales, el Reglamento establece un régimen de abstención y recusación en su Art. 90. Concretamente, el precepto señala que si por estos motivos uno de los miembros de la Sala de recurso considera que no debe participar en un determinado procedimiento de recurso, informará de ello a la Sala de recurso. Cualquiera de las partes en un procedimiento de recurso podrá impugnar a los miembros de la Sala alegando cualquiera de los motivos contemplados en el párrafo anterior o si sospecha que dicho miembro no es imparcial. No se podrá fundamentar la impugnación en la nacionalidad de los miembros. Si esta impugnación prospera, se nombrará a un suplente.

Para reforzar su posición y, sobre todo, independencia, el Reglamento establece que los miembros de la Sala de recurso no podrán ser apartados del cargo o de la lista durante sus respectivos mandatos a menos que haya motivos graves para ello y que la Comisión, tras recabar el dictamen del Consejo de Administración, adopte una decisión al efecto.

### *5.3. Actos recurribles y carácter suspensivo del recurso*

El Art. 91 del Reglamento especifica los actos de la Agencia que son susceptibles de recurso remitiendo a las partes del propio Reglamento en las que se describen las competencias ejecutivas de la Agencia en materia de sustancias químicas. Concretamente, se podrá interponer recurso contra las decisiones que la Agencia haya adoptado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9, el artículo 20, el artículo 27, apartado 6, el artículo 30, apartados 2 y 3, y el artículo 51.

Estos recursos tendrán efecto suspensivo de forma automática (Art. 91.2 del Reglamento).

### *5.4. Legitimación, forma de presentación, plazo de interposición y régimen lingüístico*

Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso contra una decisión dirigida a ella o contra una decisión que, aunque vaya dirigida a otra persona, le afecte directa y personalmente.

El recurso y el escrito donde se expongan sus motivos deberán interponerse por escrito ante la Agencia.

Normalmente, el plazo para recurrir ante las diferentes salas de recurso de las distintas agencias administrativas es de dos meses, sin embargo, en el caso de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, el plazo será de 3 meses a contar a partir de la fecha de notificación de la decisión al interesado o, a falta de notificación, a partir de la fecha en que el interesado haya tenido conocimiento de la decisión.

Los detalles del procedimiento de tramitación de los recursos ante esta sala se contienen en los artículos 6 y siguientes del Reglamento por el que se establecen las normas de organización y procedimiento de la Sala de recurso de la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos Reglamento regulador.

El reglamento regulador del procedimiento ante esta sala de recurso contempla una serie de medidas en relación al régimen lingüístico del recurso. Concretamente, el Art. 14 señala que la lengua de procedimiento será la lengua en la que se haya presentado el recurso. Si el recurrente es el destinatario de la decisión recurrida, el escrito del recurso se presentará en la lengua de la decisión o en una de las lenguas oficiales de la Comunidad utilizada en los documentos que dieron lugar a la decisión, incluida cualquier información presentada con arreglo al artículo 10, letra a), inciso i), del Reglamento (CE) N° 1907/2006. En el procedimiento escrito y oral, así como en las actas y decisiones de la Sala de recurso, se utilizará la lengua de procedimiento. Todo documento que se presente en una lengua distinta deberá ir acompañado de una traducción a la lengua de procedimiento. En el caso de documentos voluminosos, la traducción podrá limitarse a extractos. Sin embargo, la Sala de recurso podrá exigir en cualquier momento, de oficio o a instancia de parte, una traducción más extensa o íntegra. A instancia de una parte, y oída la otra parte, la Sala de recurso podrá autorizar el uso, en todo el procedimiento o en parte del mismo, de una lengua oficial de las Comunidades distinta de la lengua de procedimiento. Si un testigo o perito afirma ser incapaz de expresarse adecuadamente en la lengua de procedimiento, la Sala de recurso podrá autorizarle a utilizar otra lengua oficial de las Comunidades.

El resto de cuestiones procedimentales, especialmente, en lo que tiene que ver con el régimen de prueba y alegaciones de las partes, se contiene en los artículos 15 y siguientes del reglamento 771/2008. Se trata, sin lugar a dudas, del Reglamento más completo desde el punto de vista procedimental de todos los analizados y que regulan la forma de actuar de las salas de recurso de las diferentes agencias comunitarias<sup>51</sup>.

### *5.5. Posibilidad de rectificación por la propia agencia, admisión del recurso y resolución por la sala de recurso*

Una vez presentado el recurso por escrito ante la sala de recurso, cabe que el Director Ejecutivo de la Agencia, tras consultar al Presidente de la Sala de recurso, considere que el recurso es admisible y tiene fundamento y, por tanto, rectifique la decisión impugnada en un plazo de 30 días a partir de la fecha de interposición.

Si el Director Ejecutivo no considera posible o conveniente esta rectificación, el Presidente de la sala de recurso dispondrá de un plazo de 30 días a partir de la fecha de interposición del recurso con arreglo a lo dispuesto en el artículo 92, apartado 2, para examinar

---

<sup>51</sup> Muy destacable resulta, igualmente, la regulación respecto a los plazos y la forma de su cómputo contenidas en el Art. 23 del Reglamento 771/2008.

si el recurso es admisible<sup>52</sup>. Si ese es el caso, el recurso se remitirá a la Sala de recurso para el examen de los motivos. Las partes en el procedimiento de recurso estarán autorizadas a presentar observaciones oralmente durante el procedimiento.

### *5.6. Resolución del recurso*

La Sala podrá resolver el asunto sustituyendo la decisión de la Agencia directamente o remitiendo el caso al organismo competente de la Agencia con miras a una actuación ulterior.

El Art. 18 del Reglamento 771/2008 señala que si la sala de recurso remite el caso al organismo competente de la Agencia de conformidad con el artículo 93, apartado 3, del Reglamento (CE) N° 1907/2006, este último quedará vinculado por la motivación de la decisión elaborada por la sala de recurso, salvo si han cambiado las circunstancias. La alusión al “cambio de circunstancias” para contemplar la posibilidad de que la Agencia rectifique o no atienda al criterio decidido por la sala, introduce bastantes dosis de incertidumbre acerca de cuál pueda ser el alcance de ese cambio de criterio.

## **6. Oficina para la armonización del mercado interior (marcas, diseños y modelos).**

El Reglamento (CE) N° 40/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, sobre la marca comunitaria, establece un sistema que permite la concesión de marcas comunitarias por la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI)<sup>53</sup>. Existe, no obstante, una versión codificada del Reglamento de 1993 y de sus sucesivas reformas constituido por el Reglamento (CE) N° 207/2009, del Consejo, de 26 de febrero de 2009 sobre la marca comunitaria. Todavía se encuentra en vigor un Reglamento de Ejecución del 40/94 que, hasta tanto en cuanto no se derogue, podemos seguir considerando vigente en la medida en que no se oponga al 207/2009. Se trata del Reglamento (CE) n° 2868/95 de la Comisión, de 13 de diciembre de 1995, por el que se establecen normas de ejecución del Reglamento (CE) n° 40/94 del Consejo sobre la marca comunitaria.

Sobre la base de una solicitud única presentada ante la OAMI, la marca comunitaria tiene carácter unitario, en el sentido de que produce los mismos efectos en el conjunto de la Comunidad Europea. El principal interés del sistema de marca comunitaria es permitir a

---

<sup>52</sup> Art. 11 del Reglamento señala los supuestos en los que cabe declarar inadmisibles un recurso:

*“1. Un recurso podrá declararse inadmisibles por alguno de los motivos siguientes: a) que el escrito del recurso no cumpla los requisitos fijados en el artículo 6, apartado 1, letras a) a d), y apartado 2, y en el artículo 9 del presente Reglamento; b) que el recurrente haya excedido el plazo para presentar recurso*

*según lo establecido en el artículo 92, apartado 2, del Reglamento (CE) no 1907/2006; c) que el recurso no se interponga contra una decisión contemplada en el artículo 91, apartado 1, del Reglamento (CE) no 1907/2006; ) que el recurrente no sea destinatario de la decisión impugnada por el recurso ni pueda demostrar que le afecta directa y personalmente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 92, apartado 1, del Reglamento (CE) no 1907/2006”.*

<sup>53</sup> OHIM (en su versión inglesa).

las empresas identificar sus productos y servicios de manera idéntica en todo el territorio de la Unión Europea (UE).

El Título VII del Reglamento establece el procedimiento de recurso procedente frente a actuaciones de la Oficina de Armonización del Mercado Interior que vulnere algún derecho o interés legítimo. El Reglamento (CE) N° 216/96 de la Comisión de 5 de febrero de 1996, establece el reglamento de procedimiento de las salas de recurso de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, diseños y modelos).

Sin lugar a dudas, se trata del sistema de recursos “administrativos” que conoce un mayor número de casos. Hasta octubre de 2014 habían sido resueltos por esta vía más de 24.000 expedientes<sup>54</sup>.

El régimen jurídico de las salas de recurso de la OAMI se encuentra, fundamentalmente, en los artículos 58 a 65 del Reglamento y 135 a 137 del Reglamento 207/2009; en las Reglas 48 a 51 del Reglamento de ejecución y, finalmente, en el Reglamento 216/96.

### *6.1. Organigrama de las salas de recurso de la OAMI y su composición*

Dado el importante volumen de trabajo, la OAMI cuenta en la actualidad con 5 salas de recurso y una sala ampliada. La composición de cada una de ellas es heterogénea. Así, la Sala Primera cuenta con Presidente y 3 miembros, la Segunda con Presidente y 4 miembros, la Tercera con Presidente y 7 miembros, la Cuarta con Presidente y 5 miembros, la Quinta con Presidente y 3 miembros y la Sala ampliada con Presidente, 3 miembros fijos y 5 elegidos por turno.

Las salas de recurso adoptarán sus resoluciones en composición de tres miembros. Al menos dos de dichos miembros serán juristas. En determinados casos, las resoluciones se adoptarán en composición de sala ampliada, presidida por el presidente de las salas de recurso, o en composición unipersonal, en cuyo caso el único miembro deberá ser jurista. Para determinar los casos especiales en los que será competente la sala ampliada deberá tenerse en cuenta la dificultad de las cuestiones de derecho o la importancia del asunto o las circunstancias particulares que lo justifiquen<sup>55</sup>.

El Reglamento 216/96 establece con mucho detalle el funcionamiento de las diferentes salas de recurso de esta Oficina así como sus competencias, especialmente, en lo que se refiere a la capacidad de dictar normas de desarrollo para su funcionamiento y en lo que al establecimiento de un órgano con competencias superiores de dirección y coordinación denominado *Presidium* de las salas de recurso.

---

<sup>54</sup> El número de resoluciones del resto de Salas en esta misma fecha es muy inferior:

ECHA: 12; ACER: 0; CPVO: 48; EASA: 4; EBA/EIOPA/ESMA: 3; SRB: 0.

<sup>55</sup> Sobre el procedimiento en materia de marca europea, puede verse el trabajo: VIÑUALES FERREIRO, S., “Los procedimientos sobre marcas europeas desde la óptica de los derechos de los administrados” en *Revista de derecho UNED*, N°. 16, 2015, págs. 807-838.

## *6.2. Medidas que tratan de garantizar la objetividad, imparcialidad e independencia e independencia de los miembros de la sala de recurso*

Por lo que respecta, en primer lugar, al nombramiento y su duración, el Art. 136 del Reglamento 207/2009, establece que el presidente de las salas de recurso así como el de cada sala serán nombrados por un período de cinco años con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 120 para el nombramiento del presidente de la Oficina. Durante su mandato no podrán ser relevados de sus funciones, salvo por motivos graves y mediante acuerdo tomado a tal fin por el Tribunal de Justicia a instancia de la institución que los nombró. El mandato del presidente de las salas de recurso y de los presidentes de las salas podrá renovarse por períodos adicionales de cinco años o hasta el momento de su jubilación, si la edad de la misma se alcanza durante el nuevo mandato.

El Art. 136.4 del Reglamento establece el habitual mandato de independencia de la presidencia de las salas de recurso así como del resto de miembros recordando, además, que ninguno de ellos estará sujeto en sus decisiones por instrucción alguna.

Para reforzar la independencia y objetividad de los miembros de las diferentes salas, el apartado 5º del Art. 136 señala que el presidente de las salas de recurso así como el de cada sala y los miembros de las salas de recurso no podrán ser examinadores ni miembros de las divisiones de oposición, de la división de administración de marcas, diseños y modelos comunitarios y de cuestiones jurídicas, ni de las divisiones de anulación.

Por lo que a las reglas de abstención y recusación se refiere, lógicamente, el Reglamento de 1993 establece que los miembros de las salas de recurso no podrán participar en un procedimiento de recurso si hubieren participado en la resolución que motivó el recurso. Si por esta razón o por cualquier otro motivo un miembro de una sala de recurso estimare no poder participar en la solución de un asunto, advertirá de ello a la sala a la que pertenezca para que atienda, en definitiva, su petición de abstención.

Los examinadores y los miembros de las divisiones o de una sala de recurso podrán ser recusados por cualquiera de las partes por alguna de las causas mencionadas anteriormente o por infundir sospechas de parcialidad. La recusación no será admisible cuando la parte de que se trate, pese a haber tenido ya conocimiento de la causa de recusación, hubiere realizado actos de procedimiento. Ninguna recusación podrá fundarse en la nacionalidad de los examinadores o de los miembros.

En los supuestos mencionados de abstención y recusación, las salas de recurso se pronunciarán sin participación del miembro interesado. Para dictar la resolución, el miembro que se abstenga o que hubiere sido recusado será sustituido, en la división o en la sala, por su suplente.

## *6.3. Actos susceptibles de recurso ante las diferentes salas de la OAMI y el carácter suspensivo de la interposición*

El Art. 58 del Reglamento (CE) Nº 207/2009, del Consejo, de 26 de febrero de 2009, que establece el texto consolidado sobre la marca comunitaria, establece que las resoluciones de los examinadores, de las divisiones de oposición, de la división de administración de marcas y de cuestiones jurídicas y de las divisiones de anulación admitirán recurso.

El recurso procederá frente a resoluciones definitivas que pongan fin a un procedimiento. Una resolución que no ponga fin a un procedimiento con respecto a una de las partes solo podrá recurrirse con la resolución final, a no ser que la propia resolución contemple la posibilidad de un recurso independiente (Art. 58.2).

Por lo que a la suspensión se refiere, el Reglamento se limita a señalar el carácter automático de la misma sin el establecimiento de plazos específicos ni trámites concretos para poder rectificar o adoptar esta medida cautelar (Art. 58.1).

#### *6.4. Posibilidad de revisión de la resolución por parte del ente autor de la resolución impugnada*

El Reglamento regulador de la marca comunitaria, sin llamarlo así expresamente, establece una especie de doble vía de recurso en función de que estemos ante expedientes *ex parte* o *inter partes*. En el primer caso, esto es, en los expedientes en los que no hay más partes en el procedimiento que quien recurre y quien emitió la resolución, se da la oportunidad al órgano autor de la resolución a que estime el recurso si es que considera el escrito admisible y motivado. Si, por el contrario, conforme al Art. 61, no se estimara el recurso en el plazo de un mes después de recibido el escrito motivado, deberá remitirse inmediatamente el recurso a la sala de recurso sin pronunciamiento sobre el fondo.

En el caso de los recursos *inter partes*, esto es, aquellos en los que, además del órgano autor de la resolución impugnada y de la parte que impugna dicha resolución, existe otra parte interesada en la resolución, el procedimiento es algo más complejo. Conforme al Art. 62, se otorga, en primer lugar, la posibilidad a la instancia autora de la resolución impugnada de admitir el recurso sin que pase a la sala de recurso. Para que se de este supuesto de estimación directa del recurso se tienen que presentar dos circunstancias:

- a) que la instancia autora de la resolución considere el recurso admisible y fundado.
- b) que la otra parte interesada, tras la notificación de la instancia autora de resolución, acepta la intención de este órgano de estimar el recurso en el plazo de dos meses a partir de la fecha de recepción de la notificación. Si en este plazo de dos meses, la otra parte no acepta la rectificación y emite una declaración en tal sentido o no formula ninguna declaración en el plazo fijado, se remitirá inmediatamente el recurso a la sala de recurso sin pronunciamiento sobre el fondo.

Finalmente, si la instancia cuya resolución se impugna no tuviera el recurso por admisible y fundado en el plazo de un mes después de recibido el escrito motivado, remitirá inmediatamente el recurso a la sala de recurso, sin pronunciamiento sobre el fondo, en lugar de adoptar todas las medidas descritas con anterioridad y que posibilitarían la admisión del recurso directamente por la instancia autora de la resolución.

#### *6.5. Contenido de la resolución del recurso*

La sala de recurso tiene dos posibilidades a la hora de resolver el recurso, bien puede ejercer las competencias de la instancia que dictó la resolución impugnada, o bien devol-

ver el asunto a dicha instancia para que le dé cumplimiento. Si la sala de recurso devolviera el asunto para que le dé cumplimiento la instancia que dictó la resolución impugnada, serán vinculantes para esta instancia los motivos y la parte dispositiva de la resolución de la sala de recurso en tanto en cuanto los hechos de la causa sean los mismos.

Cuando la Sala resuelva un recurso contra una resolución que ponga fin a un procedimiento de oposición, el Tribunal de Primera instancia ha señalado que “la Sala de Recurso solo puede fundar su resolución en los motivos de denegación relativos que la parte interesada haya invocado, así como en los hechos y pruebas correspondientes presentados por las partes”<sup>56</sup>.

Como ha señalado VIÑUALES FERREIRO<sup>57</sup>, con carácter general la jurisprudencia ha reconocido de manera reiterada la continuidad funcional que existe entre las distintas unidades de la OAMI y las salas de recurso, de la que se desprende que en el marco del nuevo examen que éstas deben hacer de las resoluciones adoptadas en primera instancia por aquéllas, están obligadas a basar su resolución en todos los elementos de hecho o de derecho que las partes hayan alegado bien ante la unidad que ha resuelto en primera instancia, bien en el procedimiento de recurso. Por tanto, el control ejercido por estas salas no se limita a la legalidad de la resolución impugnada sino que implica una nueva apreciación del litigio en su conjunto. Sin embargo, como bien se encarga de aclarar el Tribunal de Primera instancia, esto “no puede ser interpretado en el sentido de que se concede a quien interpuso dicho recurso un nuevo plazo para presentar hechos y pruebas en apoyo de su oposición”<sup>58</sup>.

### *6.6. Ineficacia de la resolución de la sala de recurso hasta la decisión de impugnar la decisión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

En el caso de la OAMI, a diferencia de la regulación de otras salas de recurso, expresamente se establece la inejecución de la resolución de la sala de recurso hasta que no haya “adquirido firmeza” al no ser impugnada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así lo dice el Art. 64.3 que señala literalmente que “*Las resoluciones de las salas de recurso solo surtirán efecto a partir de la expiración del plazo que cita el artículo 65, apartado 5, o, si dentro de dicho plazo se hubiera interpuesto recurso ante el Tribunal de Justicia, a partir de la desestimación de dicho recurso*”. Por su parte, el Art. 65.5

---

<sup>56</sup> En cuanto a los criterios de aplicación de un motivo de denegación relativo o de cualquier otra disposición invocada en apoyo de las solicitudes formuladas por las partes, señala el Tribunal que forman parte de los elementos de Derecho sometidos al examen de la OAMI. Puede suceder que la OAMI se vea en la obligación de resolver una cuestión de derecho que no haya sido alegada por las partes, si su resolución es necesaria para garantizar la aplicación correcta del Reglamento respecto a los motivos y solicitudes presentados por las partes, Sentencia del Tribunal de Primera instancia de 1 de febrero de 2005, Spag c. OAMI, asunto T-57/03 (apartado 21).

<sup>57</sup> VIÑUALES FERRERIRO, S., “Los procedimientos sobre marcas...”, cit. Anteriormente, Pág. 827. Fue LÓPEZ RAMÓN quien, en nuestra doctrina, primero identificó este principio de “continuidad funcional”. Véase en este sentido, LÓPEZ RAMÓN, F., “Las vías de consolidación de la planta orgánica del contenido comunitario”, citado anteriormente, Pág. 570.

<sup>58</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de noviembre de 2007, SAEME c. OAMI, asunto T-407/04 (apartados 49 a 52).

establece el plazo de dos meses a partir de la resolución de la sala de recurso para interponer el recurso ante el Tribunal de Justicia.

#### **IV. NOTAS COMUNES MÁS IMPORTANTES DE LOS RECURSOS QUE RESUELVEN LAS SALAS DE RECURSO DE LAS AGENCIAS COMUNITARIAS**

El análisis y descripción del régimen jurídico de las salas de recurso de seis agencias comunitarias, nos pone en situación de poder extraer las notas comunes más importantes que caracterizan este inicialmente diverso y heterogéneo modelo. A pesar de esta natural (dada la ausencia de una norma común homogeneizadora) dispersión jurídico-organizativa, la sistematización de sus notas más importantes nos permite esbozar los trazos principales un posible modelo común europeo de recursos administrativos por órganos especializados.

##### **1. Naturaleza jurídica de las salas de recurso**

Gran parte de las normas reguladoras de las salas de recurso están dedicadas a tratar de garantizar su autonomía e independencia respecto al ente que las crea y que dicta la resolución impugnada, esto es, la correspondiente agencia europea. Tanto por las reglas de nombramiento de sus miembros como por la garantía reforzada de su autonomía funcional, se podría pensar que las salas de recurso tienen una naturaleza judicial o, al menos, híbrida o cuasijudicial. De hecho, a determinados efectos comunitarios, podrían reunir la condición de tribunal, por ejemplo, para el planteamiento de una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La reciente Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de octubre de 2015<sup>59</sup> ha recordado cuáles son las características que tiene que tener un determinado ente para, al margen de su consideración nacional constituir a efectos comunitarios órgano jurisdiccional para poder plantear una cuestión prejudicial conforme al Art. 267 del Tratado<sup>60</sup>. Aplicando estos requisitos al Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, el Tribunal lo considera órgano jurisdiccional a los efectos del Art. 267 del Tratado.

A pesar de esta jurisprudencia que, insisto, sólo se refiere a la posibilidad de plantear cuestiones prejudiciales, cuando el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha cuestionado directamente la naturaleza jurídica de las salas de recurso, ha afirmado que, a pesar de su composición e independencia, son auténticos órganos administrativos y no

---

<sup>59</sup> Asunto C-203/14, Cuestión Prejudicial planteada por el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (España). En este mismo caso, se citan otros pronunciamientos como son las sentencias Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, y *Umweltanwalt von Kärnten*, C- 205/08, EU:C:2009:767, apartado 35).

<sup>60</sup> Estas características o requisitos son: a) el origen legal del organismo, b) su permanencia, c) el carácter obligatorio de su jurisdicción, d) el carácter contradictorio del procedimiento, e) la aplicación por parte de dicho organismo de normas jurídicas, f) así como su independencia.

tribunales. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) de 12 de diciembre de 2002<sup>61</sup> afirmó que:

*“mientras que las Salas de Recurso [del OAMI] gozan de un amplio grado de independencia en el desempeño de sus funciones, constituyen un departamento de la Oficina [es decir, de la OAMI] responsable de controlar, en las condiciones y dentro de los límites establecidos en el Reglamento n° 40/94, las actividades de los otros departamentos de la administración a la que pertenecen. Dado que una Sala de Recurso goza, en particular, las mismas competencias que el examinador, cuando se las ejerce actúa como la administración de la Oficina [es decir, la OAMI]. Una acción ante la Sala de Recurso [de la OAMI], por tanto, forma parte del procedimiento de registro administrativo [...]”.*

Al ser un órgano administrativo, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) de 13 de julio de 2005<sup>62</sup>, analizando los plazos en que razonablemente una sala de recursos debe pronunciarse (en este caso la de la OAMI), afirmó que no son de aplicación los criterios y derechos del Art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que establece los derechos de los particulares en sus relaciones con la Administración de Justicia. Sin embargo, precisamente, por el carácter administrativo de la Sala, el Tribunal no dejó desamparado al particular señalando que las decisiones de las salas de recurso se tienen que emitir en un plazo razonable por ser una exigencia del principio general del derecho de buena administración reconocido en el Art. 41 de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea relacionado a los procedimientos administrativos de la Comunidad<sup>63</sup>.

Como finalmente concluiré, además de los aspectos organizativos y estructurales de las salas de recurso es su competencia objetiva y, por tanto, su capacidad de actuación lo que marca su diferencia con los órganos jurisdiccionales. El hecho de poder sustituir la decisión técnica de la administración comunitaria y no controlar exclusivamente la legalidad de la decisión hace pensar que estamos realmente ante órganos administrativos y no judiciales.

## **2. La independencia funcional de las salas de recurso**

Es una constante en la normativa reguladora de las salas de recurso, la reiteración en su consideración de órganos que se crean por motivos de economía procesal y que son independientes a las agencias comunitarias que los crean. Al margen de la garantía de impar-

---

<sup>61</sup> Asunto T-63/01, Procter & Gamble v. OHIM (Soap bar shape). En idéntico sentido, entre otras, puede verse la Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001 (Asunto C-383/99 P, Procter & Gamble v. OHIM (BABY-DRY); la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) de 13 de julio de 2005 (Asunto T-242/02, The Sunrider Corp., v. OHIM). Igualmente, la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Octava) de 11 de diciembre de 2014 (Asunto T-102/13 -Caso Heli-Flight GmbH & Co. KG, contra Agencia Europea de la seguridad aérea (AESA)-).

<sup>62</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) de 13 de julio de 2005 (Asunto T-242/02, The Sunrider Corp., v. OHIM), parágrafo 51.

<sup>63</sup> Sobre el sistema judicial de la Unión Europea, véase, por ejemplo: BACIGALUPO SAGGESE, M., “El sistema jurisdiccional de la Unión Europea”, en LINDE PANIAGUA, E., BACIGALUPO SAGGUESE, M., y FUENTETAJA PASTOR, J.A., Principios de Derecho de la Unión Europea, Edit. Colex, 2012, Págs. 465 y ss.

cialidad e independencia de sus miembros y a las que seguidamente me referiré, el Derecho comunitario al crear este tipo de órganos parte de afirmar su independencia funcional. Se trata, formalmente al menos, de una independencia tanto de su estructura administrativa como reguladora<sup>64</sup>. Expresamente, todas las normas creadoras de estas salas de recurso afirman con contundencia que sus miembros no recibirán instrucciones por parte de ningún miembro de cualquier otro órgano de la agencia.

Como ha señalado la jurisprudencia comunitaria, uno de los rasgos más importantes de estas salas es la independencia con la que sus miembros son capaces de operar, al margen de instrucciones de sus Agencias y Oficinas. Así lo ha dicho el Tribunal de Justicia en la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 30 de junio de 2004<sup>65</sup> (párrafo 27): *“las Salas de Recurso y sus miembros tienen independencia funcional en el ejercicio de sus tareas. La Oficina [es decir, la OAMI] no puede, por tanto, darles instrucciones”*.

Qué duda cabe, sin embargo, que esta independencia puede verse cuestionada en la medida en que, por ejemplo, el presupuesto y los medios de las salas de recurso dependen claramente de los de las agencias de los que los crean<sup>66</sup>. Tratar de garantizar o reforzar de alguna manera esta autonomía presupuestaria de las salas de recurso respecto a las agencias en las que formalmente se integra, contribuiría decisivamente a su deseable y fundamental independencia material y funcional.

### **3. Objetividad, imparcialidad e independencia de los miembros que integran las salas de recurso**

La declaración de autonomía e independencia de las salas de recurso se encuentra realmente reforzada con una serie de medidas que tratan de asegurar la objetividad, imparcialidad e independencia de los miembros que integran la sala de recurso. Todas las medidas que, a continuación, voy a sistematizar, vienen precedidas por una declaración general y que se reitera en todas las normas anteriormente mencionadas y según la cual *“Los miembros de las salas de recurso serán independientes y no estarán sujetos en sus decisiones por instrucción alguna”*. Se trata, no obstante, de una afirmación que si no viene acompañada de medidas y estrategias concretas que permitan materializarla, estaría vacía de contenido. Me referiré, a continuación, a algunas de ellas.

---

<sup>64</sup> En este sentido, por ejemplo, el Reglamento (CE) n° 713/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), en su Considerando 19. Igualmente, el Reglamento 1093/2010, del Parlamento y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea) en su Considerando 59.

<sup>65</sup> En el asunto T-107/02, GE Betz v. OHIM – Atofina Chemicals (BIOMATE)

<sup>66</sup> En este sentido, NAVIN-JONES, M., “A Legal Review of EU Boards of Appeal...”, cit. anteriormente, Pág. 165.

### *3.1. Nombramiento de los miembros de las salas de recurso: convocatoria pública, especialización técnica en la selección, declaraciones de interés y compromiso formal de independencia*

El nombramiento de los miembros de las salas de recurso se realiza, normalmente, por el órgano de gobierno por excelencia de la correspondiente agencia, el consejo de administración. Esta decisión discrecional está limitada en la medida en que la selección de los miembros se tiene que producir de entre un listado que previamente ha propuesto la Comisión Europea. A su vez, la propuesta de la Comisión suele hacerse tras una convocatoria pública de manifestaciones de interés y tras haber consultado a algún órgano especializado más de la Unión Europea.

En el caso de algunas agencias, para limitar aún más, la discrecionalidad en el nombramiento de las salas de recurso, se condiciona el origen de los candidatos siendo frecuente, por ejemplo, que la extracción de los miembros de la sala de recursos tenga lugar entre personas que pertenecen o han pertenecido a organismos regulatorios del concreto sector en el que se interviene<sup>67</sup>.

Es bastante habitual en la regulación de las salas de recurso que la garantía y el compromiso de imparcialidad e independencia de cada uno de los miembros de las salas de recurso, se formalice en un documento o declaración de compromiso y una declaración de intereses en la que deberán indicar o bien que no tienen ningún interés que pudiera considerarse perjudicial para su independencia, o bien los intereses directos o indirectos que tengan y que pudieran considerarse perjudiciales para su independencia. Estas declaraciones serán públicas y deberán hacerse anualmente<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Así, por ejemplo, recordar el Art. 18.1 del Reglamento (CE) N° 713/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, por el que se creó la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (en adelante, Reglamento ACER), que señala que *“La Sala de Recurso estará compuesta de seis miembros y seis suplentes, seleccionados entre el personal directivo actual o anterior de las autoridades reguladoras nacionales, los organismos responsables de la competencia u otras instituciones comunitarias o nacionales, y con la experiencia necesaria en el sector de la energía”*.

Tanto en la forma de nombramiento como en los requisitos profesionales de los candidatos a formar parte de la sala de recursos, el Reglamento (UE) N° 1093/2010 del Parlamento europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en adelante, “Reglamento AES”, en su artículo 58, establece unas medidas muy parecidas aunque, lógicamente, circunscritas al ámbito competencial de la correspondiente autoridad administrativa. Igualmente, el Art. 41 del Reglamento(CE) N° 216/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de febrero de 2008, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea (en adelante, “Reglamento EASA”). También, el Art. 89.2 del Reglamento (CE) N° 1907/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos (en adelante, “Reglamento ECHA”). Este último caso contiene una forma de llamamiento público a los posibles interesados en formar parte de la sala de recursos algo más actualizado.

<sup>68</sup> Art. 18.7 del Reglamento ACER y 58.6 del Reglamento AES.

### *3.2. Período de nombramiento, renovación e imposibilidad de remoción: cinco años prorrogables y destitución por la propia Agencia o por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

Qué duda cabe que el período de nombramiento de las personas que se encuentran al frente de órganos y administraciones que se tildan de “independientes” es un elemento clave para conocer el alcance real de su autonomía. No se ha optado por otorgar un régimen de permanencia indefinida como ocurre con los órganos judiciales. Éste sea, quizás, el elemento que más diferencia estos órganos administrativos de los judiciales encargados de revisar la legalidad de la actividad comunitaria. En el caso de las salas de recurso de las agencias comunitarias existe una práctica unanimidad en el establecimiento de un nombramiento por 5 años renovables, normalmente, por un único período<sup>69</sup>. En alguna ocasión, la renovación no se limita a un solo mandato estableciéndose que podrá renovarse por períodos adicionales de cinco años o hasta el momento de la jubilación del Presidente o sus miembros, si la edad de la misma se alcanza durante el nuevo mandato<sup>70</sup>.

El ejercicio de sus funciones se caracteriza por la inamovilidad o imposibilidad de destitución salvo que hayan sido declarados culpables de falta grave y el consejo de administración, previa consulta a algún otro órgano de la Agencia, tome una decisión a este efecto<sup>71</sup>.

Existen, no obstante, dos supuestos en los que las garantías frente a la destitución están más reforzadas aún en la medida en que esta decisión tiene que ser adoptada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, normalmente, a petición de la Comisión y previo dictamen del correspondiente consejo de administración. Me refiero a los casos de la OAMI y de la OCVV<sup>72</sup>. En estos dos casos, por tanto, la inamovilidad de los miembros de las salas de recurso es más cercana a la de los miembros del poder judicial que a la del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

### *3.3. Incompatibilidad con otras funciones dentro de la Agencia*

Otra de las habituales garantías con las que se pretende asegurar la independencia y objetividad de los miembros de las salas de recurso, es con la imposibilidad de que desempeñen otras funciones (además de las propias de la sala de recurso se entiende) en cualquiera de los órganos que integran la correspondiente agencia.

---

<sup>69</sup> Sirva como modelo, por ejemplo, Art. 58.4 del Reglamento AES.

<sup>70</sup> Es el caso del Art. 131.1 del Reglamento (CE) N° 40/94, del Consejo (“Reglamento OAMI”, en adelante).

<sup>71</sup> Arts. 18.3 del Reglamento ACER, 58.5 del Reglamento AES, Art. 42.4 Reglamento EASA y Art. 90.4 Reglamento ECHA.

<sup>72</sup> Es el caso, en primer lugar, de la OAMI en el que el Art. 131.1 y 3 de su Reglamento impide la remoción de los miembros de la sala de recursos, “*salvo por motivos graves y mediante acuerdo tomado a tal fin por el Tribunal de Justicia a instancia del consejo de administración previa recomendación del presidente de las salas de recurso, tras consultar al presidente de la sala a la que pertenezca el miembro de que se trate*”. El mismo supuesto es contemplado en el Art. 47.1 del Reglamento (CE) N° 2100/94, del Consejo, de 27 de julio de 1994 relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales (“Reglamento OCVV” en adelante).

La exigencia de una muy especial y específica formación en los miembros de las salas de recurso con obligación incluso de procedencia del sector concreto que se está regulando, pudiera generar verdaderos conflictos de interés en cuanto a la dedicación de estos expertos. Al margen de otras relaciones que comentaré seguidamente y que generan la obligación de abstención o la posibilidad de recusación de estos miembros, los reglamentos que regulan estas salas establecen la imposibilidad de que puedan desempeñar cualquier otro cargo o función en la correspondiente agencia<sup>73</sup>.

Cuestión diferente es que, en algún caso, se les permita ejercer sus funciones a tiempo parcial sin exigirles dedicación exclusiva<sup>74</sup>. Una medida que no es objeto de regulación en el ámbito comunitario pero que, sin embargo, ha sido destacada como una importante garantía de independencia, tanto respecto de la Administración que los nombra o de la que dependen como respecto a los grupos empresariales que actúan en un determinado sector, es el establecimiento de un régimen de incompatibilidades *ex post* como el que establece el artículo 15 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, Reguladora del Ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado<sup>75</sup>. Una garantía a posteriori como esta, evitaría en parte lo que algunos políticos llaman gráficamente “puertas giratorias” impidiendo que las personas que tienen responsabilidades importantes en ámbitos económicos trascendentes puedan estar condicionados en la toma de decisiones por oportunidades profesionales futuras.

### 3.4. Régimen de abstención y recusación

Por si todas estas garantías, formales y materiales, de independencia e imparcialidad establecidas con carácter previo fuesen pocas, la reglamentación de las salas de recurso, establecen un régimen de abstención y recusación, en parte, similar al que tenemos establecido en la legislación de régimen jurídico y procedimiento administrativo común en España pero reforzado con posibilidades de requerimiento de abstención por parte del resto de miembros del órgano colegiado.

En general, se establece el deber de abstención de los miembros de la correspondiente sala de recurso si alguno de ellos tiene intereses personales o si ha actuado anteriormente como representante de una de las partes del procedimiento o participado en la decisión recurrida<sup>76</sup>. Si, por alguna de estas causas o por cualquier otro motivo, un miembro de una sala de recurso considera que otro miembro no debe participar en un procedimiento de recurso, informará de ello a la sala.

Cualquier parte en los procedimientos de recurso podrá recusar a los miembros de la sala de recurso por uno de los motivos mencionados en el párrafo anterior, o si se sospechara su parcialidad. Dos limitaciones se establecen a la posibilidad de recusación de los miembros de la sala: no podrá aceptarse si se basa en la nacionalidad de los miembros o si la parte recurrente, teniendo ya conocimiento de que existen causas de recusación, hubiera

---

<sup>73</sup> Véanse, los Artículos 18.3 del Reglamento ACER, 59.1 del Reglamento AES, 90.3 del Reglamento ECHA y 131.5 del Reglamento OAMI.

<sup>74</sup> Art. 47.4 del Reglamento OCVV y 42.3 del Reglamento EASA.

<sup>75</sup> En este sentido, SANTAMARÍA PASTOR, J.A., Los recursos especiales... cit. anteriormente, Pág. 62.

<sup>76</sup> Art. 18.4 del Reglamento ACER.

efectuado no obstante un trámite procesal que no sea el de la recusación de algún miembro de la sala de recurso<sup>77</sup>.

### *3.5. Cualificación técnica de los miembros de las salas de recurso: posibilidad de nombramiento de técnicos no juristas y la exigencia de un número mínimo de miembros con conocimientos jurídicos*

Uno de los elementos más interesantes del régimen jurídico de las salas de recurso que estoy analizando y que nos podría permitir mejorar nuestro modelo de recursos administrativos, es la posibilidad de que se integren en ellos especialistas no jurídicos en la materia y que puedan aportar conocimientos técnicos suficientes que, además, por su cualificación permiten la revisión de la decisión originaria de la correspondiente agencia europea.

Lo normal, como vimos anteriormente, es que los reglamentos que crean las agencias y, por tanto, las correspondientes salas de recurso, remitan a normas internas de la agencia en lo que a la cualificación técnica de los miembros de la sala de recurso se refiere. En algunos casos, se exige que la presencia de los juristas sea mayoritaria o, al menos, que la presidencia corresponda a un jurista<sup>78</sup>.

Dependiendo del peso que tengan los juristas o los “técnicos” en la correspondiente sala de recurso, las resoluciones que emitan estas salas pondrán más el acento en la revisión técnica de los hechos tenidos en cuenta por el órgano ejecutivo de la agencia o en la revisión de las cuestiones legales y procedimentales de la decisión<sup>79</sup>. En realidad, las diferentes fases por las que pasan los procedimientos administrativos tramitados ante este tipo de agencias especializadas hacen poner el acento en unos u otros aspectos. Así, en primer lugar, la primera decisión del órgano ejecutivo de la agencia se toma de acuerdo

---

<sup>77</sup> En este sentido, a título de ejemplo, véanse los artículos 48.4 del Reglamento OCVV, 43 del Reglamento EASA, 90.5 del Reglamento ECHA y 132.5 del Reglamento OAMI.

<sup>78</sup> No se ha optado por un modelo como el que adopta la legislación española de exigir el carácter funcional de un determinado nivel y la exigencia de un período de tiempo -15 años- de ejercicio preferente en el ámbito del Derecho administrativo relacionado directamente con la contratación pública. Se trata de criterios muy rígidos de los que el Derecho comunitario suele huir en aras a su tradicional flexibilidad e informalidad.

El Reglamento de la OAMI, por ejemplo, establece en su Art. 130.2 que las salas de recurso adoptarán sus resoluciones en composición de tres miembros siendo, al menos dos de dichos miembros, juristas. El Art. 58.2 de la AES es muy ambiguo en lo que a esta exigencia se refiere señalando simplemente que “La Sala de Recurso dispondrá de conocimientos jurídicos suficientes para facilitar asesoramiento jurídico sobre la legalidad del ejercicio de sus funciones por parte de la Autoridad” pero sin exigir un número mínimo de especialistas en Derecho.

<sup>79</sup> CHIRULLI, P., DE LUCIA.L., “ Specialized Adjudication in EU Administrative Law -The Boards of Appeal of EU Agencies”, cit. anteriormente, Págs. 21 y 22. Por su parte, SANTAMARÍA PASTOR, J.A., en *Los recursos especiales en material de contratos del sector público*, Edit. Aranzadi, 2015, pág. 45, refiriéndose al caso de la cualificación técnica en la Directiva de Recursos en materia de contratación pública señala la conveniencia de que, sin descartar la presencia del algún miembro que no lo sea, la composición mayoritaria de estas comisiones o tribunales debe ser de juristas dado que sus funciones se enmarcan en el ámbito del razonamiento jurídico.

con criterios técnicos; la sala de recurso utiliza principalmente criterios legales pero aprovechando la presencia de expertos técnicos y, finalmente, llegado el caso, el Tribunal decide sobre una base puramente legal.

#### **4. Carácter potestativo o preceptivo de la interposición del recurso**

Una de las cuestiones más importantes a tener en cuenta en este intento de sistematizar las reglas más comunes del régimen de recursos ante las salas especializadas de las agencias comunitarias, es, sin duda, el carácter preceptivo o no de esta vía administrativa de justicia.

Aunque la normativa reguladora de las agencias administrativas analizada no se pronuncia de manera clara y directa sobre el carácter preceptivo o meramente potestativo del recurso ante la sala de recurso, de la regulación que se hace en esta normativa sobre los recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea frente a los actos de las agencias comunitarias, podemos deducir el carácter preceptivo de este recurso previo ante la correspondiente sala de recurso.

Dada la variedad de funciones y competencias que llevan a cabo algunas de estas agencias, el carácter preceptivo del recurso, lógicamente, se establece para las competencias resolutorias de la agencia y dejando el carácter potestativo para el resto<sup>80</sup>. Bajo mi punto de vista, este elemento debería ser objeto de revisión en el sentido de establecer con carácter general el carácter potestativo de los recursos ante estos órganos especializados sin que constituya un límite o impedimento para el acceso directo al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Será el prestigio que tanto por su eficacia como por su calidad técnica tenga la correspondiente sala de recurso la que hará que mayoritariamente el ciudadano opte por acudir a esta vía administrativa con carácter previo a la judicial.

#### **5. Carácter automático de la suspensión de la eficacia de la resolución por la mera interposición del recurso**

En el ámbito de esta “justicia administrativa comunitaria”, al igual que sucede en los recursos judiciales, la regla general es la establecida en el Artículo 278 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea conforme a la que *“Los recursos interpuestos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrán efecto suspensivo. Sin embargo, el Tribunal podrá, si estima que las circunstancias así lo exigen, ordenar la suspensión de la ejecución del acto impugnado”*.

---

<sup>80</sup> A título de ejemplo, el Reglamento AES establece que el pronunciamiento de la sala de recurso en las materias relacionadas con la aplicación de los arts. 17, 18 y 19 de los Reglamentos AES se erige en requisito previo necesario para acceder al TJUE; paso no necesario en el caso de decisiones de la AES en otras materias, revisables directamente ante la instancia judicial. Cabe, también, de acuerdo con el art. 61.3 de los Reglamentos AES en conexión con el art. 265 del TFUE, recurrir por omisión contra la inacción de la AES en aquellos supuestos en los que esté obligada a intervenir (MINGUEZ HERNÁNDEZ, F., “Las autoridades europeas de supervisión: estructura y funciones” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, pág. 14).

Véase, igualmente, el Art. 73 del Reglamento OCVV; el art. 63 del Reglamento de la OAMI; el Art. 50 del Reglamento EASA.

Sin embargo, esta regla propia del proceso judicial no siempre se sigue en la vía administrativa comunitaria. Algunas de las normas reguladoras de determinadas agencias comunitarias, establecen el carácter automático de la suspensión cuando se recurre algún acto comunitario frente a una determinada sala de recurso. Es el caso de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV), cuyo Reglamento establece en su Art. 67.2 que “*La interposición de un recurso suspende automáticamente su ejecución*”. En este caso, la excepcionalidad pasa a ser la ejecución del acto recurrido que sólo tendrá lugar cuando se motive expresamente<sup>81</sup>.

En otros casos, la regla general es que el recurso no tendrá efecto suspensivo de forma automática aunque la correspondiente sala de recurso podrá suspender la aplicación de la decisión recurrida si considera que las circunstancias así lo requieren<sup>82</sup>.

## **6. Contenido de la resolución del recurso: su capacidad para valorar de nuevo la realidad y no limitarse a un papel revisor o de control exclusivo de la legalidad del acto impugnado**

Como decía con anterioridad, quizás, el elemento que más claramente determina la naturaleza administrativa y no judicial de las salas de recurso es el del contenido de sus resoluciones. Conforme a la normativa reguladora de las agencias comunitarias en las que se insertan, las salas de recurso pueden sustituir la decisión administrativa de la agencia si apreciaran motivos de ilegalidad en su actuación. No se trata, por tanto, de la tarea propia de los jueces y tribunales de controlar el ajuste a la legalidad de la actuación administrativa, realmente y a pesar de las características especiales de autonomía e independencia de estos órganos, estamos ante una especie de segunda fase procedimental en la que, propiciado por la composición mixta del órgano (técnica y jurídica), la sala de recurso puede tomar una nueva decisión sobre el fondo del asunto o condicionar absolutamente la respuesta que formalmente vuelva a dar la agencia correspondiente. La sala de recurso puede, por tanto, entrar a analizar de nuevo los hechos y adoptar una nueva decisión técnica. Es lo que la jurisprudencia comunitaria ha llamado “continuidad en el ejercicio de sus funciones”<sup>83</sup>.

Las salas de recurso, en la mayor parte de los casos analizados, al revisar sus resoluciones, pueden sustituir la decisión de cualquier órgano de la agencia o remitir al órgano correspondiente de aquella los criterios para que, de forma vinculante, resuelvan de nuevo. Se

---

<sup>81</sup> Este mismo régimen jurídico es el que utiliza el Reglamento ECHA (Art. 91.2) y el Reglamento OAMI (Art. 58.1). En este último caso, en lo que a la suspensión se refiere, se limita a señalar el carácter automático de la misma sin el establecimiento de plazos específicos ni trámites concretos para poder rectificar o adoptar esta medida cautelar.

<sup>82</sup> Art. 19.3 del Reglamento ACER y Art. 60.3 del Reglamento AES.

<sup>83</sup> En este sentido, véanse: Asunto T-63/01, Procter & Gamble v. OHIM (Soap bar shape). En idéntico sentido, entre otras, puede verse la Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001 (Asunto C-383/99 P, Procter & Gamble v. OHIM (BABY-DRY)); la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia Instancia (Sala Cuarta) de 13 de julio de 2005 (Asunto T-242/02, The Sunrider Corp., v. OHIM). Igualmente, la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Octava) de 11 de diciembre de 2014 (Asunto T-102/13 -Caso Heli-Flight GmbH & Co. KG, contra Agencia Europea de la seguridad aérea (AESA)-).

trata, por tanto, de competencias plenas a la hora de resolver el conflicto llegando a sustituir la resolución del órgano correspondiente o condicionando absolutamente la nueva resolución que deba dictar la agencia.

Al tener una composición técnica compleja, la sala tendría capacidad para sustituir el criterio técnico de la agencia. La base científica de una decisión de la agencia, por ejemplo, podría sustituirse por la sala de recurso mientras que la revisión que podría hacer el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tendría sólo carácter de legalidad.

Por tanto, para que la sala de recurso corrija al órgano de la agencia que emitió una resolución, no se tiene, siquiera, que dar una ilegalidad por parte de la correspondiente agencia, basta con que haya una discrepancia respecto al criterio técnico utilizado inicialmente por la Agencia para que dicha resolución pueda ser revisada por la sala de recurso. En este sentido, por ejemplo, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) en su Sentencia de 13 de marzo de 2007<sup>84</sup> afirma: *“En segundo lugar, procede señalar que ninguna razón de principio vinculada a la naturaleza del procedimiento que se sigue ante la Sala de Recurso o a la competencia de este órgano excluye que, a efectos de pronunciarse sobre el recurso del que conoce, dicha Sala tenga en cuenta hechos o pruebas presentados por primera vez en la fase de dicho recurso”*.

Es una de las doctrinas jurídicas básicas del derecho de la Unión Europea, que los tribunales están obligados a controlar la legalidad y la legitimidad de una decisión o acto específico tomado por un órgano de la Unión, pero no pueden, en general, sustituir la valoración de las cuestiones de hecho pertinentes, el razonamiento o el juicio del que tomo la decisión inicial. Como se indica en el caso DIR International Film: *“El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia no pueden, en ningún caso, sustituir su propio razonamiento por la del autor del acto impugnado”*<sup>85</sup>.

De forma muy clara y contundente, en una reciente Sentencia de 13 de mayo de 2015, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha afirmado: *“Procede destacar que el control que ejerce el Tribunal de conformidad con el artículo 61 del Reglamento n° 6/2002 consiste en un control de legalidad de las resoluciones de las Salas de Recurso de la OAMI y que sólo puede anular o reformar la resolución objeto del recurso si, en el momento en que se adoptó, estaba viciada por alguno de los motivos de anulación o de reforma establecidos en el artículo 61, apartado 2, de dicho Reglamento. De ello se deriva que la facultad de reforma reconocida al Tribunal no tiene por efecto conferir a éste la facultad de sustituir la apreciación de la Sala de Recurso por la suya propia y, tampoco, de proceder a una apreciación sobre la que dicha Sala todavía no se ha pronunciado. Por consiguiente, el ejercicio de la facultad de reforma debe limitarse, en principio, a las situaciones en las que el Tribunal, tras controlar la apreciación efectuada por la Sala de Recurso, está en condiciones de determinar, sobre la base de los elementos de hecho y de Derecho tal como han sido establecidos, la resolución que la Sala de Recurso tenía la obligación de adoptar”*<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Asunto C-29/05 P, apartado 49.

<sup>85</sup> Asunto C-164/98 P DIR International Film and Others v. Commission [2000] ECR I-447, apartado 38. Véase también C-525/04 P Spain v. Commission (2007) ECR I-9947, apartado 60–61, Asunto T-13/99 Pfizer (n. 23).

<sup>86</sup> Sentencia del Gran Tribunal (Sala Octava) en el Caso Group Nivelles contra Oficina de Armonización del Mercado Interior (Marcas, Dibujos y Modelos) (OAMI), Sentencia de 13 mayo 2015 -apartado 89-. En este mismo sentido, pueden verse las sentencias de 5 de julio de 2011, Edwin/OAMI, C-263/09 P, Rec,

Esta incapacidad de los tribunales de la UE, sin embargo, no alcanza ni se aplicará a las salas de recurso porque, como he dicho, no son órganos judiciales que puedan revisar exclusivamente la legalidad de la actividad administrativa. A pesar de tener también un carácter de órgano administrativo especializado, lo contrario sucede en el Derecho español en relación a las posibilidades de los Tribunales Administrativos de Contratación Pública cuyas resoluciones nunca podrán sustituir la voluntad de la Administración contratante teniéndose que producir una nueva resolución por parte del órgano administrativo que resolvió en primera instancia (Art. 47.2 y 3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público).

Resulta mucho más interesante y eficaz, el reconocimiento de la posibilidad de revisión completa de la decisión administrativa por parte de las salas de recurso tal y como ocurre en el sistema de recursos tradicional del Derecho español. Concebida así, esta vía administrativa es susceptible de dar lugar a una satisfacción del recurrente más amplia que la que obtendría a través de un recurso contencioso vinculado estrictamente a las pretensiones ejecutadas. Todo ello, además, teniendo en cuenta que se evitaría el calvario que provoca la ejecución o inejecución de la sentencia, problema que se evita con la resolución favorable de un recurso administrativo<sup>87</sup>.

No obstante esta interpretación, existe otra línea de actuación por parte de las salas de recurso, conforme a la cual, la propia sala se autolimita a considerar la legalidad o no de la medida adoptada por el órgano ejecutivo de la Agencia pero sin entrar a sustituir o reemplazar su criterio. Es el caso, por ejemplo, de la resolución de la sala de recurso de la ECHA en el caso *Italcementi*<sup>88</sup>. En este supuesto, la sala de recurso, no entró en una nueva valoración de pruebas ni de apreciación del supuesto de hecho, simplemente, la sala anuló la actuación de la ECHA por vulneración del principio de buena administración al haber dado un plazo muy breve al recurrente a la hora de resolver una cuestión determinada.

Ahora bien, aún partiendo de la posibilidad de que las salas de recurso puedan revisar totalmente la decisión adoptada por la Agencia, cabría preguntarse si éstas tienen capacidad para resolver o pronunciarse sobre cuestiones no expresamente solicitadas por las partes pero que, sin embargo, pudieran ser detectadas en esta vía de recurso. Así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Sexta) de 13 septiembre 2010<sup>89</sup>, en su apartado 37 señala: *“Habida cuenta de esta continuidad, la amplitud del examen que la Sala de Recurso está obligada a realizar con respecto a la resolución objeto del recurso no queda ciertamente determinada, en principio, por los motivos invocados por la parte que haya interpuesto el recurso. Aunque ésta no haya invocado un motivo específico, la Sala de Recurso está obligada a examinar el recurso a la luz de todas las razones de Derecho y de hecho pertinentes [sentencias del Tribunal de 23 de*

---

EU:C:2011:452, apartados 71 y 72) y la de 5 de mayo de 2015, del Tribunal General de la Unión Europea, Caso Spa Monopole/OHMI - Orly International (SPARITUAL) contra Oficina de Armonización del Mercado Interior (Marcas, Dibujos y Modelos) (OAMI) -apartado 61-.

<sup>87</sup> ESCUÍN PALOP, V., BELANDO GARÍN, B., *Los recursos administrativos*, Edit. Civitas 2011, Pág. 40.

<sup>88</sup> *Italcementi Fabbriche Riunite Cemento S.p.A. Bergamo v. ECHA*, A-007-2012, de 25 de septiembre de 2013 ([https://echa.europa.eu/documents/10162/13575/a-007-2012\\_boa\\_decision\\_en.pdf](https://echa.europa.eu/documents/10162/13575/a-007-2012_boa_decision_en.pdf)).

<sup>89</sup> Asunto T-292/08 (*Inditex v OHMI*). En términos muy parecidos, la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Primera) de 21 septiembre 2012 -apartado 80- (Asunto T-278/10, *Wesergold Getränkeindustrie v OHMI - Lidl Stiftung*).

septiembre de 2003 ( TJCE 2003, 282), *Henkel/OAMI – LHS (UK) (KLEENCARE)*, T-308/01, Rec. p. II-3253, apartado 29, y *HOOLIGAN* ( TJCE 2005, 35), antes citada, apartado 18J”.

Para CHIRULLI y DE LUCIA, esta interpretación sólo cabe en aquellos procedimientos en los que las salas de recurso tienen que dirimir conflictos entre dos particulares como sucede con las salas de recurso de la OAMI (una parte solicita una inscripción y otra parte se niega a ello) o de la CPVO (alguien se opone a la concesión de un derecho de plantas comunitario). En el resto de supuestos, según estos autores, las salas sólo pueden ejercer la revisión de la resolución de la agencia correspondiente sobre la base de la petición de la parte recurrente<sup>90</sup>.

También hay que plantearse las limitaciones con las que contará el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la hora de revisar la resolución de una sala de recurso. ¿Está vinculado por las alegaciones realizadas en vía de recurso o puede pronunciarse sobre otras cuestiones no alegadas en el recurso administrativo previo?. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) en su Sentencia de 15 abril 2010 (Asunto C-38/09 P, apartado 76) parece inclinarse por esta clásica (en los derechos internos) interpretación: “*Los hechos no invocados por las partes ante los órganos de la OCVV no pueden invocarse tampoco en la fase del recurso interpuesto ante el Tribunal. En efecto, este último ha de examinar la legalidad de la resolución de la Sala de Recurso controlando la aplicación del Derecho de la Unión realizada por ésta a la luz, en particular, de los elementos de hecho expuestos ante dicha Sala, pero no puede, en cambio, efectuar ese control tomando en consideración elementos de hecho que hayan sido presentados por primera vez ante él (véase, por analogía, la sentencia de 13 de marzo de 2007 [ TJCE 2007, 57] , OAMI/Kaul, C-29/05 P, Rec. p. I-2213, apartado 54)*”.

Siendo esta la regla general, no es menos cierto que otra línea jurisprudencial comunitaria impone cierta flexibilidad a la hora de atender por el Tribunal de Justicia de cuestiones no expresamente planteadas por las partes en vía de recurso<sup>91</sup>.

El carácter revisor de la jurisdicción comunitaria, al igual que ocurre en el contencioso-administrativo español, impide la alegación ante el Tribunal de nuevos hechos no tratados en la vía administrativa aunque sí cabe esgrimir nuevos argumentos no planteados y discutidos con anterioridad.

## V. CONCLUSIÓN FINAL

La Unión Europea cuenta, básicamente, con dos mecanismos o sistemas de revisión de la actividad administrativa que ejecuta directamente. El primero de ellos consiste en el establecimiento de una especie de recurso de reposición por el que el mismo órgano autor de determinadas resoluciones que afectan a los derechos de los ciudadanos europeos es capaz de resolver la reclamación correspondiente. De esta primera opción o modalidad,

---

<sup>90</sup> CHIRULLI, P., y DE LUCIA, L., “Specialized Adjudication in EU Administrative Law -The Boards of Appeal of EU Agencies”, cit. anteriormente, Pág. 18.

<sup>91</sup> TGUE (Sala de Casación), sentencia de 10 julio 2014, apartado 110.

poco podemos aprender o utilizar para la mejora del modelo español de recursos administrativos en la medida de que se trata de un supuesto muy simple y sin ningún matiz digno de relevancia.

El segundo sistema de revisión de la actuación administrativa es el establecido en algunas agencias comunitarias que crean órganos especializados e independientes llamados salas de recurso. Estas salas se encargan de solucionar los conflictos que se generan entre esta peculiar forma de organización administrativa que son las agencias y los particulares afectados por sus decisiones.

Creo que se trata de un modelo de éxito en la medida en que se ha logrado descargar de trabajo al Tribunal de Justicia de la Unión Europea creando unos órganos administrativos especializados técnicamente y con un alto reconocimiento y grado de aceptación por los ciudadanos y sectores económicos afectados. Se acepta de buen grado este sistema de revisión administrativa por órganos especializados en la medida en que se asume que constituye una verdadera anticipación a lo que podría resolver un juez o tribunal en el caso de que se hubiera planteado el conflicto ante la jurisdicción comunitaria.

Aunque existe bastante disparidad entre estas salas de recurso, especialmente, en lo que se refiere a la carga de trabajo que tienen unas y otras, podemos establecer en el 10% de media el porcentaje de las decisiones de las salas de recurso que finalmente son impugnadas ante los Tribunales de la Unión<sup>92</sup>. Es decir, en sectores tan especializados y sensibles económicamente como en los que se desenvuelven estas agencias comunitarias, más del 90% de las decisiones de sus salas de recurso son entendidas por los ciudadanos y empresas afectadas como resoluciones aceptables que no merecen ser recurridas ante los Tribunales de la Unión. Ello porque, entre otras cosas, se trata de resoluciones adoptadas en procedimientos administrativos que tienen un coste sensiblemente inferior al de los procesos judiciales, adoptados en plazos, normalmente, más breves y presididos por una mayor flexibilidad en su tramitación.

La capacidad que otorga el ordenamiento jurídico comunitario a estas salas para que puedan llevar a cabo una completa revisión de la actuación de las agencias llegando, incluso, a sustituir su decisión, supone una clara ventaja frente a los recursos judiciales que en unos ámbitos tan técnicos como éstos, sólo podrán obligar a la Agencia a iniciar un nuevo procedimiento administrativo si es que se acredita que se ha incurrido en una irregularidad. Recurrir ante una sala de recurso se percibe, en muchas ocasiones, como una opción

---

<sup>92</sup> En el caso de las Salas de la OAMI, salas con diferencia con mayor volumen de trabajo de las analizadas, a título de ejemplo, de las 2568 reclamaciones que se hicieron a sus salas de recurso en 2013, sólo 291 fueron objeto de recurso ante el Tribunal General. En 2014 se presentaron 3284 recursos de los que 281 fueron impugnados ante el Tribunal General y 33 ante el Tribunal de Justicia. En 2015 (hasta el momento en que se escriben estas líneas -diciembre-), se han presentado 2382 recursos de los que 255 han sido recurridos ante el Tribunal General y 45 ante el Tribunal de Justicia. Hablamos, por tanto, de porcentajes de aceptación de las resoluciones de las salas de recurso de más del 90%.

Estas estadísticas pueden verse en:

[https://oami.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document\\_library/content-Pdfs/about\\_ohim/the\\_office/appeal\\_statistics/appeal\\_stats\\_2014\\_en.pdf](https://oami.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/content-Pdfs/about_ohim/the_office/appeal_statistics/appeal_stats_2014_en.pdf) y [https://oami.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document\\_library/content-Pdfs/about\\_ohim/the\\_office/appeal\\_statistics/appeal\\_stats\\_2015\\_en.pdf](https://oami.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/content-Pdfs/about_ohim/the_office/appeal_statistics/appeal_stats_2015_en.pdf).

En cuanto al grado de confirmación por parte de los Tribunales de las resoluciones de la sala de recursos, según información suministrada por la propia OAMI, estamos en tasas de aprobación superiores al 80%. Concretamente, en torno a un 95% para los procedimientos ex parte y un 75% para casos inter partes.

más eficaz y eficiente que la que proporciona la revisión por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Se trata, además, de un modelo que ha sido diseñado poniendo el acento en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos más que en la defensa estricta del interés público que representa la correspondiente agencia. La posición a favor del administrado que contiene la regulación de las salas de recurso, se demuestra, por ejemplo, en la medida en que no se permite que las propias agencias puedan llevar ante el Tribunal de Justicia las decisiones desfavorables para el interés público que defiende la Agencia de las correspondientes salas de recurso tal y como se desprende, por ejemplo, de la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 12 de octubre de 2004, Asunto C-106/03 P (apartado 31). Entre otras razones, otorgar la posibilidad de que las agencias pudieran llevar al Tribunal de Justicia las decisiones de las salas de recursos supondría colocar a éstas fuera de la organización de aquéllas y romper el ya mencionado principio de “unidad funcional” que da sentido a su configuración jurídica y naturaleza.

Esta percepción positiva de las salas de recurso a nivel europeo es homologable a la que, intuitivo, también existe en España sobre los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales que, al menos por el momento, se han convertido en una herramienta muy útil de solución de conflictos en un ámbito tan importante económicamente como el de la contratación pública y que parten de la misma filosofía que estas salas de recurso.

La accesibilidad, la especialización, la independencia y objetividad, la informalidad, la “plena jurisdicción” y el mínimo coste, son algunas de las características principales del sistema de salas de recursos de las agencias comunitarias de la Unión Europea que han hecho de éste un modelo de éxito del que podemos aprender algunas medidas y enseñanzas para la necesaria y deseable mejora de nuestro sistema interno de recursos administrativos.