

# LA VÍAS DE CONSOLIDACIÓN DE LA PLANTA ORGÁNICA DEL CONTENCIOSO COMUNITARIO

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN\*

- I. LA DIVERSIDAD DE FUNCIONES JURISDICCIONALES COMUNITARIAS.
- II. EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA COMO JUEZ GENERAL DEL CONTENCIOSO COMUNITARIO.
- III. LA ESPECIALIZACIÓN DEL CONTENCIOSO COMUNITARIO EN SALAS JURISDICCIONALES.
- IV. EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA, PRIMERA DE LAS SALAS JURISDICCIONALES.
- V. LAS SALAS DE RECURSO EN MATERIA DE MARCAS, OBTENCIONES VEGETALES Y SEGURIDAD AÉREA.

## I. LA DIVERSIDAD DE FUNCIONES JURISDICCIONALES COMUNITARIAS

Como tempranamente destacó en nuestra doctrina Díez de Velasco, el sistema judicial de la Comunidad Europea comprende las funciones propias de una jurisdicción internacional y las correspondientes a una jurisdicción interna<sup>1</sup>. Las tres grandes vías de ejercicio de dichas funciones son: a) el recurso por incumplimiento contra un Estado miembro inter-

---

\* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza.

<sup>1</sup> Manuel Díez de Velasco, «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: sus fundamentos jurídicos y estructura», en Eduardo García de Enterría, Julio González Campos y Santiago Muñoz Machado (directores), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, Madrid, Civitas, 1986, tomo I, p. 648: «La complejidad de sus tareas y la amplia competencia hacen difícil su caracterización de forma simple; pero es innegable que presenta aspectos de las jurisdicciones internacionales e internas, respectivamente».

puesto, bien por la Comisión (artículo 226) bien por otro Estado miembro (artículo 227), a fin de garantizar la observancia de las obligaciones que a los Estados miembros incumben en virtud de los tratados constitutivos; b) el recurso de anulación, accesible los Estados miembros y a las instituciones comunitarias, pero también a cualquier persona interesada, para asegurar la legalidad de los actos de las instituciones comunitarias (artículo 230); y c) la cuestión prejudicial a iniciativa de los órganos jurisdiccionales nacionales, que asegura la primacía de todos los contenidos del Derecho Comunitario, originario y derivado (artículo 234)<sup>2</sup>.

Si quisiéramos precisar el alcance de cada una de las vías enunciadas, habría abundantes matices y complementos que incorporar al anterior esquema<sup>3</sup>. Pero, a efectos de nuestro discurso, basta con destacar que la arquitectura básica del sistema jurisdiccional comunitario está integrada por esas tres columnas: una, sosteniendo directamente los Tratados frente a los Estados (recurso por incumplimiento), otra, la legalidad general de las instituciones comunitarias (recurso de anulación), y con funciones de aseguramiento de la primacía del Derecho Comunitario la tercera (cuestión prejudicial).

En el presente trabajo, interesa referirse específicamente a la segunda de las vías indicadas, al sistema de reacción jurisdiccional diseñado para asegurar la observancia del Derecho Comunitario por las mismas instituciones comunitarias, sistema al que se da la denominación de contencioso comunitario<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> A fin de agilizar las referencias, únicamente se mencionarán los preceptos del Tratado de la Comunidad Europea, sin citar los de contenido paralelo en el Tratado Euratom (artículos 136 a 160).

<sup>3</sup> Así, la jurisdicción comunitaria comprende también la resolución de controversias relacionadas con el Tratado CE entre Estados miembros cuando éstos así lo hayan pactado (artículo 239) y la emisión de dictámenes sobre la compatibilidad con el Tratado de acuerdos internacionales entre la Comunidad y uno o más Estados u organizaciones internacionales (artículo 300).

<sup>4</sup> Desde los primeros pasos de las Comunidades Europeas, se establecieron vías de control jurisdiccional de las instituciones comunitarias, que permitieron su caracterización como entes de Derecho, fuentes creadoras del Derecho Comunitario y también entidades servidoras del mismo. En palabras del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, «Las competencias y el funcionamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estudio analítico de los recursos», en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y otros (directores), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, op. cit., tomo I, p. 656, el sistema jurisdiccional comunitario sobrepasa resueltamente las notas tradicionales de la justicia internacional, al haberse configurado también como un contencioso interno: «El Tribunal de Justicia aparece como un tribunal interno de las Comunidades, expresión y garantía del orden jurídico

Son medios de ejercicio del contencioso comunitario, junto al citado recurso de anulación (artículo 230), los restantes recursos directos: el recurso de plena jurisdicción contra sanciones comunitarias, siempre que esté previsto en el correspondiente reglamento comunitario (artículo 229), el recurso por inactividad de las instituciones comunitarias (artículo 232), la acción indemnizatoria por responsabilidad extracontractual (artículo 235), el contencioso de la función pública comunitaria (artículo 236) y el contencioso derivado de cláusulas compromisorias (artículo 238). El propósito es tratar de la planta orgánica del contencioso comunitario, sin entrar en el régimen de los diversos medios de recurso que éste admite<sup>5</sup>.

Como es sabido, inicialmente, el ejercicio de todas las funciones jurisdiccionales se concentró en el Tribunal de Justicia. Sin embargo, el incremento del número de asuntos, así como la diferente índole de los mismos, ha llevado a la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, que permiten identificar una planta propia del contencioso comunitario. Así, la previsión del Tribunal de Primera Instancia en el Acta Única (1986) se orientaba ya a conferirle el ejercicio general de la jurisdicción administrativa, junto a otras funciones<sup>6</sup>. Tras las reformas llevadas a cabo en el Tratado de Niza (2001), ese Tribunal se ha consolidado como el juez general del contencioso comunitario, desarrollándose, al mismo tiempo, un proceso de especialización contencioso-administrativa, al permitirse la creación de las Salas Jurisdiccionales. La primera en constituirse ha sido el Tribunal de la

---

comunitario sustantivo, con jurisdicción general y no tasada a litigios concretos, obligatoria y no necesitada de previa y específica sumisión por los Estados afectados, a la que los particulares, y no sólo los Estados, tienen acceso, y cuyas sentencias no se limitan a obligar a los Estados partes de los Tratados para que las lleven a efecto, sino que tienen directa fuerza ejecutoria por sí mismas en todo el territorio de las Comunidades, sin necesidad de intermediación estatal o de simple *exequatur*.

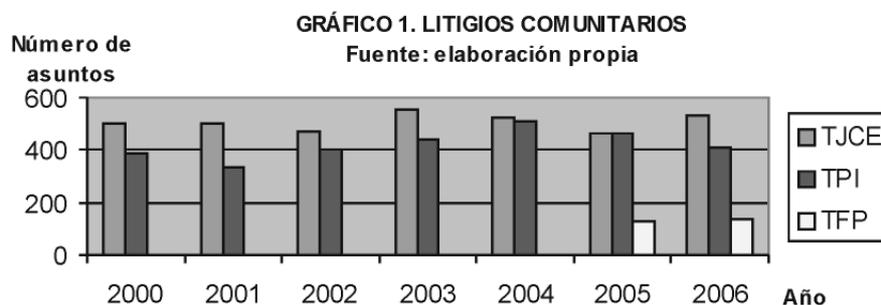
<sup>5</sup> Un análisis actualizado del régimen del recurso de anulación puede encontrarse en Javier GARCÍA LUENGO, *El recurso comunitario de anulación: objeto y admisibilidad. Un estudio sobre el contencioso comunitario*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004, obra que, en realidad, se extiende a todos los recursos directos, incluyendo un análisis sobre la posibilidad de declaración de nulidad de una norma comunitaria mediante la excepción de ilegalidad en el seno de un recurso por incumplimiento (p. 84 ss.).

<sup>6</sup> Ulrich EVERLING, «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como tribunal administrativo», en Javier BARNÉS VÁZQUEZ (coordinador), *La justicia administrativa en el Derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993, p. 636, dijo de las competencias y la configuración del Tribunal de Primera Instancia: «Se trata *básicamente* de cuestiones contencioso-administrativas y, *en esencia*, es un tribunal administrativo» (la cursiva es mía).

Función Pública, aunque las Salas de Recurso previstas en determinados sectores de actuación comunitaria pudieran llegar a ser reformadas en el futuro como Salas Jurisdiccionales. En coherencia con esa configuración del sistema jurisdiccional comunitario, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004) (artículos III-353, III-358 y III-359) ha previsto cambios en las denominaciones de los órganos, de manera que, junto al Tribunal de Justicia, figurarían el Tribunal General (en vez de Tribunal de Primera Instancia) y los Tribunales Especializados (en lugar de Salas Jurisdiccionales).

No obstante, el contencioso comunitario no se constituye como una organización totalmente separada, puesto que en el Tratado CE las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia son susceptibles, ante el Tribunal de Justicia, de recurso de casación ordinario (artículo 225.1) o extraordinario (artículo 225.2 y 3). Y precisamente a través de una de las modalidades de ese recurso de casación extraordinario, el Tribunal de Justicia resulta competente para examinar las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia relativas a recursos contra resoluciones de las Salas Jurisdiccionales, «en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del derecho Comunitario» (artículo 225.2). De manera que la planta orgánica del contencioso comunitario conecta plenamente con el sistema jurisdiccional comunitario en su conjunto.

No cabe ocultar que la idea dominante, en el proceso de cambios de la planta jurisdiccional comunitaria, ha sido contener el número de asuntos planteados ante el Tribunal de Justicia; objetivo que parece haberse alcanzado, como cabe apreciar en el gráfico 1. Sin embargo, la potenciación del contencioso comunitario resultante de las reformas pudiera contribuir a un reparto más adecuado de las tareas judiciales, que pudiera



servir incluso para llegar a configurar al Tribunal de Justicia como un tribunal constitucional de la Unión Europea<sup>7</sup>. Con el trasfondo, por tanto, del completo sistema jurisdiccional comunitario, vamos a ocuparnos de las vías de consolidación del contencioso-administrativo comunitario.

## II. EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA COMO JUEZ GENERAL DEL CONTENCIOSO COMUNITARIO

Para el ejercicio del contencioso comunitario, esto es, de la jurisdicción comunitaria interna (fundamentalmente administrativa) accesible a los particulares interesados, se creó el Tribunal de Primera Instancia<sup>8</sup>. Tras el Tratado de Niza (2001), este Tribunal ha visto robustecida su posición, al garantizársele en el mismo Tratado la competencia, que ya venía ejerciendo, para conocer con carácter general del contencioso comunitario, a través de los recursos de anulación, inactividad, indemnización, función pública y compromisorio (Tratado CE: artículo 225.1)<sup>9</sup>. Esas competencias permiten considerar inicialmente al Tribunal de Primera Instancia como el juez de derecho común del contencioso comunitario; de ahí la denominación de Tribunal General con la que aparece en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (artículo III-358).

El carácter de juez administrativo no impide el ejercicio por el Tribunal de Primera Instancia de otras funciones más cercanas a las propias de una jurisdicción constitucional. La competencia del Tribunal comprende, no sólo el control de legalidad de la actuación administrativa comunitaria, sino también funciones similares al control de constitucionalidad de las leyes.

<sup>7</sup> Cuestión que está planteada actualmente en el debate doctrinal. Véanse, entre otras aportaciones, Anthony ARNULL, «From bit part to starring role? The Court of Justice and Europe's Constitutional Treaty», en *Yearbook of European Law* núm. 24 (2005), pp. 1-25 y Ricardo ALONSO GARCÍA y Daniel SARMIENTO, «Los efectos colaterales de la Convención sobre el futuro de Europa en la arquitectura judicial de la Unión: ¿hacia una jurisdicción auténticamente constitucional europea?», en *Revista de Estudios Políticos* núm. 119 (2003), pp. 111-138.

<sup>8</sup> El Acta Única Europea (1986: artículo 11) introdujo el artículo 168 A (actual artículo 225 Tratado CE, con modificaciones posteriores) en el Tratado de la Comunidad Europea, previendo el Tribunal de Primera Instancia, que fue creado por Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom, del Consejo de 24 de octubre de 1988.

<sup>9</sup> Sobre el proceso que desemboca en las decisiones del Tratado de Niza (2001) en materia jurisdiccional, véase el detallado análisis de Hjalte RASMUSSEN, «Remedying the crumbling EC judicial system», en *Common Market Law Review* núm. 37 (2000), pp. 1071 ss.

Sucede, en efecto, que la jurisdicción comunitaria interna puede ser ejercida, además de contra resoluciones comunitarias, también contra todo tipo de reglamentos y directivas, incluyendo, por tanto, normas procedentes del Parlamento Europeo (sin perjuicio del papel atribuido en la aprobación de las mismas al Consejo), el control de cuyo ajuste a los Tratados constitutivos parece más bien comparable al control de constitucionalidad de las leyes<sup>10</sup>. En el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, la cuestión persiste en iguales términos: la jurisdicción comunitaria interna alcanza a las leyes y leyes marco europeas (artículo III-365), figuras que habrán de sustituir a los anteriores tipos normativos (cuando hubieran sido elaborados con participación del Parlamento Europeo) y que en la propia denominación muestran claramente su origen parlamentario (al menos en parte, dado el papel del Consejo) y su diferencia de los reglamentos europeos (artículo I-32).

En relación con esas funciones, quizá sería conveniente matizar el alcance de la comparación que habitualmente suele establecerse entre el contencioso comunitario y el contencioso de origen francés<sup>11</sup>. Es evidente que en el Tratado CE, al establecerse el remedio clave del recurso de anulación, procedente «por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del presente Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder» (artículo 230, apartado 2º), así como los demás recursos directos, se tuvo presente la experiencia del *Conseil d'État*. Sin embargo, ese paralelismo en los aspectos funcionales es limitado, puesto que, como hemos visto, el recurso de anulación puede ser empleado contra las normas comunitarias de origen parlamentario (con las peculiaridades que impone la participación del Consejo), llegándose, así, a una suerte de control difuso de su «constitucionalidad» o simplemente a un control de «constitucionalidad» compartido con el Tribunal de Justicia.

<sup>10</sup> Aunque el objeto del recurso de anulación está referido en el Tratado CE a «actos» de las instituciones comunitarias, la expresión identifica tanto resoluciones como normas jurídicas, según pone de relieve GARCÍA LUENGO, *op. cit.*, p.163, con cita de jurisprudencia comunitaria. Cuestión diferente es la relativa a las dificultades de los particulares de identificar la suficiente relación directa con un Reglamento o una Directiva a fin de estar legitimados para su impugnación, sobre la que cabe remitir a Marta ORTEGA, *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 73 ss. y Susana GALERA RODRIGO, *Sistema europeo de justicia administrativa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 221 ss.

<sup>11</sup> Entre las abundantes comparaciones del contencioso comunitario con el contencioso francés, véanse las de DíEZ DE VELASCO, *op. cit.* p. 652 y GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 660.

Por añadidura, la planta jurisdiccional comunitaria resulta más cercana a los modelos de revisión judicial de corte anglosajón<sup>12</sup>. Los mismos Jueces deciden todos los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal de Primera Instancia. No se advierte, dentro de la organización de dicho Tribunal, ninguna tendencia a especializar a algunas de sus Salas en las materias del contencioso-administrativo comunitario<sup>13</sup>. Ni tan siquiera en la regulación de las posibilidades de posterior atribución del conocimiento de los asuntos a otros órganos del Tribunal de Primera Instancia se tienen en cuenta criterios relativos al carácter «administrativo» o «constitucional» de los litigios<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Conforme a las previsiones del Tratado CE, el Tribunal de Primera Instancia está integrado por jueces designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros, «elegidos entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de altas funciones jurisdiccionales» (artículo 224, apartado 2º). Si bien en el Tratado CE se garantiza que «contará con al menos un juez por Estado miembro», el número total de jueces del Tribunal de Primera Instancia se remite al Estatuto del Tribunal de Justicia (artículo 224, apartado 1º).

<sup>13</sup> La actuación del Tribunal de Primera Instancia en Salas está prevista en el Estatuto del Tribunal de Justicia, que remite la regulación de la composición de las mismas y la atribución de los asuntos al Reglamento de Procedimiento. Conforme a tal remisión, en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia (1991, con reformas posteriores), se prevé que ordinariamente los asuntos se atribuyan a Salas integradas por tres Jueces (artículo 14.2), correspondiendo al propio Tribunal establecer el número de Salas (artículo 10.2) y los criterios de reparto de asuntos entre ellas (artículo 12). En la actualidad, por Decisión del Tribunal de Primera Instancia de 7 de julio de 2005 (DO C 205, de 20 de agosto de 2005), hay constituidas cinco Salas, repartiéndose los asuntos entre ellas con arreglo a cuatro turnos generales sobre diferentes materias por orden de registro de asuntos, de manera que todas las Salas conocen de todo tipo de asuntos.

<sup>14</sup> En el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia (1991, con reformas posteriores), se permite atribuir asuntos al Pleno, a la Gran Sala o, dentro de la Sala competente, a una formación integrada por cinco Jueces «cuando la dificultad de las cuestiones de Derecho o la importancia del asunto o las circunstancias particulares lo justifiquen» (artículo 14.1), correspondiendo la decisión sobre el particular al Pleno (artículo 51.1). También cabe que los casos relativos a ciertas materias sean juzgados por el Juez Ponente, «teniendo en cuenta la ausencia de dificultad de las cuestiones de hecho o de Derecho suscitadas, la escasa importancia del asunto y la ausencia de otras circunstancias particulares» (artículo 14.2), correspondiendo entonces la decisión a la propia Sala ante la que se hallare pendiente el asunto (artículo 51.2). Los Estados miembros y las instituciones europeas que sean partes en un procedimiento judicial pueden exigir que el asunto se juzgue por la Sala ampliada, integrada por cinco Jueces (artículo 51.1) u oponerse al conocimiento por órgano unipersonal (artículo 51.2); previsión esta que parece llamada a tener un ámbito limitado de aplicación, solo cuando los Estados miembros o las instituciones comunitarias aparezcan como demandados, puesto que en el Estatuto del Tribunal de

En todo caso, las anteriores precisiones no impiden constatar que en el Tribunal de Primera Instancia tiende a concentrarse el ejercicio genérico del contencioso-administrativo comunitario. Tal tendencia pudiera verse acentuada en el futuro, dada la amplia remisión en el Tratado al Estatuto del Tribunal de Justicia para «establecer que el Tribunal de Primera Instancia sea competente en otras categorías de recursos» (artículo 225.1). La remisión quizá podría servir incluso para configurar una cláusula general de control contencioso, por parte del Tribunal de Primera Instancia, de todas las modalidades de actividad, inactividad o vía de hecho de las instituciones comunitarias, conforme a las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos subjetivos y los intereses legítimos<sup>15</sup>.

Conviene, sin embargo, tener en cuenta que en el mismo Tratado se permite alterar la competencia general del Tribunal de Primera Instancia por medio de tres vías que pudieran merecer diferentes valoraciones. Las dos primeras derivan de la cláusula que atribuye al Tribunal de Primera Instancia el conocimiento de los recursos que componen el contencioso comunitario interno «con excepción de los que se atribuyan a una Sala Jurisdiccional y de los que el Estatuto reserve al Tribunal de Justicia» (artículo 225.1), y la tercera de la regla en la que se dispone que «el Tribunal de Primera Instancia será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales en materias específicas determinadas por el Estatuto» (artículo 225.3). Dejando para el siguiente epígrafe el análisis relativo a las Salas Jurisdiccionales, conviene que nos ocupemos aquí de las otras dos vías de posible alteración de las competencias del Tribunal de Primera Instancia.

Por el momento, se ha hecho una utilización de ambas posibilidades

---

Justicia se reservan al mismo Tribunal de Justicia «los recursos interpuestos por los Estados miembros, por las instituciones de las Comunidades y por el Banco Central Europeo» (artículo 51), según va a verse a continuación en el texto.

<sup>15</sup> Especialmente necesario parece perfeccionar la garantía jurisdiccional en relación con los pilares no comunitarios (la política exterior y de seguridad común y la cooperación policial y judicial en materia penal), para los que el Tratado de la Unión Europea (1992) no estableció la general aplicación del sistema jurisdiccional comunitario (artículos 28, 41 y 46), persistiendo las limitaciones, a pesar de la «comunitarización» de parte del tercer pilar por el Tratado de Ámsterdam (1997). En el Tratado de Constitución para Europa (2004), continúan las limitaciones para el control judicial en materia de política exterior y seguridad común (artículo III-376). Sobre las posibilidades de enjuiciamiento de estas cuestiones por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, véase GALERA RODRIGO, *op. cit.*, pp. 254-265, autora que trata también ampliamente con carácter general de la «rigidez e insuficiencia del sistema procesal comunitario» (pp. 142 ss.).

de tal manera que se reduce el significado del Tribunal de Primera Instancia como juez de derecho común del contencioso comunitario interno. De una parte, el Estatuto del Tribunal de Justicia ha atribuido a éste la competencia para conocer del recurso de anulación y demás remedios directos del contencioso comunitario (recursos de inactividad, indemnización, función pública y compromisario) cuando se interpongan «por los Estados miembros, por las instituciones de las Comunidades y por el Banco Central Europeo» (artículo 51 Estatuto TJCE). De otra parte, en el mismo Estatuto no se han determinado las «materias específicas» en las que el Tribunal de Primera Instancia podría conocer de cuestiones prejudiciales, según el Tratado (artículo 225.3).

Estamos, por tanto, en ambos casos, ante cuestiones que, en la actualidad, tras las reformas llevadas a cabo en el Tratado de Niza (2001), corresponden al Tribunal de Justicia. A dicho Tribunal se reserva, en efecto, el conocimiento de los litigios entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros y de éstos entre sí, así como las cuestiones prejudiciales. Sin embargo, conviene tener en cuenta que tal reserva se ofrece con arreglo a dos modalidades muy diferentes. De una parte, es una reserva absoluta, al haberse establecido directamente en el Tratado para el recurso de incumplimiento (artículos 226 y 227) y para los compromisos entre Estados miembros sobre controversias relacionadas con el Tratado (artículo 239). De otra parte, en cambio, la reserva es relativa, al haberse producido lo que el profesor Ricardo ALONSO ha denominado la «desconstitucionalización» parcial del sistema jurisdiccional comunitario<sup>16</sup>. En efecto, contamos con los dos supuestos ya citados de reservas relativas de competencias a favor del Tribunal de Justicia. La primera se refiere a los diversos remedios del contencioso comunitario interno, cuyo establecimiento se remite en el Tratado al Estatuto del Tribunal de Justicia (artículo 225.1)<sup>17</sup>; en uso de dicha remisión, todos los recursos que componen el contencioso comunitario interno, cuando fueran interpuestos por los Estados miembros y las instituciones comunitarias, han sido reservados al Tribunal de Justicia en su Estatuto (artículo 51). La segunda reserva relativa son las cuestiones prejudiciales, que sólo se han atribuido al Tribunal

<sup>16</sup> Ricardo ALONSO GARCÍA, «Aspectos esenciales de la reforma institucional de Niza», en Enrique GÓMEZ-REINO (director), *El Derecho Administrativo Comunitario*, Madrid, Montecorvo, 2001, p. 79.

<sup>17</sup> Recuérdese que la modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia corresponde al Consejo en los términos previstos en el Tratado CE (artículo 245). Dicho Estatuto figura como protocolo anejo B al Tratado de Niza (2001).

de Justicia con carácter general (artículo 234), admitiéndose excepciones «en materias específicas determinadas por el Estatuto» (artículo 225.3).

No parece haber duda de que cabría un empleo diferente de tales previsiones a fin de potenciar la configuración del Tribunal de Primera Instancia como juez general del contencioso comunitario. Bastaría para ello con actuar sobre las reservas relativas de competencia a favor del Tribunal de Justicia, modificando su alcance en el Estatuto del Tribunal de Justicia, sin necesidad de modificar el Tratado, y atribuyendo las correspondientes competencias, total o parcialmente, al Tribunal de Primera Instancia. No se trata, cabe insistir, de competencias consideradas esenciales del Tribunal de Justicia. Es más, al adoptarse el Tratado de Niza, la Conferencia de los Representantes de los Estados Miembros invitó explícitamente al Tribunal de Justicia y a la Comisión «a efectuar cuanto antes un estudio global del reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, en particular en materia de recursos directos» (declaración 12). De manera que cabría utilizar los resortes del Estatuto para consolidar el carácter del Tribunal de Primera Instancia como juez general del contencioso comunitario<sup>18</sup>.

Adicionalmente, cabe considerar que la regla del Estatuto que reserva a la competencia del Tribunal de Justicia el conocimiento de recursos que ordinariamente corresponderían al Tribunal de Primera Instancia, cuando fueran interpuestos por los Estados miembros y las instituciones comunitarias (artículo 51), es una norma que establece un fuero privilegiado determinado por la condición del recurrente. Algo que parece anómalo en un sistema contencioso bien configurado: que un mismo acto comunitario sea conocido por uno u otro órgano jurisdiccional en función de si es recurrido por una u otra persona. Los problemas pueden ser múltiples.

Así, en los recursos de anulación contra un mismo acto comunitario interpuestos simultáneamente por un Estado miembro y por un particular afectado, parece que lo lógico sería entender que la declinatoria de competencia del Tribunal de Primera Instancia, «a fin de que el Tribunal de Justicia pueda pronunciarse sobre tales recursos», según se establece en el Estatuto (artículo 54, apartado 3º), conlleva también la competencia del

---

<sup>18</sup> Con novedosos y convincentes argumentos a favor del empleo de esos mecanismos y otras medidas para reforzar las competencias del Tribunal de Primera Instancia, véase la opinión del Presidente de este Tribunal, Bo VESTERDORF, «The Community court system ten years from now and beyond: challenges and possibilities», en *European Law Review* núm. 28 (2003), pp. 316 ss.

Tribunal de Justicia para conocer del recurso interpuesto por el particular, quien, en otro caso, se vería privado de su derecho de defensa. Sin embargo, en contra de tal interpretación, puede recordarse que el Estatuto del Tribunal de Justicia niega a los particulares el derecho a intervenir como coadyuvantes en los litigios entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias (artículo 40, apartado 2º).

Ante tales dificultades interpretativas, cabe abogar por la supresión del fuero privilegiado de los Estados y las instituciones comunitarias en el contencioso comunitario interno. En un sistema judicial normalizado, la deferencia hacia los poderes públicos no tiene por qué incluir este tipo de excepciones a las reglas ordinarias de competencia de los órganos jurisdiccionales.

En relación con las cuestiones prejudiciales, con mayor claridad aún, cabe vislumbrar vías de reforzamiento de la posición del Tribunal de Primera Instancia, tal y como propugna el profesor WEILER, entre otros autores<sup>19</sup>. En efecto, parece claro que el Tratado exige que el Estatuto del Tribunal de Justicia determine las «materias específicas» en las que las cuestiones prejudiciales han de corresponder al conocimiento del Tribunal de Primera Instancia (artículo 225.3). La remisión quizá podría ser empleada para atribuir al Tribunal de Primera Instancia las cuestiones prejudiciales relativas a la validez e interpretación de los actos de las instituciones comunitarias (artículo 234.b y c), configurando así una suerte de cuestión de anulación complementaria del recurso de anulación y dejando, en cambio, para el Tribunal de Justicia, únicamente el conocimiento de las cuestiones prejudiciales sobre interpretación del Tratado (artículo 234.a).

En definitiva, el Tribunal de Primera Instancia, a la vista tanto de las competencias que tiene atribuidas como de las que podría llegar a tener conforme al Estatuto del Tribunal de Justicia, puede ser calificado como el juez ordinario del contencioso-administrativo comunitario. Sin perjuicio, ciertamente, de que no se trate de un juez exclusivamente «administrativo», puesto que el mismo Tribunal de Primera Instancia asume también ciertas competencias de juez «constitucional». Y ello teniendo en cuenta que la unidad final del sistema viene garantizada por la vía del recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, el cual, por tal motivo,

---

<sup>19</sup> Joseph H. H. WEILER, «La arquitectura judicial después de Niza», en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (director), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002, p. 477, considera que «las cuestiones prejudiciales deberían ser, en la mayor parte de los casos, dirigidas al Tribunal de Primera Instancia».

ha de ser incluido en el nivel supremo de la planta orgánica del contencioso-administrativo comunitario.

### III. LA ESPECIALIZACIÓN DEL CONTENCIOSO COMUNITARIO EN SALAS JURISDICCIONALES

Las tradiciones jurídicas comunes a los Estados miembros de la Unión Europea permiten considerar como una conquista histórica aplicable a la organización comunitaria la afirmación del principio de unidad jurisdiccional, que impone la generalización de jueces y tribunales ordinarios y la paralela supresión de los jueces y tribunales excepcionales y especiales<sup>20</sup>. El principio no se opone a la constitución de órganos judiciales especializados por razón de la materia, siempre que respondan a la necesidad de proporcionar una mejor administración de justicia y estén claramente integrados en la organización judicial general. En relación con el control judicial de los distintos ámbitos de actuación comunitaria, ello significa que las decisiones en materia de especialización jurisdiccional han de vincularse a los poderes generales de la Comunidad. En otro caso, se correría el peligro de que cada sector comunitario promoviera la constitución de su propio órgano judicial e incluso de que llegara a intervenir en la selección de los correspondientes jueces o en el establecimiento de las reglas procesales.

Las posibilidades de especialización del contencioso comunitario han respetado ese principio de unidad jurisdiccional, al vincularse nítidamente a la organización judicial general de la Comunidad. Así, la previsión de que pudieran crearse Salas Jurisdiccionales (*Judicial Panels, Chambres Juridictionnelles*) fue incluida por el Tratado de Niza (2001) en la sección del Tratado CE dedicada al Tribunal de Justicia (artículos 220 y 225 A). Las Salas Jurisdiccionales se conciben como órganos judiciales especializados en determinadas materias, cuya creación corresponde al Consejo por unanimidad, previa intervención siempre de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, conforme al procedimiento establecido en el Tratado CE (artículo 225 A, apartado 1º). Cabe incluso constatar, como pone de relieve el profesor Mariano Bacigalupo, que en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa la crea-

<sup>20</sup> Para un tratamiento general sobre el principio de unidad jurisdiccional, cabe remitir a Perfecto ANDRÉS IBÁÑEZ, y Claudio MOVILLA ÁLVAREZ, *El poder judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 178-184.

ción de los Tribunales Especializados se reserva a ley europea (artículo III-359), previsión que tiende a reforzar el papel del Parlamento Europeo, al imponer la codecisión con el Consejo, en vez de, como sucede en la actualidad, la mera consulta por éste a aquél<sup>21</sup>.

Hay, en todo caso, en esta materia, una amplia remisión a la discrecionalidad del Consejo y, en el futuro, del Consejo con el Parlamento. De forma que corresponde a las instituciones comunitarias generales decidir libremente la composición y el alcance de las competencias de cada Sala Jurisdiccional. No obstante, tal libertad de configuración de las Salas Jurisdiccionales aparece limitada por la necesidad de respetar algunas reglas específicas establecidas en el Tratado CE:

a) Las competencias que se les atribuyan han de referirse a «determinados ámbitos específicos» (artículo 220, apartado 2º) o a «determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas» (artículo 225 A, apartado 1º). Estas cláusulas imponen una completa especialización de las Salas Jurisdiccionales tanto material como funcionalmente. Así, no podrían encomendárseles competencias materiales generales que las configuraran como órganos judiciales de derecho común del contencioso comunitario interno. Tampoco parecería legítimo atribuirles competencias funcionales para conocer de ninguna acción distinta del recurso de anulación y de los demás recursos directos, habida cuenta de la propia dicción de las referencias del Tratado («recursos interpuestos en materias específicas»). Además, la general configuración del sistema jurisdiccional comunitario parece exigir que los recursos por incumplimiento se reserven al Tribunal de Justicia en exclusiva (artículos 226 y 227) y que las cuestiones prejudiciales únicamente puedan compartirse entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia (artículo 225.3 y 234).

b) Las resoluciones de las Salas Jurisdiccionales deben de ser susceptibles de recurso ante el Tribunal de Primera Instancia, aunque el Tratado permite al Consejo decidir entre la vía del «recurso de casación limitado a las cuestiones de Derecho» y el «recurso de apelación referente también a las cuestiones de hecho» (artículo 225 A, apartado 3º). De esta manera, las Salas Jurisdiccionales no están limitadas a conocer de asuntos «en primera instancia», a pesar de que así se disponga inicialmente en el

<sup>21</sup> Mariano BACIGALUPO, «El sistema jurisdiccional de la Unión Europea: una visión de conjunto de la reforma operada por el tratado de Niza y de las novedades que pretende introducir el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», en *Anuario de la Escuela de Práctica Jurídica de la UNED* núm. 1 (2006), p. 11.

Tratado (artículo 225 A, apartado 1º), puesto que el Consejo puede configurarlas como órganos judiciales de instancia única, cuando prevea que sus resoluciones sólo sean susceptibles de recurso de casación.

c) Si bien la composición de cada Sala Jurisdiccional corresponde a la decisión del Consejo, el Tratado impone que los miembros de dichas Salas sean elegidos «entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales» (artículo 225 A, apartado 4º). Parece, así, imponerse el monopolio de las profesiones jurídicas para formar parte de una Sala Jurisdiccional.

d) Por último, el Tratado impone respetar la potestad de las Salas Jurisdiccionales de establecer el régimen del procedimiento a observar en los asuntos de los que deban conocer (artículo 225 A, apartado 5º). Se trata de una potestad compartida por las Salas Jurisdiccionales con el Tribunal de Justicia, cuyo acuerdo es preciso para establecer el Reglamento de Procedimiento de aquéllas. Una potestad característica del sistema judicial comunitario, sin perjuicio de que la aprobación última del citado Reglamento esté atribuida al Consejo<sup>22</sup>. No obstante, el Reglamento de Procedimiento no podrá servir para apartarse del régimen de actuación del Tribunal de Justicia previsto en el Tratado o en el Estatuto del mismo Tribunal, dada la general aplicación a las Salas Jurisdiccionales de tal régimen, «salvo disposición en contrario de la decisión por la que se cree la Sala Jurisdiccional» (artículo 225 A, apartado 6º); de manera que las excepciones al régimen general del Tribunal de Justicia habrán de contenerse en la decisión de creación de la Sala Jurisdiccional y no en el Reglamento de Procedimiento de ésta.

La consideración de las anteriores reglas permite afirmar que el Tratado CE ha configurado a las Salas Jurisdiccionales como órganos judiciales de pleno derecho. La remisión de la exacta factura de las mismas al Derecho derivado no implica, como hemos visto, una ausencia de garantías en el Tratado. Concretamente, la especialización no entraña pérdida de la naturaleza jurisdiccional, pregonada en su misma denominación y asegurada esencialmente mediante el otorgamiento de funciones jurisdiccionales exclusivas en el ámbito de sus competencias y la previsión de jueces independientes a su servicio. En este sentido, la referencia del Tra-

<sup>22</sup> Así sucede también en el Tratado CE en relación con el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia (artículo 223, apartado 6º) y del Tribunal de Primera Instancia (artículo 224, apartado 5º).

tado CE a que las Salas Jurisdiccionales «podrán agregarse al Tribunal de Primera Instancia» (artículo 220, apartado 2º) no parece haya de valorarse como la configuración de una relación de dependencia, sino más bien como la expresión del común ejercicio de las funciones del contencioso comunitario interno por el Tribunal de Primera Instancia (juez general) y las Salas Jurisdiccionales (jueces especializados).

La unidad del sistema jurisdiccional comunitario se recompone mediante las modalidades de recursos establecidas en el Tratado CE. Contra las resoluciones de las Salas Jurisdiccionales, cabe acudir ante el Tribunal de Primera Instancia en apelación o casación, según se disponga en la decisión de creación de cada Sala Jurisdiccional (artículo 225 A, apartado 3º). A su vez, contra las resoluciones de tales recursos por el Tribunal de Primera Instancia, puede recurrirse ante el Tribunal de Justicia en casación extraordinaria (artículo 225.2 y 3: «en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho Comunitario»).

#### IV. EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA COMO PRIMERA DE LAS SALAS JURISDICCIONALES

A finales de 2004, como era previsible, se creó la primera de las Salas Jurisdiccionales, el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea<sup>23</sup>. La Decisión del Consejo de creación del nuevo Tribunal opta, con buen criterio (considerando 5: «con objeto de garantizar la legibilidad del sistema jurisdiccional en su conjunto»), por insertar las disposiciones relativas a sus competencias, composición, organización y procedimiento en un Anexo al Estatuto del Tribunal de Justicia. La misma Decisión prevé, además, la aplicación del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia hasta que entre en vigor el Reglamento del Tribunal de la Función Pública (artículo 3.4).

<sup>23</sup> Decisión 2004/752/CE, Euratom, del Consejo de 2 de noviembre de 2004, por la que se crea el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, Tribunal que se declaró legalmente constituido por Decisión del Presidente del Tribunal de Justicia publicada en DO L 325, de 12 de diciembre de 2005. La idea de crear una Sala Jurisdiccional competente para resolver en primera instancia sobre los litigios entre la Comunidad y sus agentes figuraba en la declaración 16 de la Conferencia Intergubernamental con ocasión de la firma del Tratado de Niza (2001) y antes, había sido promovida en el documento preparado para la citada Conferencia Intergubernamental por el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia con el título «El futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea», capítulo III.3 (el documento puede encontrarse en [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)).

De conformidad con el citado Anexo, el nuevo Tribunal «ejercerá en primera instancia las competencias para resolver los litigios entre la Comunidad y sus agentes» (artículo 1). Por tanto, el contencioso comunitario de la función pública previsto en el Tratado CE (artículo 236), que venía siendo resuelto por el Tribunal de Primera Instancia, pasa a ser el ámbito exclusivo de actuación del Tribunal de la Función Pública. En realidad, aunque en el Anexo se designa a éste como tribunal de primera instancia, conoce de los asuntos en única instancia, dado que contra sus resoluciones se ha optado por permitir únicamente recurso de casación ante el Tribunal de Primera Instancia (artículos 9 y 10); recurso que «se limitará a las cuestiones de Derecho» y habrá de fundarse en motivos de incompetencia, irregularidades del procedimiento o violación del Derecho comunitario (artículo 11).

Como novedad, el nuevo órgano judicial no presenta el peligro de asumir un carácter asambleario que pudiera derivar de la exigencia de un juez por cada Estado miembro<sup>24</sup>. En los términos del Anexo, el Tribunal de la Función Pública se compone, de momento, de siete jueces designados por un período de seis años, a cuyo término son reelegibles (artículo 2). El nombramiento de los mismos trata de garantizar su idoneidad profesional a través del dictamen de un comité de personalidades del Derecho sobre los candidatos libremente presentados (artículo 3.3). También ha de atenderse a una composición equilibrada, como se deduce de la admonición dirigida al Consejo: «cuidará» de atender «a una base geográfica lo más amplia posible entre los nacionales de los Estados miembros y en lo que se refiere a los sistemas jurídicos nacionales representados» (artículo 3.1); aunque, en verdad, no acaba de comprenderse la conveniencia de que estén representados diversos sistemas jurídicos nacionales en un tribunal especializado en la función pública europea.

El Tribunal de la Función Pública actúa ordinariamente en Salas compuestas por tres Jueces, si bien en el Anexo se permite que el Reglamento de Procedimiento prevea casos que puedan ser resueltos en Pleno, en Sala de cinco Jueces o de Juez único (artículo 4.2). Su funcionamiento se apoya en los servicios del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera

---

<sup>24</sup> No obstante, como pone de relieve Mariano BACIGALUPO, «Una nueva arquitectura jurisdiccional para la Unión Europea», en *Revista de Estudios Políticos* núm. 119 (2003), p. 159, en el Tratado de Niza (2001) se ha procurado paliar los riesgos que comporta la opción de mantener el principio de un juez por cada Estado miembro en el Tribunal de Justicia estableciendo en el Tratado CE la regla general de actuación de dicho Tribunal en Salas o en Gran Sala y sólo excepcionalmente en Pleno (artículo 221).

Instancia, pero puede disponer de funcionarios y agentes adscritos (artículo 6.1).

En el Anexo, el procedimiento ante el nuevo Tribunal se remite en términos generales al establecido en el título III del Estatuto del Tribunal de Justicia, «que será precisado y completado por el Reglamento de Procedimiento de este Tribunal de la Función Pública» (artículo 7.1). Normalmente, el procedimiento se ordena en una fase escrita (demanda y contestación) y una fase oral, aunque, «con el acuerdo de las partes», cabe sustituir esta última por una segunda fase escrita (artículo 7.3). Curiosamente, se insta al Tribunal de la Función Pública a que en cualquier fase del procedimiento promueva «una solución amistosa del litigio» (artículo 7.4), norma un tanto insólita, pues pudiera prestarse a eventuales quiebras de la imparcialidad del órgano jurisdiccional<sup>25</sup>.

#### V. LAS SALAS DE RECURSO EN MATERIA DE MARCAS, OBTENCIONES VEGETALES Y SEGURIDAD AÉREA

Un fenómeno que guarda, sin duda, relación con el establecimiento de órganos judiciales especializados es el de las denominadas Salas de Recurso (*Boards of Appeal, Chambres de Recours*), que se han establecido en diversos reglamentos comunitarios. El objeto de las mismas es ofrecer garantías de imparcialidad en la resolución de los recursos administrativos planteados por los particulares frente a los actos de aplicación del Derecho Comunitario encomendados a determinados organismos dependientes de la Comunidad. Objeto plausible, que, sin embargo, no debiera llevar a confundirlas con las Salas Jurisdiccionales. Las Salas de Recurso proporcionan garantías de objetividad en la vía administrativa de recurso, pero no forman parte de la planta jurisdiccional comunitaria. Por ello, cabe oponerse a sus resoluciones en vía judicial.

Concretamente, antes de que las Salas Jurisdiccionales fueran previstas en el Tratado, se constituyeron Salas de Recurso en materia de marcas

---

<sup>25</sup> La regla puede proceder de la inicial propuesta de componer esta Sala Jurisdiccional «por un jurista independiente y por vocales que cuenten con la confianza de las administraciones y del personal», al objeto de «ejercer una misión de conciliación y, en su caso, de resolver las controversias», según figuraba en el documento ya citado, que se preparó para la Conferencia Intergubernamental del Tratado de Niza (2001) por el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, «El futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea», capítulo III.3.

comunitarias (1993) y obtenciones vegetales (1994). Después del Tratado de Niza (2001), se han creado Salas de Recurso en relación con la seguridad aérea (2002). Las mismas competencias materiales comunitarias implicadas en cada uno de esos supuestos parecen proporcionar suficiente base jurídica para la creación de las Salas de Recurso. En definitiva, éstas no son sino órganos administrativos especializados en la resolución de las reclamaciones interpuestas por los interesados contra actos comunitarios.

Aquí trataremos únicamente de las Salas de Recurso que se previeron en el Reglamento 40/94 sobre la marca comunitaria, que constituyen el modelo en buena medida seguido para la regulación de las Salas de Recurso existentes en otras materias<sup>26</sup>. Al establecerse títulos comunitarios de propiedad industrial, registrados y controlados por la Oficina de Armonización del Mercado Interior, pareció conveniente, según el preámbulo de dicho Reglamento, «garantizar a las partes afectadas por las resoluciones de la Oficina una protección jurídica adaptada a la particularidad del Derecho de marcas».

En el Reglamento 40/94, las Salas de Recurso se componen de tres miembros, dos de los cuales al menos deben ser juristas (artículo 130). Los nombramientos corresponden al Consejo sobre la base de ternas elaboradas por el Consejo de Administración de la Oficina (artículo 120, por remisión del artículo 131.1). El mandato es por cinco años, período du-

---

<sup>26</sup> Reglamento CE 40/94, del Consejo de 20 de diciembre de 1993 sobre la marca comunitaria, donde se crea la Oficina de Armonización del Mercado Interior (Marcas, Diseños y Modelos). El Reglamento de Procedimiento de las Salas de Recurso de la citada Oficina fue aprobado por Reglamento CE 216/96, de la Comisión de 5 de febrero de 1996, modificado por Reglamento CE 2082/2004, de la Comisión de 6 de diciembre de 2004.

El Reglamento CE 2100/94, del Consejo de 27 de julio de 1994, relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales, también establece una Sala de Recurso para conocer en vía administrativa de las resoluciones, en materia de propiedad industrial, relativas a las obtenciones vegetales adoptadas por los órganos de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (artículos 45 a 48 y 67 a 74). El Reglamento de Procedimiento de la citada Oficina fue aprobado Reglamento CE 1239/95, de la Comisión de 31 de mayo de 1995, que contiene diversas disposiciones sobre el régimen de formación y actuación de la Sala de Recurso (artículos 11 y 12 y 45 a 52).

El Reglamento CE 1592/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2002, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil, regula asimismo las Salas de Recursos para conocer en vía administrativa de resoluciones de los órganos de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (artículos 31 a 42). Por Reglamento CE 104/2004, de la Comisión de 22 de enero de 2004, se establecen disposiciones relativas a la organización y la composición de dichas Salas.

rante el que «no podrán ser relevados de sus funciones, salvo por motivos graves y por acuerdo tomado a tal fin por el Tribunal de Justicia» (artículo 131.1). Se afirma la independencia de los miembros de las Salas de Recurso, añadiéndose que «no estarán sujetos en sus decisiones por instrucción alguna» (artículo 131.2). Al mismo tiempo, se establece su incompatibilidad con los puestos de trabajo de la Oficina relativos a la marca comunitaria (artículo 131.3) y se regula su abstención o recusación a fin de garantizar la debida imparcialidad (artículo 132).

En el mismo Reglamento 40/94, se contienen las reglas esenciales del procedimiento de recurso, cuyo objeto está limitado a «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» (artículo 57.1), esto es, a los actos de los órganos de la Oficina de Armonización del Mercado Interior relativos a la marca comunitaria<sup>27</sup>. El recurso tiene efecto suspensivo (artículo 57.1), estando legitimada para interponerlo cualquiera de las partes en el procedimiento cuyas pretensiones no hayan sido estimadas (artículo 58), dentro del plazo general de dos meses desde la notificación de la resolución recurrida, disponiéndose de dos meses más para exponer los motivos del recurso (artículo 59). El órgano que dictó el acto recurrido dispone del plazo de un mes para estimar el recurso, si lo tuviere «por admisible y fundado» (artículo 60), potestad esta que se denomina de «revisión prejudicial» con notable impropiedad, puesto que las Salas de Recurso no tienen naturaleza judicial, como hemos visto. En todo caso, de no estimarse el recurso por el órgano administrativo activo, tras seguir un flexible procedimiento contradictorio entre las partes enfrentadas, a las que se invitará «cuantas veces sea necesario» a presentar observaciones (artículo 61), la Sala de Recurso «fallará sobre el recurso», pudiendo «bien ejercer las competencias de la instancia que dictó la resolución impugnada, bien devolver el asunto a dicha instancia para que le dé cumplimiento» (artículo 62.1).

<sup>27</sup> Las restantes resoluciones de la Oficina serán susceptibles de los recursos directos que procedan ante el Tribunal de Primera Instancia o, en materia de personal, ante el Tribunal de la Función Pública, previo el agotamiento de la vía previa de recurso administrativo que pudiera corresponder. Así, para oponerse a los nombramientos de miembros de las Salas de Recurso será preciso seguir antes la vía de recurso administrativo establecida en el Estatuto del Personal Comunitario (artículo 91.2), cuyo incumplimiento determina la inadmisibilidad del recurso ante el juez comunitario, según se establece en Auto del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 1996 (Gomes/Consejo, T-30/96), apartado 28, en relación con nombramientos de Presidentes de las Salas de Recurso de la Oficina de Armonización del Mercado Interior.

Contra las resoluciones de las Salas de Recurso, al proceder de órganos administrativos de un organismo comunitario, puede emplearse el ordinario recurso de anulación previsto con carácter general en el Tratado CE (artículo 230), tal y como cabe entender que se recuerda en el Reglamento 40/94 (artículo 63). La competencia para conocer del recurso corresponde al Tribunal de Primera Instancia, en su condición ya resaltada de juez general del contencioso comunitario, abriéndose posteriormente la posibilidad de interponer recurso de casación ante el Tribunal de Justicia<sup>28</sup>.

Aunque los poderes de revisión judicial de las resoluciones de las Salas de Recurso son tan amplios como en relación a cualquier otro acto comunitario, no puede dejar de constatarse la especial incidencia en este ámbito del carácter revisor del contencioso comunitario. Dicho carácter lleva a los tribunales comunitarios a comportamientos muy prudentes en los supuestos en los que se constata judicialmente la ilegalidad de la falta de acto previo resolutorio del fondo del asunto. En tales casos, el Tribunal no adopta la resolución de fondo que proceda, sino que pronuncia sentencias anulatorias de reenvío, que ordenan al órgano comunitario (la Sala de Recurso) reponer actuaciones a fin de dictar dicha resolución de fondo. De esta manera, los asuntos pueden estirarse mucho en el tiempo.

El anterior mecanismo se sustenta por parte del Tribunal de Primera Instancia, sobre la base de una crítica a la actuación excesivamente rígida de las Salas de Recurso, cuando pretenden actuar como órganos exclusivamente revisores y no admiten nuevas pruebas o alegaciones. En tales casos, la configuración administrativa de las Salas de Recurso determina lo que la jurisprudencia comunitaria denomina la «continuidad funcional» entre el órgano de la Oficina de Armonización del Mercado Interior que dictó la resolución recurrida y la propia Sala de Recurso. De manera que dichas Salas no pueden declarar inadmisibles un recurso por falta de presentación de pruebas o alegaciones en la primera instancia administrativa. El control que ejercen no se limita al control de legalidad de la resolución atacada, sino que «por el efecto devolutivo del procedimiento de recurso, implica una nueva apreciación del litigio en su conjunto, debiendo las Salas de Recurso reexaminar íntegramente la solicitud inicial y

---

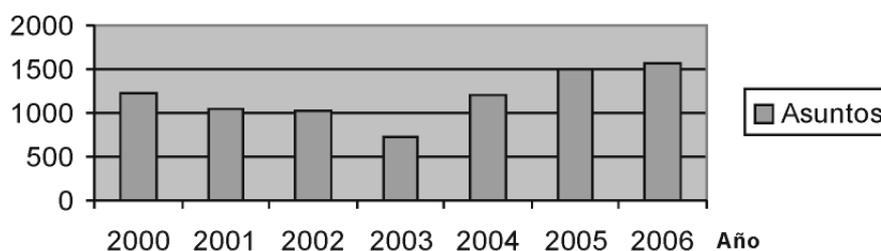
<sup>28</sup> Al reflexionar sobre este sistema, Arjen W.H. MEIJ, «Guest editorial: architects or judges? Some comments in relation to the current debate», en *Common Market Law Review* (2000), p. 1042, tras compadecerse de quien hubiera de soportar las diversas instancias administrativas y judiciales en relación con un asunto, añadía que «los recientes desarrollos en el campo de la mediación, resolución alternativa de conflictos y variantes del Derecho Administrativo sobre tales temas, han estado fuera del debate europeo».

tener en cuenta las pruebas producidas en tiempo útil»<sup>29</sup>. Doctrina que expresa, sin duda, adecuadamente el papel institucional de las Salas de Recurso, pero que es, sin duda también, tributaria del alcance meramente revisor del recurso de anulación en el contencioso comunitario. Concepción esta que, por oposición al recurso de plena jurisdicción, puede llevar mecánicamente a limitar las facultades del Tribunal de Primera Instancia.

En cuanto al futuro de las Salas de Recurso de la Oficina de Armonización del Mercado Interior y su eventual configuración como Salas Jurisdiccionales, poco parece poder aventurarse. En tal sentido, junto a la general previsión de las Salas Jurisdiccionales en el Tratado CE (artículo 225 A), anteriormente analizada, cabe recordar la paralela inclusión de un precepto que permite al Consejo por unanimidad atribuir al Tribunal de Justicia competencia para resolver los litigios relativos a los títulos comunitarios de propiedad industrial (artículo 229 A). No obstante, la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Niza (2001: declaración 17) aclaró que con ello «no prejuzga la opción que se tome sobre el marco jurisdiccional que pueda establecerse»; de manera que el régimen vigente pudiera prolongarse notablemente en el tiempo. A tal continuidad, pudiera contribuir el importante número de asuntos que viene entrando en las Salas de Recurso de la Oficina de Armonización del Mercado Interior, como puede observarse en el gráfico 2.

GRÁFICO 2. SALAS DE RECURSO OAMI

Fuente: elaboración propia



<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 2006, Caviar Anzali/Oficina de Armonización del Mercado Interior, caso Asetra (T-252/04) y, en igual sentido, Sentencias del mismo Tribunal de 10 de julio de 2006, Baronía de Turís/Oficina, caso La Baronnie (T-323/03), de 9 de noviembre de 2005, Focus Magazin Verlag/Oficina, caso Hi-Focus (T-275/03), de 1 de febrero de 2005, SPAG/Oficina, caso Hooligan (T-57/03), de 23 de septiembre de 2003, Henkel/Oficina, caso Kleencare, (T-308/01) y de 8 de julio de 1999, Procter & Gamble/Oficina, caso Baby Dry (T-163/98).

De cualquier forma, conviene aclarar que la conversión en Salas Jurisdiccionales de las diversas Salas de Recurso existentes en materia de marcas, obtenciones vegetales y seguridad aérea no es una cuestión que afecte necesariamente a la buena factura orgánica del contencioso comunitario. El Tratado de Niza (2001) puso las bases necesarias para que las instituciones comunitarias puedan adaptar la planta del contencioso comunitario a las necesidades de especialización judicial advertidas, pero reflexiones sobre la calidad y eficacia de la actuación de tales órganos administrativos (Salas de Recurso) habrán de ser las que determinen las eventuales decisiones de transformarlas en órganos judiciales (Salas Jurisdiccionales). Adicionando al prudente ejercicio de estas potestades el empleo de aquellas otras que permiten consolidar al Tribunal de Primera Instancia como juez general del contencioso comunitario, según ya hemos visto, cabe auspiciar la configuración de un más completo sistema jurisdiccional de control de las instituciones comunitarias.

#### LAS VÍAS DE CONSOLIDACIÓN DE LA PLANTA ORGÁNICA DEL CONTENCIOSO COMUNITARIO

**RESUMEN:** Análisis de los fundamentos jurídicos tendentes a consolidar la planta orgánica de la justicia administrativa comunitaria, constituida por el Tribunal de Justicia como juez supremo de casación, el Tribunal de Primera Instancia como juez general de única instancia, apelación o casación y las Salas Jurisdiccionales como jueces especializados de primera o única instancia. El autor mantiene, en primer lugar, la tesis de la conveniencia de utilizar las remisiones del Tratado CE al Estatuto del Tribunal de Justicia, con el objeto de promover y ampliar las competencias del Tribunal de Primera Instancia, atribuyéndole el conocimiento de los recursos directos interpuestos no sólo por particulares, como sucede en la actualidad, sino también por los Estados, así como la mayor parte de las cuestiones prejudiciales. En segundo término, sostiene que las necesidades de especialización jurisdiccional, que se advierten en determinados sectores de actuación comunitaria, pueden ser atendidas mediante la creación de Salas Jurisdiccionales previstas en el Tratado CE, sin que ello entrañe mengua del principio de unidad jurisdiccional. En desarrollo de la anterior postura, comprueba el respeto del citado principio por la única de dichas Salas Jurisdiccionales constituida hasta ahora, el Tribunal de la Función Pública. Por último, examina las posibilidades de ampliación de la planta jurisdiccional especializada, al constatar en algunos sectores comunitarios la creación por el Derecho derivado de Salas de Recursos, que ofrecen garantías de objetividad en la vía del recurso administrativo contra los correspondientes actos comunitarios.

**PALABRAS CLAVE:** Unión Europea, tribunales comunitarios; contencioso comunitario, organización.

### THE ROADS TO CONSOLIDATE THE STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE EU

**ABSTRACT:** Analysis of the juridical foundations tending to consolidate the structure of the administrative justice in the EU, constituted by the Court of Justice as a judge of cassation, the Court of First Instance as a general judge of the first instance, appeal or cassation and the Judicial Panels as specialized judges of the first instance. The stated is based on the idea that the relative reservations of competition in favour of the Court of Justice in the EC Treaty allow to use the references to the Statute of the Court of Justice in order to promote and to extend the jurisdiction of the Court of First Instance, attributing it the entitlement to hear at the direct petitions filed not only by individuals, what already happens, but also by States, as well as to hear at most of the questions referred for a preliminary ruling. In parallel, the author maintains that the previous operation turns out to be compatible with the needs of jurisdictional specialization warned in certain fields of performance of the EU, needs which the EC Treaty allows to attend by means of the creation of Judicial Panels as administrative specialized courts of first instance. Even if, despite the previous, the Civil Service Tribunal is, so far, the only Judicial Panel that has been constituted, there are opportunities to enlarge the jurisdictional specialized structure, since the creation of Boards of Appeal in some community sectors by the Derived Law, which offer undoubted guarantees of objectivity in the route of the administrative petition against the corresponding community actions.

**KEY WORDS:** European Union, justice; administrative justice of European Union, structure.

### LES VOIES DE CONSOLIDATION ORGANIQUE DU CONTENTIEUX COMMUNAUTAIRE

**RÉSUMÉ:** Une analyse des fondements juridiques tendants à consolider la plante organique de la justice administrative communautaire, formée du Tribunal de Justice comme juge suprême de cassation, le Tribunal de Première Instance comme juge général d'instance unique, d'appel ou de cassation et les Salles Juridictionnelles comme juges spécialisés de première ou d'unique instance. L'auteur soutient, en premier lieu, la thèse de la convenance d'utiliser les remises du Traité CE au Statut du Tribunal de Justice, afin de promouvoir et afin d'agrandir les compétences du Tribunal de Première Instance, en lui attribuant la connaissance des recours directs interposés non seulement par des sujets privés, comme il arrive actuellement, mais aussi par les États, ainsi que la plupart des questions préjudicielles. En deuxième lieu, il soutient que les nécessités de spécialisation juridictionnelle, qui sont remarquées dans des secteurs déterminés, peuvent être traitées au moyen de la création de Chambres Juridictionnelles prévues dans le Traité CE, sans que cela n'enfouisse de diminution du principe d'unité juridictionnelle. Dans un déroulement de la posture antérieure, il vérifie le respect du principe cité par l'unique des dites Chambres Juridictionnelles constituée jusqu'à présent, le Tribunal de la Fonction Publique. Fi-

nalement, il examine les possibilités d'agrandissement de la plante juridictionnelle spécialisée, après avoir constaté dans quelques secteurs communautaires la création par le Droit dérivé de Chambres de Recours, qui offrent des garanties d'objectivité dans la voie du recours administratif contre les actes correspondants communautaires

**MOTS CLÉS:** Union européenne, tribunaux communautaires; contentieux communautaire, organisation.