

LEGITIMACIÓN DE LAS ASOCIACIONES
CONSTITUIDAS PARA PROMOVER LOS INTERESES
COLECTIVOS DE UNA CATEGORÍA DE JUSTICIABLES
ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y EL TRIBUNAL
DE PRIMERA INSTANCIA.

MARTA ORTEGA GÓMEZ*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. JUSTIFICACIÓN, VENTAJAS Y POSIBLES INCONVENIENTES DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS ASOCIACIONES.
 - 1. LAS ASOCIACIONES, ENTES DOTADOS DE PERSONALIDAD JURÍDICA.
 - 2. HACIA UNA JUSTICIA PARTICIPATIVA.
 - 3. LA EXISTENCIA DE REPRESENTATIVIDAD.
 - 4. VENTAJAS JURÍDICAS Y PROCESALES DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS ASOCIACIONES.
 - 5. UN MISMO NIVEL DE PROTECCIÓN JURISDICCIONAL PARA INTERESES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS.
- III. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LAS ACCIONES DE ANULACIÓN PLANTEADAS POR ASOCIACIONES.
 - 1. CONCURRENCIA DE LA AFECTACIÓN DIRECTA E INDIVIDUAL.
 - A) *Afectación individual.*
 - B) *Afectación directa.*
 - 2. ATRIBUCIÓN DE DERECHOS PROCESALES ESPECÍFICOS EN UN ACTO LEGISLATIVO.
 - 3. EXISTENCIA DE UN INTERÉS PROPIO EN EJERCITAR LA ACCIÓN.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público (Derecho Comunitario Europeo), Universitat de Barcelona.

IV. TIPOLOGÍA DE LAS ASOCIACIONES CONCERNIDAS POR ACTOS NORMATIVOS COMUNITARIOS.

1. ASOCIACIONES DE EMPRESAS, ASOCIACIONES PROFESIONALES, FEDERACIONES DE ASOCIACIONES DE EMPRESAS, AGRUPACIONES EUROPEAS DE INTERÉS ECONÓMICO.
2. SINDICATOS.
3. ONGS.
4. PARTIDOS POLÍTICOS.

V. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

Un número considerable de las acciones de anulación que se plantean ante los tribunales comunitarios (Tribunal de Primera Instancia y Tribunal de Justicia) contra actos normativos de las instituciones comunitarias tiene como parte actora a una asociación, término que incluye a toda persona jurídica creada a iniciativa privada para la promoción y defensa de intereses colectivos. Los tribunales comunitarios utilizan en sus resoluciones el término asociación para designar a entidades jurídicas de índole diversa: sindicatos, Organizaciones No Gubernamentales (ONGS)¹, asociaciones de empresas², federaciones de asociaciones profesionales o empresariales, agrupaciones europeas de interés económico³ y, también, grupos o partidos políticos. En todas ellas concurren, pri-

¹ El Instituto de Derecho Internacional las ha definido como «grupos de personas o de colectividades, libremente creados por la iniciativa privada, que ejercen, sin ánimo de lucro, una actividad internacional de interés general», Instituto de Derecho Internacional, *Annuaire I.D.I.*, 1950, vol. 43, p. 547. El profesor A. REMIRO BROTONS, A., también ofrece un concepto de las mismas; incide en que su creación puede obedecer a la iniciativa de entidades privadas, asociaciones profesionales, congregaciones religiosas etc., en la obra *Derecho Internacional*, McGraw Hill, Madrid, 1997, p. 146.

² El Tratado CE no define qué es una asociación de empresas. Para los profesores VANDERSANDEN, G., y BARAV, A., esta noción puede entenderse en el sentido de agrupación de empresas cuyo objetivo es asegurar la defensa de los intereses generales de las empresas que son miembros; en *Contentieux communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1977, p. 177.

³ La finalidad de la agrupación estriba en facilitar y fomentar las actividades económicas de sus miembros, mediante la unión de recursos actividades y competencias. Dicha unión llevará a producir mejores resultados que los que lograrían sus miembros actuando de forma aislada. Su finalidad no se centra en la obtención de beneficios para el grupo; de acuerdo con el Reglamento (CEE) n.º 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE) (DO L 199, p. 1, EE 17/02, p. 3).

mero, el hecho de que constituyen personas jurídicas de derecho interno y, segundo, el que su creación persigue la defensa de intereses colectivos. Difieren unas de otras en sus fines específicos (que pueden ser políticos, económicos, medioambientales, culturales, científico-técnicos...) y, en su ámbito de actuación, que puede ser interno, o internacional⁴ o abarcar los dos ámbitos. Por otra parte, mientras que las asociaciones de empresas y las organizaciones profesionales defienden y promocionan intereses económicos, las ONGS, los sindicatos y los partidos políticos representan y promueven intereses de personas físicas⁵.

En las últimas décadas el fenómeno del asociacionismo ha adquirido gran importancia y evoluciona de forma imparable. Concretamente, en torno a la Comunidad Europea se han creado numerosas asociaciones de ámbito internacional y europeo. Se crean con un doble objetivo: influir en la toma de las decisiones que adoptan las instituciones comunitarias (principalmente, en el diseño de las políticas comunitarias y en las decisiones y reglamentos de la Comisión para que sean favorables al sector representado) y, al mismo tiempo, para defender los intereses comunes de los miembros de la asociación ante las instituciones comunitarias⁶, actuando en consecuencia, como grupos de presión o *lobbies*⁷.

El recurso de anulación comunitario (art. 230 Tratado de la Comu-

⁴ Acerca de las asociaciones internacionales véase la contribución del profesor PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «En torno al «status» de las asociaciones internacionales en Derecho Internacional Privado y en Derecho de Gentes», *R.E.D.I.*, 1977, Vol. XXX, n. 2-3, pp. 315-338.

⁵ Así, PÉREZ-PRAT DURBÁN, L.: *Sociedad civil y Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004 p.127.

⁶ PECKSTADT, J. P., MAZEY, S., RICHARDSON, J.: «Defending and Promoting a Sectoral Interest within the European Community: The Case of the Textile Polyolefins Industry», en MAZEY, S., RICHARDSON, J.: *Lobbying in the European Community*, O.U.P., 1993, reeditada en el año 2000 pp. 177-186, pp. 178-179. También cabe citar a CIENFUEGOS MATEO, M.: «La participación de los grupos de presión comunitarios en el proceso de toma de decisiones de las Comunidades europeas», en HERRERO DE LA FUENTE (Coord.), A.: *Comunidades autónomas y Comunidad europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Editorial Cortes de Castilla y León, 1991, pp. 159-180.

⁷ *Ibíd.* Para el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «El asociacionismo constituye una exigencia de la sociedad contemporánea, en la que el individuo aislado carece frecuentemente de posibilidades reales de actuación frente a las poderosas y anónimas organizaciones administrativas», *Curso de Derecho Administrativo II*, 9 edición, Civitas, Madrid, 2004. El fenómeno del asociacionismo en el ámbito europeo es objeto de estudio en la obra de GEENWOOD, J., ASPINWALL, M., *Collective action in the European Union: interests and the new politics of associability*, Routledge, London 1998.

nidad Europea, TCE) constituye una vía de recurso de notable interés para cualquier asociación (incluidas las que actúan como *lobbies* ante la Comunidad) ya que si la acción es declarada admisible, las asociaciones tendrán la oportunidad de defender ante los tribunales comunitarios los intereses y derechos que representan, defienden y promueven⁸. Sin embargo, el TCE no contempla la legitimación activa de las asociaciones; de esta cuestión se ocupa la jurisprudencia comunitaria que cuenta con numerosas resoluciones que tratan de la admisibilidad de recursos planteados por asociaciones⁹. Precisamente, este trabajo tiene por objeto el análisis de las condiciones que, conforme a la jurisprudencia comunitaria, rigen el acceso de las asociaciones al foro comunitario para la im-

⁸ De acuerdo con el profesor G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS el recurso de anulación «abre un control de legalidad en sentido estricto, es decir, de la conformidad de los actos comparables a los actos administrativos nacionales con la norma de fundamento, como un control de constitucionalidad, que tiene por objeto revisar la conformidad de los actos normativos de carácter general con los Tratados constitutivos»: «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas» en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (dir): *El Derecho Comunitario y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 373-389, p. 384.

⁹ Los autores que se citan a continuación han tratado de manera específica la legitimación activa de las asociaciones ante el foro comunitario: BARAV, A.: «Le droit au juge devant le Tribunal de Première Instance et la Cour de Justice des Communautés Européennes», en RIDEAU, J.: *Le droit au juge dans L'Union Européenne*, L.G.D.J., 1998, París, pp. 191-216, pp. 202-203; PECK, A.: «Standing for protection of collective rights in the European Communities», *The George Washington Journal of International Law and Economics*, 32, pp. 367-435; CARRO MARINA, M.: «El artículo 173.2 y la legitimación para recurrir los reglamentos comunitarios», *R.E.D.A.* n. 54, abril-junio 1987, pp. 287-295; HARLOW, C.: «Access to Justice as a Human Right: The European Convention and the European Union» en HALSTON, Ph. (ed.): *The EU and Human Rights*, OUP, Nueva York, 1999, pp. 187-214 espec., 199-201; ORTEGA, M.: *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Ariel, 1999, pp. 48-51; TORRENS, D.L.: «*Locus Standi* for Environmental Associations under EC Law-Geenpeace-A Missed Opportunity for the ECJ», *Review of European Community & International Environmental Law*, 1999, pp. 336-446. VANDERSANDEN, G.: «Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées». *C.D.E.*, 1995. n. 2-3, pp. 535-552, espec. 539-540. Las acciones colectivas son habituales en Estados Unidos como pone de manifiesto RAWLINGS, R.: «Courts and Interests» en LOVELAND, I.: *A special Relationship? American Influences on Public Law in the UK*, Clarendon Press, Oxford, 1995, pp. 99-121, p. 103. La profesora C. HARLOW manifiesta su escepticismo acerca de la evolución rápida que ha experimentado este tipo de contencioso en el Reino Unido en «Public Law and Popular Justice», *The Modern Law Review*, Vol. 65, Enero 2002, n. 1, pp. 1-18, p. 18.

pugnación de actos normativos comunitarios de carácter general o que afectan a la demandante en su condición de tercero no destinatario del acto litigioso¹⁰. En primer término abordaré las razones que justifican la legitimación activa de las asociaciones, las ventajas asociadas a ésta y, también, sus posibles inconvenientes. A esta parte inicial, le sigue el cuerpo central de este estudio que trata de las condiciones de acceso de las asociaciones al foro comunitario a partir de la jurisprudencia comunitaria. Determinar los requisitos de admisibilidad de este tipo de acciones constituye una tarea ardua dada la prolijidad de la jurisprudencia y el hecho de que no hay un tratamiento lineal de esta cuestión por parte de los tribunales comunitarios¹¹. De hecho, los supuestos en que estas acciones son admisibles no se concretan hasta 1999, año en que el TPI dicta la sentencia *Unión de Pequeños Agricultores*¹². Precisado lo anterior, el trabajo se adentra en el estudio de la casuística teniendo en cuenta los obstáculos procesales específicos a los que se enfrentan los diferentes tipos de asociaciones. Varias cuestiones se suscitan a lo largo de este estudio, entre ellas, los supuestos en que la jurisprudencia acepta la legitimación de las asociaciones para iniciar el recurso de anulación «*por si mismas*» (y no actuando en sustitución de alguno de sus miembros), el nivel de exigencia respecto del cumplimiento de las condiciones de admisibilidad establecidas en el art. 230.4 TCE y la suficiencia del recurso de anulación comunitario para proporcionar protección jurisdiccional a los intereses y derechos de carácter colectivo.

Me referiré exclusivamente a la protección jurisdiccional que las asociaciones pueden obtener ante los tribunales comunitarios mediante la interposición de un recurso de anulación. Por lo tanto, no analizaré la cuestión prejudicial de validez (art.234 TCE)¹³. Según la jurisprudencia,

¹⁰ El art. 230.4 TCE admite explícitamente la impugnación de las decisiones por parte de sus destinatarios. Por lo tanto, la impugnación por una asociación de una decisión de la que es destinataria no plantea problemas procesales. Así, por ejemplo, sentencia de 14 de diciembre de 2004, *FIFC y.o./Comisión*, T-317/02, Rec. P. II-4325.

¹¹ Así, por ejemplo, hay supuestos en que los tribunales comunitarios no tienen en cuenta la condición de asociación de la demandante mientras que en otros analiza de manera separada la legitimación de la asociación demandante y la de otros demandantes individuales.

¹² TPI, auto de 23 de noviembre de 1999, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (UPA)*, T-173/98, Rec. p. II-3357; TJCE, sentencia de 25 de julio de 2002, *UPA/Consejo*, C-50/00, Rec. p. I-6677.

¹³ Entre otros, cabe citar a ALONSO GARCÍA, R.: *El juez español y el Derecho Comunitario*, Tirant lo blanch, Valencia, 2003, espec. pp. 253-260; PESCATORE, P.:

ésta es la vía —y no la de anulación— a la que deben acudir los particulares para recabar protección jurisdiccional frente a actos normativos comunitarios de carácter general o que les afectan de manera objetiva, es decir, al igual que a cualquier otro sujeto que pueda encontrarse en la misma situación¹⁴. Existe la tesis defendida por algunos Abogados Generales del TJCE y por un sector importante de la doctrina de que la cuestión prejudicial de validez no constituye una alternativa real y suficiente a la acción directa de anulación¹⁵. Entre los principales inconvenientes

«L'article 177», en CONSTANTINESCO, V., SIMON, D., BARAV, A.: *Le Traité CEE. Commentaire article par article*, Economica, París, 1993, pp. 1113 ss; RUIZ-JARABO COLOMER, D.: «La cooperación entre el Tribunal de Justicia y los jueces nacionales: límites del procedimiento prejudicial», en *Scritti in Onore di G.F. Manzini-Vol. II. Diritto de la Unione Europea*, Giuffrè, Milán, 1998, p. 875. Véase también JIMENO BULNES, M.: *La cuestión prejudicial del artículo 177 TCE*, Bosch Ed., Barcelona, 1996.

¹⁴ En el auto *Asocarne* el TJCE afirma que «la protección jurisdiccional a los particulares está debida y suficientemente garantizada por los Jueces nacionales, que controlan la adaptación de los diferentes Derechos internos a lo dispuesto en las Directivas»: TJCE, auto de 23 de noviembre de 1995, *Asocarne/Consejo*, C-10/95 P, Rec. p. I-4149. A este reparto de funciones jurisdiccionales hace referencia RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C.: «The Convention on the Future of Europe and the European Court of Justice», *Newsletter*, junio 2003, n. 34, pp. 6 ss: «Thus, the judicial protection of individuals is mainly ensured within the framework of national court systems. The basic principle is that their judicial protection should generally be ensured by national courts». Acerca de la relación de complementariedad entre cuestión prejudicial de validez y recurso de anulación cabe citar a MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: «El recurso de anulación, la cuestión prejudicial de validez y la excepción de ilegalidad: ¿vías complementarias o alternativas?», *R.D.C.E.*, n. 20, enero-abril 2005, pp. 135-176, espec. pp.164-169.

¹⁵ Así, por ejemplo, el Abogado General JACOBS mantiene una posición muy clara a este respecto en las Conclusiones presentadas al asunto C-50/00, *UPA*, citado: «En mi opinión, los recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales no garantizan, sin embargo, que los particulares que pretendan impugnar la validez de actos comunitarios gocen de tutela judicial efectiva plena» (punto 40 de las Conclusiones). En este sentido también cabe citar las Conclusiones del Abogado General RUIZ JARABO COLOMER, D. presentadas el 12 de septiembre de 1996 al asunto 142/95, resuelto mediante sentencia de 12 de diciembre de 1996, *Asociación Agricoltori della provincia di Rovigo y.o./ Comisión*, Rec. p.I-6669: El profesor A. BARAV examina la alternancia de ambas vías en función de las exigencias de la jurisprudencia: «Le droit au juge devant le Tribunal de Première Instance et la Cour de Justice des Communautés Européennes», en RIDEAU, J.: *Le droit au juge dans L'Union Européenne*, L.G.D.J., 1998, París, pp. 191-216. Especialmente crítico con los déficits de protección jurisdiccional comunitario fue SCHOCKWEILER, F., «L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire», *Journal des Tribunaux, Droit Européen*, n. 25, 1996, pp. 1-8.

de la misma destaca el que la decisión de plantear la cuestión prejudicial corresponde de manera irreversible al órgano jurisdiccional nacional y por esa razón no constituye una acción en manos de los particulares. De ahí la importancia del recurso de anulación como mecanismo de protección jurisdiccional de los derechos e intereses de las personas físicas y jurídicas frente a actos normativos supuestamente ilegales¹⁶.

II. JUSTIFICACIÓN, VENTAJAS Y POSIBLES INCONVENIENTES DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS ASOCIACIONES

Existen diversas razones jurídicas y algunas ventajas de carácter procesal que justifican el reconocimiento de un régimen de legitimación activa ante los tribunales comunitarios adaptado a las asociaciones que representan los intereses y derechos de una categoría de justiciables. En determinados aspectos este tipo de contencioso debe ser abordado con cautela especialmente en lo que se refiere al requisito de que la asociación debe estar legitimada para representar a sus asociados en una causa determinada.

¹⁶ El recurso de anulación como vía de protección jurisdiccional de los particulares es objeto de estudio en las monografías y artículos que se citan a continuación: ALBOR LLORENS, A.: *Private parties in the European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1995; ARNULL, A.: «Private applicants and the action for annulment since Codornú», *C.M.L.R.* 38, 7-52, 2001; CORTÉS MARTÍN, J.: «Afectación individual (230.4 CE): ¿un obstáculo infranqueable para la admisibilidad del recurso de anulación de los particulares?», *R.D.C.E.*, 16, sept-dic.2003, pp. 1119-1159, p. 1132; CASSIA, P.: *L'Accès des personnes physiques ou morales au juge de la légalité des actes communautaires*, Dalloz, París, 2002; FERNÁNDEZ PÉREZ, B.: «Tutela judicial efectiva de los particulares y legitimación para impugnar directamente actos normativos comunitarios», *La Ley*, núm. 5.576, 28.6.2002, pp. 1-6; MOINTINHO DE ALMEIDA, J.C.: «Evolución jurisprudencial en materia de acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria», en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (dir.): *El Derecho Comunitario y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 595, 652; y en la misma obra FARAMIÑÁN GILBERT, J.M.: «El control de la legalidad comunitaria: el recurso de nulidad y el recurso or omisión», pp. 453-526; ORTEGA GÓMEZ, M.: *El acceso de los particulares... op.cit.*, SÁNCHEZ LEGIDO, A.: *La tutela judicial del particular frente a la actividad normativa comunitaria. El acceso del individuo al control jurisdiccional de los Reglamentos comunitarios*, Universidad de Castilla La Mancha, 1994; USHER, J.: «Direct and individual concern an effective remedy or a conventional solution?», 2003, n. 28, *E.L.R.*, oct., pp. 575- 602.

1. LAS ASOCIACIONES, ENTES DOTADOS DE PERSONALIDAD JURÍDICA

La primera razón justificativa de la legitimación activa de las asociaciones para la interposición del recurso de anulación comunitario reside en su condición de personas jurídicas. En este sentido, el art. 230.4 TCE establece que «toda persona física y jurídica, podrá en las mismas condiciones plantear recurso de anulación (...)» si se cumplen las condiciones de legitimación que la referida disposición establece. Las asociaciones que tengan personalidad jurídica conforme a la ley que regula su estatus o que hayan sido tratadas como personas jurídicas por las instituciones comunitarias¹⁷ tendrán capacidad procesal ante el foro comunitario y, consecuentemente, legitimación activa *en las mismas condiciones* que el resto de personas jurídicas o físicas para la incoación del recurso de anulación. El permitir que las personas jurídicas, incluidas las asociaciones, incoen la acción de anulación contribuye al respeto del derecho, puesto que este recurso garantiza el cumplimiento de la legalidad por parte de las instituciones comunitarias. Así pues, las asociaciones pueden cumplir un rol de denuncia de actuaciones ilegales imputables a las instituciones comunitarias, actuando de esta manera como actores que coadyuvan a la aplicación del Derecho Comunitario¹⁸. Rechazar este papel de las asociaciones contribuiría a la inmunidad de los actos del poder público, lo que, de acuerdo con R. Chapus, constituiría una táctica hábil de inhibición de la propia jurisdicción, que por razones extra-jurídicas, decidiera no perturbar la actuación del poder público¹⁹.

¹⁷ TJCE, sentencia de 28 de octubre de 1982, *Groupement des Agences de Voyages/ Comisión*, 135/81, Rec. p. 3808. Esta sentencia pone de manifiesto que la personalidad jurídica no constituye un requisito indispensable para que exista capacidad de actuar procesal. EL TJCE ha tenido una aproximación liberal, no formalista, a esta cuestión precisamente al abordar la cuestión de la legitimación activa de las asociaciones: ORTEGA, M.: *El acceso de los particulares...* *op.cit.*, p. 20. Al respecto véase también SCHERMERS, H. G., WAELBROECK, D. F.: *Judicial Protection in the European Union*, Kluwer, Dordrecht, 2001, pp. 419-429.

¹⁸ Parafraseando al profesor PÉREZ-PRAT DURBÁN, L.: *Sociedad civil y Derecho Internacional*, *op. cit.*, p. 347.

¹⁹ La frase pertenece a CHAPUS, R.: *L'administration et son juge*, P.U.F., París, 1999, p. 84.

2. HACIA UNA JUSTICIA PARTICIPATIVA

Las asociaciones, que como se ha dicho se constituyen para el logro de fines y la defensa de intereses y derechos de un colectivo de personas o de un sector económico frente al poder público, son un mecanismo de inserción de dicho colectivo en los asuntos públicos. El hecho descrito constituye un factor de democratización de la organización política y social (*democracia participativa*). En el ámbito europeo, dicha inserción es una realidad fáctica²⁰. Se concreta en la participación de numerosas organizaciones de la sociedad civil en órganos consultivos de la Comisión como hacen por ejemplo determinadas ONGS que participan en el grupo permanente «Fitosanitario» y en el comité consultivo «Agricultura y Medio ambiente», entre otros²¹. Entonces, si las asociaciones participan en la fase ascendente, de formación de normas y de diseño de políticas públicas, parece una consecuencia lógica su participación en la fase aplicativa del derecho²², incluyéndose aquí la facultad para iniciar el control sobre la legalidad de los actos de las instituciones comunitarias²³.

En la doctrina, sin embargo, varios autores consideran que la justicia no debería estar abierta a los grupos de presión. En este sentido,

²⁰ Así, PELLICER ZAMORA, R.: «Aspectos que caracterizan al proceso de decisión en la UE, en particular, la presencia de la sociedad civil», en JIMÉNEZ PIERNAS, C. (ed.): *Iniciación a la práctica en Derecho internacional y Derecho comunitario europeo*, Universidad de Alcalá-Marcial Pons, 2003, Barcelona, pp. 427-458, p. 444.

²¹ En esta situación se halla la demandante en el asunto T-94/04, declarado inadmisibile en virtud del auto de 28 de noviembre de 2005, *European Environmental Bureau y otros / Comisión*, T-94/04, no publicada. Sobre los comités establecidos por la Comisión para la formulación y el desarrollo de de legislación y políticas vid.: SCHAFER, G. F.: «Committees in the EC Policy Process: A First Step Towards Developing a Conceptual Framework», en PEDLER, R. H., SCAHEFER (eds.). *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, European Centre for Public Affairs, Maastricht, 1996, pp. 3-10.

²² Algunas ONGS tienen la condición de órgano de vigilancia y de observador en el marco de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7).

²³ Para el profesor F. BERROD resulta hipócrita pretender que, concretamente, las ONGS medioambientales participen activamente en la aplicación del Derecho Comunitario y después se les niegue la legitimación activa ante la justicia comunitaria; en su *Comentario a la sentencia Greenpeace*, C.M.L.R., n. 36, 637-662, 1999, p. 662.

Chalmers, Hadjiemmanuil, Monti y Tomkins han subrayado que si los grupos ya han participado en el proceso de formación del derecho o de una política que ha resultado en una determinada medida, ¿por qué si tal contribución se ha producido, va a permitírseles otro «mordisco» ante los tribunales?²⁴ Por su parte, la profesora C. Harlow considera muy negativamente el hecho de trasladar el método de la democracia participativa al plano de la justicia. Sostiene que la instauración de un sistema de *justicia participativa* conlleva un riesgo de politización del proceso legal y judicial y de socavamiento de la función judicial²⁵. Desde una perspectiva técnica y jurídica, ni este argumento ni el precedente pueden conducir a negar la legitimación activa de las asociaciones. En otras palabras, el temor a ver a las asociaciones promoviendo procesos judiciales, *presionando* así al sistema judicial (Harlow), no puede servir para privar a las asociaciones de *locus standi*.

3. LA EXISTENCIA DE REPRESENTATIVIDAD

Como he señalado anteriormente, toda asociación que actúe en un litigio concreto deberá hallarse legitimada para representar los intereses y derechos de sus miembros. La exigencia de representatividad se encuentra implícita en la sentencia del TPI *Confédération Nationale des Producteurs de Lait de Brébis*²⁶ en la que el tribunal afirma que, considerando el objeto de la asociación demandante —exclusivamente la protección de los intereses generales y colectivos en el sector del mercado de la leche de oveja de la zona de Roquefort y de la denominación «roquefort»—²⁷ ésta no estaba legitimada para defender los intereses de

²⁴ CHALMERS, D., HADJEMMANUIL, Ch., MONTI, G., TOMKINS, A.: *European Union Law. Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 435.

²⁵ «Public Law and Popular Justice», *op.cit.*, p. 16.

²⁶ TPI, auto de 13 diciembre de 2005, *Confédération générale de Producteurs de lait de brébis et des industriels de roquefort*, T-381/02, no publicada en la Rec., apdo. 56.

²⁷ As. T-381/02, *Confédération générale...*, citado, apdo. 71 de la sentencia. Desde otra perspectiva, la representatividad debe ser respetada en la fase de formación de determinados actos: en caso de no haberlo sido, ello justificaría el reconocimiento de *locus standi* a los interlocutores sociales excluidos de una determinada negociación. Así, la existencia de una representatividad acumulada deficiente en la celebración del acuerdo sobre el permiso parental «deberá conducir a la Comisión y al Consejo a denegar su aplicación a escala comunitaria.» La protección jurisdiccional que requiere la existencia de dicho derecho implica que cuando los interlocutores sociales no fir-

productores de queso fetta. Este fue uno de los motivos que determinó la inadmisibilidad de la acción en este caso. La existencia de representatividad sólo puede ser inferida o rebatida por el órgano jurisdiccional competente: queda delimitada por los Estatutos de creación de la asociación y se halla implícita en el hecho de la pertenencia de los miembros a la asociación. Además, el hecho de que los miembros de la misma no se hayan opuesto a que la asociación proteja sus intereses constituye un criterio que avala la existencia de representatividad²⁸.

4. VENTAJAS JURÍDICAS Y PROCESALES DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS ASOCIACIONES

Las asociaciones se encuentran mejor situadas que sus miembros individuales para constituirse como portavoces de los intereses de un sector determinado²⁹. Lo anterior es válido tanto para las asociaciones de empresas y profesionales como para las asociaciones que representan intereses que no tienen naturaleza económica, como las ONGS. Por lo que se refiere a las primeras el Abogado General Sir Gordon Slynn ha afirmado que «disponen de información al día o están en disposición de conseguirla; deberían ser capaces de exponer las circunstancias particulares del sector y las diferencias que existen dentro del sector considerado globalmente de manera más coherente que cualquier miembro». El Abogado General introduce estas reflexiones en las Conclusiones al asunto *Van der Kooy* en el que Van der Kooy y una asociación que representa a horticultores holandeses impugnan una decisión de la Comisión en cuya

mantes que reúnan tales características interpongan un recurso de anulación contra el acto del Consejo por el que se aplica el acuerdo a escala comunitaria deberán ser considerados directa e individualmente afectados por dicho acto»: TPI, sentencia de 17 de junio de 1998, *Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) /Consejo*, T-135/96, Rec. p. II-2335.

²⁸ TJCE, sentencia de 4 de octubre de 1983, *Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL) /Comisión*, 191/82, Rec. p. 2913.

²⁹ En este sentido cabe citar las Conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn (2.4.1987) presentadas ante el asunto *Van der Kooy y otros/Comisión*, TJCE, sentencia de 2 de febrero de 1988, *Van der Kooy y otros /Comisión*, as.ac. 67, 68 y 70/85, Rec. p. 246. En contra de esta apreciación: vid. HARLOW, C.: «Public Law and Popular Justice», *op.cit.*, p. 9. Según esta autora este argumento es defectuoso dado que pasa por encima de la cuestión clave relativa a si un asunto determinado deberá ser juzgado.

virtud queda sin efecto una ayuda consistente en la reducción de la tarifa del gas para los horticultores de invernadero. En sus Conclusiones, el Abogado General también afirma que «el hecho de permitir a dicha asociación que presente la situación comporta, de manera evidente, alguna ventaja para la administración de justicia»³⁰. Muy probablemente, el Abogado General se refiere a que la posición de privilegio en el conocimiento y promoción de asuntos colectivos puede redundar favorablemente en el enjuiciamiento de una situación fáctica compleja, lo que a su vez juega en interés del respeto del derecho y de una administración de justicia adecuada.

Junto a lo que acaba de exponerse, existen ventajas procesales ligadas al hecho de permitir que una asociación inicie un recurso de anulación ante la justicia comunitaria. El propio TPI ha afirmado que el recurso de la asociación «presenta ventajas procesales al permitir evitar la introducción de un número elevado de recursos diferentes dirigidos contra los mismos actos»³¹. Además, la justicia tiene un coste material que en muchos casos un individuo difícilmente puede afrontar y que, por el contrario, podrá encauzarse más fácilmente gracias a una acción colectiva.

5. UN MISMO NIVEL DE PROTECCIÓN JURISDICCIONAL PARA INTERESES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS

Otra cuestión que cabe plantear es si los derechos e intereses individuales y los intereses generales de un determinado colectivo deben ser objeto de una misma protección jurisdiccional. En otras palabras, si pueden establecerse diferencias de protección jurisdiccional por el hecho de que se defiendan intereses personales específicos o, alternativamente, intereses que afectan a una categoría de justiciables más o menos amplia. Desde mi punto de vista, siempre que la asociación se encuentre legitimada para representar en un litigio concreto los intereses generales de sus miembros, no debiera haber diferencias en la protección de ambos³². A la hora

³⁰ Conclusiones presentadas al asunto 67, 68 y 70/85, *Van der Kooy, cit.*, p. 247.

³¹ Sentencia de 6 de julio de 1995, *AITEC y.o. / Comisión, as. ac.*, T-447/93, T-448/93 y T-449/93, Rec., p. II-1971, apdo. 60. Más recientemente, TPI, sentencia de 5 de diciembre de 2002, *Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum / Comisión*, T-114/00, Rec. p.II-5121, apdo. 64.

³² La legislación española no establece diferencias entre acciones individuales y colectivas. En concreto el preámbulo de Ley reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio) dispone que «nadie, persona o jurí-

de realizar esta afirmación me baso en el hecho de que el interés general no es más que la suma de intereses individuales: en efecto, aunque se trate de intereses individuales anónimos para la administración, son intereses cuyos titulares son también individuos³³. Además, la defensa de los intereses generales de un determinado colectivo constituye la causa de la constitución de toda asociación, «la razón de ser de su existencia y de su capacidad jurídica»³⁴. Por esta razón, negar la legitimación de las asociaciones de manera sistemática equivale a negar su propia existencia jurídica y su derecho a obtener protección jurisdiccional. Pese a lo aquí expuesto, la legitimación activa de las asociaciones para la protección de los intereses generales de sus miembros frente a un acto general o que no tiene a la demandante como destinatario no tiene cabida en los términos del art. 230.4 TCE. Así, salvo en los casos en que el destinatario de una decisión la recurre (supuesto en que la acción es declarada admisible de manera automática conforme al art. 230.4 TCE), la condición clave para el acceso al foro comunitario consiste en la demostración de la concurrencia del requisito de la afectación individual³⁵. Y de acuerdo con la jurisprudencia, el cumplimiento de dicho requisito exige que el recurrente quede singularizado frente al resto de personas por el acto litigioso. Como puede observarse, se trata de la situación opuesta a la afectación de intereses generales de un determinado colectivo. Ello explica por qué entre los años 1962 y 1983 el TJCE ha establecido como único criterio aplicable a la admisibilidad de acciones de anulación de asociaciones el de que éstas sólo tienen legitimación para incoar el recurso de anulación en el supuesto de que alguno de sus miembros se encuentre afectado directa e individualmente por el acto recurrido; quedando expresamente excluida la legitimación activa de las asociaciones

dica, privada o pública, que tenga capacidad jurídica suficiente (...) y sea titular de un interés legítimo que tutelar pueda verse privado del acceso a la justicia». En su artículado, la ley española reconoce expresamente la legitimación de las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades (art.19, art.18) para la impugnación de disposiciones generales.

³³ Así, BONNARD, R.: *Le contrôle juridictionnel de l'administration. Étude de droit administratif comparé*, Dalloz, París, 2006, p. 62.

³⁴ De acuerdo con las alegaciones de la demandante en el asunto *Union Syndicale*: TJCE, sentencia de 18 de marzo de 1978, *Union Syndicale y.o., / Consejo*, as. 72/74, Rec. p. 401, apdo. 14.

³⁵ TJCE, sentencia de 18 de marzo de 1994, *Codorníu/Consejo*, C-309/89, Rec. p. I-18533.

para la defensa de los intereses generales de sus miembros. Debo insistir en que prácticamente ello equivale a negar la legitimación activa de las asociaciones «por si mismas». Esta postura de rechazo queda superada, aunque sólo en una pequeña medida, con la sentencia *Fédiol* (1983)³⁶ y, posteriormente, con la sentencia *Van der Kooy* (1988). En el primer caso, el TJCE declaró admisible la demanda de *Fédiol* al objeto de pronunciarse acerca de la vulneración de determinadas garantías de procedimiento que el Reglamento 2641/84 de defensa comercial concedía a *Fédiol*. *Fédiol*, asociación europea que agrupa a productores de aceite de oliva, solicitó la apertura de un procedimiento anti-subsidiación respecto de las importaciones de tortas de soja procedentes de Brasil. En el asunto *Van der Kooy*, el TJCE consideró que legitimación de la asociación era admisible porque el acto litigioso había lesionado un interés propio de la asociación demandante. En este caso, la demandante actuaba en defensa de intereses colectivos, hecho que no impidió la aceptación de la demanda. Tampoco el hecho de que *Fédiol* actuara en representación de todo un sector económico, el de los productores de aceite de oliva, representó un obstáculo a la admisibilidad de la demanda³⁷. Por lo tanto, la jurisprudencia comunitaria ha evolucionado hasta admitir demandas de asociaciones al objeto de defender los intereses generales del colectivo representado aunque ello sólo sucede en las dos situaciones a las que se acaba de hacer referencia.

Hay ámbitos regulados por el Derecho Comunitario en los que existe una primacía de intereses y derechos colectivos³⁸, a saber, el derecho del medio ambiente³⁹ y el derecho de los consumidores. Junto a ello, cabe destacar que el ejercicio de ciertos poderes normativos por parte

³⁶ As. 191/82, *FEDIOL*, cit.

³⁷ En el asunto «*Nestlé/Perrier*», el TPI asumió explícitamente el carácter colectivo de los intereses defendidos por un sindicato que actuaba en defensa de un grupo de trabajadores frente a una operación de fusión de empresas que la Comisión había considerado compatible con el mercado común: TPI, sentencia de 27 de abril de 1995, *Comité Central d'Entreprise de la Société Générale des Grandes Sources* y/o *Comisión (Nestlé/Perrier)*, T-96/92, Rec. p. II-1213.

³⁸ En este sentido, JORDANO FRAGA, J.: *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995, p. 130.

³⁹ TORRENS, D.L. ha destacado la importancia del rol de las ONGS medioambientales en la protección del medio ambiente: «the Treaty now has explicit provisions providing for environmental protection. If those provisions are not given the proverbial teeth they need to achieve their objective, the environment will suffer». En «Locus Standi for Environmental Associations...», *op.cit.*, p. 343.

de la Comunidad puede colisionar con los derechos de los trabajadores. Paralelamente, ONGS, organizaciones de consumidores y sindicatos desempeñan un papel indispensable en la defensa de derechos e intereses en los ámbitos citados. Pero los tribunales comunitarios no tienen en cuenta esta realidad y declaran inadmisibles las acciones de este tipo de asociaciones en todos los casos en que no sea posible demostrar que la situación de la demandante encaja en alguno de los supuestos de admisibilidad. Esta situación cambia para las ONGS medioambientales a raíz de la entrada en vigor del denominado *Reglamento de Aarhus* que implementa el Convenio de Aarhus de Naciones Unidas en el ámbito de la Comunidad⁴⁰.

Son múltiples y variadas las razones y las ventajas jurídicas y procesales que avalan el que las asociaciones tengan derecho de acceso a los tribunales comunitarios. Veamos entonces cómo la jurisprudencia comunitaria aborda este asunto.

III. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LAS ACCIONES DE ANULACION PLANTEADAS POR ASOCIACIONES

Como se ha indicado anteriormente, el recurso de anulación planteado por una asociación es admisible en tres tipos de supuestos. En concreto, rige el criterio sentado en la sentencia *Confédération Nationale*⁴¹ y además se aplican los criterios de admisibilidad introducidos en las sentencias *Fédiol* y *Van der Kooy*. La sentencia del TPI *Unión de Pequeños Agricultores, UPA*, de 1999⁴², reviste notable importancia ya que

⁴⁰ Vid. *Infra* apartado IV.3.

⁴¹ TJCE, Sentencia de 14 de diciembre de 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes et autres/Conseil*, as. ac. 16/62 y 17/62, Rec. p. 901. En esta sentencia el TJCE afirma que «una organización creada para la defensa de los intereses colectivos de una categoría de justiciables no podrá estar afectada directa e individualmente por un acto que afecte los intereses generales de la categoría». Jurisprudencia constante: TJCE, sentencia de 14 de diciembre de 1962, *Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes y otros/Consejo*, asuntos acumulados 19/62 a 22/62, Rec. pp. 943, 960, y TPI, sentencia de 21 de marzo de 2001, *Hamburger Hafen- und Lagerhaus y otros/Comisión*, T 69/96, Rec. p. II 1037, apartado 49. TPI, sentencia de 13 de septiembre de 2006, *British Aggregates Association/Comisión*, as. T-210/02, no publicada en la Rec.

⁴² As. T-173/98, *UPA*, citado, Rec. p. II-3357. En esta ocasión la asociación demandante solicita la anulación del Reglamento 136/66/CEE por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las materias grasa, que reforma el

pone orden en el complejo entramado de sentencias que resuelven la legitimación activa de las asociaciones. En ella se precisan las tres situaciones en las que las asociaciones están legitimadas activamente. Así existe legitimación:

- «a) cuando la asociación representa los intereses de empresas (o *individuos*) que, de por sí, serían partes legítimas en tanto que se hallan afectadas directa e individualmente por el acto recurrido;
- b) cuando una disposición legislativa reconoce expresamente a una asociación una serie de facultades de carácter procedimental y
- c) cuando la misma asociación queda individualizada por la afectación de sus propios intereses como asociación, en especial porque su posición de negociadora se ha visto afectada por el acto cuya anulación se solicita.»

En el supuesto a) es necesario que la demandante demuestre que al menos uno de sus miembros se encuentra afectado directa e individualmente por el acto recurrido. Si concurre la situación b) no será preciso que se demuestre que los miembros de la asociación se encuentran afectados directa e individualmente por el acto recurrido. En el supuesto c) los tribunales comunitarios asumen que la afectación de la posición negociadora de la demandante cumple con las condiciones de legitimación del art. 230.4 TCE.

sector del aceite de oliva. El recurso fue declarado inadmisibile en primera instancia por el TPI y en casación por el TJCE (As. C-50/00 P, *UPA/Consejo*, cit.) a pesar de las Conclusiones del Abogado General JACOBS favorables a la admisibilidad de la acción (citadas). SARMIENTO, D., realiza un estudio crítico de la sentencia UPA en «La sentencia UPA (C-50/00), los particulares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm.3, julio-sept., 2002, pp. 531-577. El esquema de admisibilidad sentado en la sentencia UPA ha sido reiterado en la jurisprudencia que se cita a continuación: Así, TPI, auto de 10 de diciembre de 2004, *European Federation for Cosmetic Ingredients (EFfCI)/Parlamento y Consejo*, as. T-196/03, Rec. p. II-4263, apdo. 42. TPI, auto de 13 de diciembre de 2005, *Confédération générale des producteurs de lait de brebis et des industriels de roquefort/Comisión*, as. T-381/05, no publicada en la Rec., apdo. 54; TPI, auto de 8 de septiembre de 2005, *ASAJA/Consejo*, as. Ac. T-295 a 297/04, no publicada en la Rec., apdo 50.

1. CONCURRENCIA DE LA AFECTACIÓN DIRECTA E INDIVIDUAL

Como se anticipaba, el hecho que la asociación demandante defienda intereses colectivos excluye la concurrencia de los requisitos de la afectación directa e individual exigidos por el art. 230.4 TCE⁴³. Esta afirmación reiterada en la jurisprudencia comunitaria es coherente con la noción jurisprudencial de afectación individual según la cual únicamente la rigurosa individualización del recurrente por el acto litigioso demuestra la concurrencia del requisito. Y es que conforme a la jurisprudencia, salvo en el caso de que el acto litigioso afecte un interés propio de la asociación demandante⁴⁴, las asociaciones no se hallan individualizadas por las normas de la Comunidad o en situación análoga a la del destinatario de una norma comunitaria. En cambio, si se admite la legitimación de la asociación en tanto que representante de intereses específicos siempre que se demuestre que al menos uno de sus miembros se encuentra directa e individualmente afectado por el acto litigioso⁴⁵. En este caso la jurisprudencia considera que la asociación demandante ha sustituido válidamente a uno o a algunos de sus miembros⁴⁶ y se admite la demanda.

A) *Afectación individual*

A fin de determinar si uno o más miembros de la asociación demandante se halla afectado directa e individualmente por el acto litigioso, el TPI y el TJCE aplican la noción de afectación individual acuñada en 1963 por el TJCE en la sentencia *Plaumann*⁴⁷. Según la fórmula establecida en esta sentencia, el requisito concurre cuando el demandante demuestra que el acto recurrido «le afecta en razón de ciertas cuali-

⁴³ As. ac. 16/62 y 17/62, *Confédération Nationale*, citado, Rec. p. 401. En el mismo sentido: TJCE, sentencia de 18 de marzo de 1976, *Union Syndicale /Conseil*, as. 72/74, Rec. p. 401. TJCE, Auto de 18 de diciembre de 1997, *Sveriges Betodlares y Henrikson/Comisión*, C-409/96, Rec. p. I-7531.

⁴⁴ *Vid. infra*. Apartado III.3.

⁴⁵ Jurisprudencia constante: TPI, sentencia de 6 de julio de 1995, *AITEC y otros/Comisión*, T-447/93 a T-447/93, Rec. p. II-1971, apdo. 60.

⁴⁶ As. ac. T-447/93, *AITEC*, citado, apdo. 62.

⁴⁷ TJCE, sentencia de 15 de julio de 1963, *Plaumann/Comisión*, 25/62, Rec. pp. 197ss.

dades que le son propias o de una situación de hecho que le individualiza frente a cualquier otra persona». Esta fórmula apunta exclusivamente a la posición del recurrente frente al acto del poder público y no tiene en cuenta el interés que pueda tener en actuar. Resulta muy restrictiva del acceso de los particulares a la justicia comunitaria. En numerosas ocasiones los justiciables han intentado demostrar su concurrencia alegando, por ejemplo, que el acto incriminado afecta severamente a sus intereses económicos, pero los tribunales comunitarios oponen siempre un argumento casi perverso «la disposición impugnada sólo afecta al recurrente en razón de su condición objetiva de agentes económicos presentes en el mercado... del mismo modo que a todos los demás agentes económicos comunitarios actuales o futuros⁴⁸ presentes en dicho mercado». Por tanto, lo decisivo no es ni tan siquiera el grado actual y real de individualización del litigante por parte del acto impugnado, ni muchísimo menos el hecho de que el acto litigioso pueda afectar a los intereses del recurrente: la mera hipótesis de que pudiera haber nuevos afectados por el acto litigioso que desempeñen la misma actividad que el demandante basta para echar por tierra la alegación relativa a la concurrencia de la afectación individual. En concreto el hecho de que la disposición litigiosa haya debilitado la posición de la demandante en términos de competencia no permite por sí sólo caracterizar a las demandantes frente a cualquiera presente en el mercado⁴⁹. Tampoco la afectación de intereses esenciales del recurrente⁵⁰, ni la determinabilidad de los afectados por el acto litigioso⁵¹, ni la gravedad del perjuicio económico ocasionado por el acto litigioso⁵², ni, por otra parte, el hecho de que la situación jurídica del particular se vea influida por el acto litigioso⁵³ o el de estar afectado retroactivamente por éste son circuns-

⁴⁸ As. T-173/98, *UPA*, citado, apdo.50.

⁴⁹ Auto de 11 de julio de 2000, *FNAB y.o./Consejo*, Rec.p. II-2893, apdos. 48 y 49.

⁵⁰ TPI, auto de 28 de noviembre de 2005, *European Environmental Bureau y otros / Comisión(EEB)*, T-94/04, no publicada.

⁵¹ Aunque en el asunto *ASPEC* fue un argumento a favor de la admisibilidad: TPI, sentencia de 27 de abril de 1995, *ASPEC y.o. /Comisión*, as. T-435/93, Rec. II-1281.

⁵² TPI, sentencia de 22 de febrero de 2000, *Armément coopératif artisanal vendéen (ACAV) y.o./Consejo*, T-138/98, Rec. p. II-1797.

⁵³ TPI, sentencia de 25 de septiembre de 2002, *Di Leonardo/Comisión*, T-178/01, apdo. 51.

tancias que de acuerdo con la jurisprudencia comunitaria determinan la afectación individual del recurrente.

Excepcionalmente, el TPI ha reconocido la concurrencia del requisito de la afectación individual en litigios incoados por asociaciones. En un litigio en materia de ayudas de Estado, varias empresas productoras de sorbitol y la ASPEC, asociación de la que forman parte, impugnan la Decisión 91/474/CEE, de 16 de agosto de 1991, sobre las ayudas concedidas por el Gobierno italiano a la sociedad Italgrani para la realización de un complejo agroalimentario en el Mezzogiorno. En este caso, el TPI realiza una interpretación flexible de la noción de afectación individual. Considera relevante la cuota de mercado de los demandantes y el hecho de que sólo hubiera cinco productores de sorbitol en el mercado. Tras reconocer la legitimación activa de dos demandantes individuales a la sazón miembros de ASPEC, también demandante, consideró innecesario examinar la legitimación activa de la asociación⁵⁴. Tras declarar admisible el recurso y analizar el fondo del asunto, anuló el acto impugnado.

En el caso APESCO, el hecho de que los miembros de la asociación demandante estuvieran afectados individualmente por el acto litigioso resultaba muy evidente⁵⁵. Los miembros de APESCO eran propietarios de buques españoles que figuraban en el Anexo IX del Acta de adhesión de España en la que se indicaban todos los buques que podían beneficiarse de la autorización de pesca en las aguas comunitarias durante el periodo transitorio. APESCO recurrió la lista periódica de buques autorizados por la Comisión a faenar durante el mes de julio de 1986. Para el TJCE, en este caso no había duda de que los buques que constaban en la lista de base estaban afectados individualmente por el acto litigioso, constaran o no en la lista periódica impugnada.

Además, los tribunales comunitarios reconocen que en ciertos casos

⁵⁴ En el apartado 70 de la sentencia, el TPI afirma que «el respeto del derecho de las demandantes a interponer recurso con arreglo al artículo 173 del TCE exige que tengan la posibilidad de demostrar que la Decisión les afecta individualmente «y que...» habida cuenta del número restringido de fabricantes de los productos de que se trata y del importante incremento de la capacidad de producción que supondrían las inversiones previstas por la sociedad beneficiaria de las ayudas controvertidas, el TPI considera que las sociedades demandantes han acreditado la existencia de un conjunto de elementos constitutivos de una situación particular que las caracteriza frente a cualquiera»: as. T-435/93, *ASPEC*, *cit.*, Rec. p. II-1281.

⁵⁵ TJCE, *Asociación profesional de empresarios de pesca comunitarios (APESCO) /Comisión*, 207/86, Rec. p. 2151.

el justiciable tiene la consideración de interesado en iniciar el recurso de anulación, hecho esencial para la demostración de la concurrencia del requisito de la afectación individual⁵⁶. Así, cualquier persona, asociación o no, que haya participado en el procedimiento de investigación formal ante la Comisión europea en los ámbitos de competencia, dumping, subvenciones o ayudas de Estado tiene la consideración de interesada en iniciar un litigio contra la decisión de conclusión del mismo⁵⁷. Si además el demandante demuestra que su posición competitiva o su situación económica se han visto afectadas por el acto litigioso, se le considera individualmente afectado a efectos del artículo 230. 4 TCE⁵⁸.

B) *Afectación directa*

Este requisito concurre en el supuesto de que los efectos del acto litigioso penetren en la esfera jurídica del litigante⁵⁹ sin que el acto litigioso atribuya a los encargados de ejecutarlo facultad de apreciación, por ser de aplicación automática⁶⁰. Así, lo relevante es que el acto litigioso tenga consecuencias directas sobre los derechos e intereses de la parte demandante⁶¹ y que exista un nexo de causalidad directo entre el perjuicio supuestamente ocasionado a los derechos e intereses del demandante y el acto litigioso⁶². La existencia de esa conexión directa entre el acto y la esfera jurídica del demandante resulta difícil de demostrar por parte de una asociación ya que, raramente los actos comunitarios que

⁵⁶ A este respecto cabe citar a CANEDO, M.: «L'intérêt à agir dans le recours en annulation du droit communautaire», *R.T.D.E.*, 36 (3), Jul-sept- 2000, pp.451-510, espec. 484-486. El estudio de esta autora demuestra que en determinadas situaciones el hecho de ostentar la condición de «interesado» resulta esencial, coloca al demandante a un paso de la demostración de la existencia de afectación individual.

⁵⁷ TJCE, sentencia de 28 de enero de 1986, *Cofaz y otros/Comisión*, as. 169/84, Rec. p. 391. TJCE, sentencia de 17 de noviembre de 1998, *Kruidvat / Comisión*, as. C-70/97 P, Rec. I-7183.

⁵⁸ As, 169/84, *Cofaz*, citado, Rec. p. 391.

⁵⁹ TJCE, sentencia de 17 de enero de 1985, *Piraiiki Patraiki y otros/Comisión*, as. 11/82, Rec. p. 207- Vid. también, TJCE, sentencia de 16 de junio de 1970, *Alcan/Comisión*, 69/69, Rec. p. 385.

⁶⁰ Véanse al respecto las conclusiones del Abogado General D. Ruiz Jarabo Colomer presentadas el 20 de enero de 2004, al asunto *Front National/Parlamento Europeo*, C-486/01 P, Rec. p. I-6289, apdo. 35.

⁶¹ As. T-96-92, «*Nestlé/Perrier*», citado, Rec. II-1213, apdo. 46.

⁶² *Ibid.*

no se dirigen a una asociación afectan a las asociaciones en sus propios intereses y, menos aún, en sus derechos estatutarios. En cambio, si es factible que el acto impugnado afecte directamente al menos a uno de los miembros de la asociación. En este punto, cabe constatar que el TPI aplica un principio de economía de medios procesales⁶³ de tal manera que suele analizar en primer término el requisito de la afectación individual; si éste no concurre declara la inadmisibilidad sin comprobar la concurrencia del requisito de la afectación directa. Se da la circunstancia de que si el acto recurrido afecta directamente al demandante, la inadmisibilidad de la acción de anulación puede dejarle en situación de indefensión total o parcial ante la justicia. Así es puesto que en la mayoría de situaciones la concurrencia de este requisito excluye la existencia de un acto interno adoptado en ejecución del acto controvertido⁶⁴ contra el que pueda iniciarse el procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional. Es obvio que si la apertura de este procedimiento no es posible, no cabe tampoco el planteamiento de una cuestión prejudicial de validez. Llegado este punto, resulta necesario hacer referencia al artículo III-365 apartado 4 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Roma, 29 de octubre de 2004). Esta disposición establece que «*toda persona física y jurídica podrá interponer recurso (...) contra lo actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución*». Si el Tratado constitucional entrase en vigor, los recursos de particulares contra reglamentos que afecten directamente al recurrente serían admisibles sin necesidad de demostrar la concurrencia de la afectación individual⁶⁵.

⁶³ En este sentido KOVAR, R., BARAV, A.: «Variations nouvelles sur un thème ancien: les conditions du recours individuel en annulation dans la CEE. À propos du cas d'un acte pris sous l'apparence d'un règlement» *R.T.D.E.*, 1976, n.º 1, pp. 73 ss, p. 79.

⁶⁴ La afectación directa coincide con el carácter autosuficiente del acto litigioso y con el hecho de que éste no requiere disposiciones de implementación: TJCE, sentencia de 23 de abril de 1986, *Parti écologiste «Les Verts» /Parlement Européen*, as. 294/83, Rec. p. 1339, apdo. 31. Asimismo, el TJCE ha afirmado la existencia de afectación directa en el supuesto de que la autoridad estatal intervenga en aplicación de un acto comunitario en un caso concreto, siempre que la intervención estatal ejecutiva esté sujeta a criterios que el Consejo o la Comisión hubieran establecido previamente: TJCE, sentencia de 13 de mayo de 1971, *International Fruit Company «IFC»*, as. ad. 41 a 44//0, Rec. p. 411.

⁶⁵ Tesis que el TPI asumió en la sentencia *Jégo Quéré*: sentencia de 3 de mayo de 2002, *Jégo Quéré/Comisión*, T-177/01, Rec. II-2365.

2. ATRIBUCIÓN DE DERECHOS PROCESALES ESPECÍFICOS EN UN ACTO LEGISLATIVO

Este criterio se cumple en caso de que una norma legislativa establezca expresamente determinadas garantías de procedimiento en beneficio de empresas o de asociaciones de éstas⁶⁶. En dicho supuesto, la asociación tendrá legitimación activa al objeto de que el juez comunitario pueda determinar si dichas garantías han sido respetadas. Conforme a la jurisprudencia, no es necesario que se demuestre que los miembros de la asociación están afectados directa e individualmente, ni se exige que la asociación se encuentre directa e individualmente afectada por la decisión litigiosa⁶⁷. Aquí resulta evidente que la jurisprudencia realiza una interpretación extensiva del artículo 230.4 TCE por la que se acepta la legitimación activa de la asociación.

Partiendo de la jurisprudencia, puede afirmarse la existencia de esta clase de derechos en ámbitos materiales específicos y, dentro de dichos ámbitos, en un contexto muy preciso. Se trata de los ámbitos de ayudas de estado, subvenciones, *dumping* y competencia. En todos ellos existen disposiciones o actos legislativos que incluyen referencias explícitas a los «interesados» o a las «organizaciones profesionales» o a las «asociaciones» (así como a las organizaciones de trabajadores en materia de competencia) en cuya virtud se establecen procedimientos administrativos particulares y derechos procesales específicos⁶⁸. En estos ámbitos existe, en efecto, un procedimiento de investigación formal, al que se hacía referencia anteriormente, cuyo objeto es permitir el control por la Comisión de actos o prácticas contrarias a la libre competencia y a los principios rectores del mercado común⁶⁹. La apertura de esta clase de procedimiento constituye una decisión discrecional de la Comisión Eu-

⁶⁶ Por lo tanto se trata de un criterio que se aplica tanto a empresas individuales como a asociaciones de éstas. Para las empresas, véase: TPI, sentencia de 1 de diciembre de 2004, *Kronofrance SA/Comisión*, as. T-27/02, apdo. 32 a 34, Rec. p. II-4177. Para las asociaciones: As. T-381/02, *Confédération générale...*, citada, apdo. 56. As. T-96-92, *Nestlé/Perrier*, citado; auto del TPI de 2 de abril de 2004, *Gonnelli y AIFO/Comisión*, T-231/02, Rec. p. II-1051.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ CHITI, M.: *Diritto Amministrativo Europeo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 319.

⁶⁹ Se trata de procedimientos cuasi-judiciales de acuerdo con la descripción de T. C. HARTLEY, en *The Foundations of European Community Law*, 3ª ed., O.U.P., Oxford, 1998, p. 369.

ropea. En el curso del mismo los interesados tienen el derecho « a ser debidamente oídos, a instancia suya, durante el procedimiento administrativo»⁷⁰. Esta es la garantía procesal específica cuya salvaguarda justifica el derecho de las asociaciones a impugnar la decisión denegatoria de la apertura del procedimiento⁷¹. En otras palabras, el derecho de acceso se genera si la Comisión concluye el procedimiento informal previo mediante una decisión negativa, esto es, decide que no hay necesidad de apertura de un procedimiento de investigación formal por entender que no existe vulneración de las reglas del mercado común. En el ámbito de las ayudas de Estado, la jurisprudencia reconoce que la decisión de la Comisión por la que se declara que un determinado proyecto de ayuda es compatible con el mercado común (88.3 TCE), con el consiguiente rechazo a la apertura del procedimiento previsto en el art. 88.2, determina que la asociación demandante pueda incoar un recurso de anulación con el fin de que la justicia comunitaria certifique si los derechos procesales de la asociación han sido vulnerados⁷². En el ámbito de la defensa frente a las prácticas de subvención, el TJCE se ha pronunciado en términos similares. El TJCE parte de que el Reglamento relativo a las medidas anti-subvención reconoce a las empresas y a sus federaciones un interés legítimo para la adopción de una acción defensiva de la Comunidad. Ello implica que las empresas o las federaciones de las mismas que solicitan la apertura de un procedimiento anti-subvención tienen el derecho, en caso de negativa de la Comisión a abrir dicho procedimiento, a someter al juez todas las consideraciones que permitan verificar si la Comisión ha respetado las garantías procesales acordadas a los denunciantes⁷³. *Mutatis mutandis*, puede afirmarse un derecho de

⁷⁰ As. 96/92, «Nestlé/Perrier», citado.

⁷¹ As. 96/92, «Nestlé/Perrier», citado.

⁷² A este respecto resulta muy clarificadora la sentencia del TJCE de 13 de diciembre de 2005, *Comisión/Actionsgemeinschaft Rect. Und Eigentum*, C-78/03, Rec. p. I-10737. Véase también: TPI, sentencia de 13 de septiembre de 2006, *British Aggregates Association/Comisión*, as. T-210/02, no publicada en la Rec., apdo. 52. En este contexto cabe citar el trabajo de RODRÍGUEZ CURIEL, J. W., «Recursos contra la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado interpuestos por personas físicas o jurídicas», en *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 2, abril/junio 2002, pp. 259 y ss. Cabe citar también a VALLE GÁLVEZ, A., «Las ayudas de Estado en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, op. cit., pp. 885-934.

⁷³ La afirmación procede de la sentencia del TJCE dictada en el as. 191/82, *Fédiol*, cit. El artículo 10 del Reglamento (CE) n.º 2026/97 contempla el derecho de «cual-

legitimación activa equivalente a favor de las asociaciones en el ámbito de la defensa frente a las prácticas de dumping⁷⁴, así como en el ámbito del derecho de la competencia⁷⁵.

De acuerdo con la jurisprudencia, el hecho de que no deba demostrarse que los miembros de la asociación están afectados directa e individualmente se justifica porque los derechos de procedimiento concedidos a las asociaciones por las normas de base a las que se ha hecho referencia «sólo pueden ser sancionados por el Juez comunitario en la fase del control de la legalidad de la Decisión final de la Comisión»⁷⁶.

Cierto tipo de actuaciones que las asociaciones y demás particulares

quier persona física o jurídica o cualquier asociación sin personalidad jurídica» a presentar una denuncia frente a prácticas de subvención. Estos derechos procesales son objeto de desarrollo en el Reglamento n.º 659/1999, cuyo artículo 1 h) menciona expresamente a las asociaciones de empresas afectadas por la concesión de una ayuda y a las asociaciones profesionales como interesados, en tanto que potenciales afectados en sus intereses por la concesión de una ayuda. En este contexto cabe citar el trabajo de RODRÍGUEZ CUIEL, J. W., «Recursos contra la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado interpuestos por personas físicas o jurídicas» en *R.E.D.E.*, n.º 2 Abril/Junio 2002, pp. 259-ss. Cabe citar también a VALLE GÁLVEZ, A., «Las ayudas de Estado en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial, op. cit.*, pp. 885-934.

⁷⁴ El art. 5.1 Reglamento (CE) n.º 384/96 del Consejo relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping (DO L 56 de 6.3.1996) reconoce el derecho a denunciar la existencia de prácticas de dumping ante la Comisión Europea, derecho que ostenta cualquier persona física o jurídica, o cualquier asociación sin personalidad jurídica que actúe en nombre de la industria de la Comunidad. Planteada la denuncia, si la Comisión rechaza la apertura del procedimiento, la asociación estará legitimada activamente para recurrir la decisión denegatoria de la apertura del procedimiento.

⁷⁵ As. 96/92, «Nestlé/Perrier», citado; en este caso la Comisión había autorizado la operación de concentración sin oír a la demandante. El Reglamento comunitario de concentraciones (Reglamento (CE) n.º 139/2004 (DO L 24 de 29.1.2004) regula en su art. 18 «la audiencia de los interesados y de terceros» en el procedimiento: «La Comisión brindará a las personas, empresas y asociaciones de empresas afectadas la oportunidad de expresar, en todas las fases del procedimiento sus observaciones.» Igualmente, el art. 27 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO L 1 de 4.1.2003, p. 1).

⁷⁶ As. 191/82, *Fédiol*, citado, Rec. 2913. En el mismo sentido, el TPI ha reconocido que los beneficiarios de las garantías de procedimiento que confiere el art. 88.2 TCE únicamente pueden obtener su respeto si tienen la posibilidad de impugnar esa decisión ante el juez comunitario: as. T-210/02, *British Aggregates*, citado, apdo. 50.

llevan a cabo ante la Comisión forman parte de lo que el profesor M. Chiti conviene en llamar el procedimiento administrativo comunitario⁷⁷. Dichas actuaciones pueden consistir en la información a los interesados por la Comisión, en la presentación de documentos y memorias a la Comisión por parte de los anteriores e incluso en el hecho de que los interesados sean escuchados con respecto al acto a adoptar. En determinados casos, estas actuaciones se contemplan en normas de base; en otros supuestos pueden inferirse de un principio general cuyo origen debe situarse en el Derecho Administrativo de los Estados miembros⁷⁸. Pues bien, para el TPI las actuaciones descritas no engendran lo que la jurisprudencia denomina como *derechos procesales* o bien «garantías procesales específicas»⁷⁹. Así, por ejemplo, «el hecho de haber participado voluntariamente en la preparación de un acto de naturaleza legislativa, en el marco de un procedimiento que no prevé ninguna intervención de los particulares, no puede, en contra de lo que ocurre en el caso de la participación en un procedimiento que prevea dicha intervención, conferir (a la demandante) un derecho a recurrir contra dicho acto»⁸⁰.

Tampoco el intercambio de información mediante correspondencia entre la Comisión y la demandante y el mantenimiento de una entrevis-

⁷⁷ M. CHITI, por ejemplo, inserta esta clase de actuación a la hora de identificar el «modelo de procedimiento administrativo comunitario»; en *Diritto Administrativo Europeo*, *op.cit.*, p. 319, pp. 335-337.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ As. T-381/02, *Confédération générale...*, *citado*.

⁸⁰ El TPI realizó estas afirmaciones en el asunto *EFfCI*, as. T-196/03, *citado*. La demandante en este asunto es una agrupación europea de interés económico que reúne a dos asociaciones de empresas fabricantes de productos químicos. Plantea recurso de anulación contra la Directiva 2003/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de febrero de 2003 por la que se modifica la Directiva 76/768 en materia de productos cosméticos (DO UE L 66 de 11.3.2003). La Directiva litigiosa prohíbe la experimentación en animales de productos químicos destinados a ser usados en cosméticos a partir de 2004 y, paralelamente, permite que las empresas cosméticas que no han realizado experimentos en animales identifiquen dicha circunstancia mediante una etiqueta en el cosmético. En apoyo de su legitimación procesal, la demandante invoca el artículo 13 de la Directiva 76/768 disposición que prevé que se informe a las empresas interesadas de los actos singulares adoptados en aplicación de la Directiva. Para el TPI este artículo no confería el derecho a participar en la elaboración del acto impugnado. Por otra parte, el hecho de que la demandante hubiera proporcionado datos científicos y dado su punto de vista en la fase de preparación del acto litigioso constituye una actuación simplemente informal no justificativa de la admisibilidad del recurso; adpos. 64, 65 y 67 de la sentencia.

ta, si la Comisión no inició ningún procedimiento antes de la adopción de la decisión impugnada, permite afirmar la existencia de derechos o garantías procesales específicas⁸¹. Ni, por otra parte, la facultad de ejercicio de un derecho de oposición ante la Comisión, previsto en el Reglamento 2082/92⁸² relativo a la protección de indicaciones geográficas y denominaciones de origen de los productos agrícolas y de los ingredientes alimentarios, constituye un derecho de carácter procesal a favor de asociaciones profesionales⁸³.

Por tanto, hay pluralidad de situaciones que implican la participación de las asociaciones en el procedimiento administrativo ante la Comisión que, conforme a la jurisprudencia, no determinan que éstas ostenten «derechos procesales específicos». Todo depende de que la participación de las asociaciones haya sido prevista en una norma de base y de que en su virtud se reconozca a los particulares «el derecho a ser debidamente oídos» mediante la presentación de observaciones ante la Comisión. De acuerdo con este razonamiento, es el propio legislador comunitario el que en la gestación de una determinada política comunitaria decidirá qué tipo de intervención puede concederse a las asociaciones en la fase de formación del acto normativo. A resultas de ello, y de acuerdo con G. Schoe, el poder controlador, el del juez comunitario, se encuentra así definido en gran medida por el poder controlado, el del legislador⁸⁴.

3. EXISTENCIA DE UN INTERÉS PROPIO EN EJERCITAR LA ACCIÓN

El Tribunal de Justicia enuncia este criterio de admisibilidad por primera vez en la sentencia *Van der Kooy*⁸⁵. En esta ocasión, varios demandantes recurrieron la legalidad de la Decisión 85/215 de la Comisión en la que se ponía fin a una tarifa preferencial sobre el gas espe-

⁸¹ As. C-321/95, *Greenpeace*, citado, apdo. 14.

⁸² En concreto, el art. Artículo 7. 3 del Reglamento 2082/92, de 14 de julio de 1992 (DO L 208 de 24.7.1992) establece que cualquier persona física o moral legítimamente afectada puede oponerse a la inscripción proyectada mediante el envío de una declaración debidamente motivada a la autoridad competente del Estado miembro en el que reside o se halla establecida.

⁸³ As. T-381/02, *Confédération générale*, citado, apdo. 56.

⁸⁴ SCHOE, G.: «La réforme du contentieux communautaire du point de vue des droits du particulier», *C.D.E.*, 2005, n. 5-6, pp. 661-663, p. 663.

⁸⁵ As. ac., 67, 68 y 70/85, *Van der Kooy y.o./Comisión*, citado.

cialmente ventajosa para los horticultores de invernadero establecidos en Países Bajos. La Comisión consideraba que la tarifa preferencial era incompatible con el mercado común. La decisión fue impugnada por tres personas: dos demandantes individuales y el Landbouwschap, una sociedad de Derecho Público que actuaba en representación de organizaciones de horticultores holandeses. En concreto, el Landbouwschap había participado en la negociación de la tarifa preferencial con la Comisión y figuraba entre los signatarios del acuerdo de la tarifa que posteriormente la Comisión considera contraria al mercado común. Frente a la demanda de anulación, la Comisión opuso una excepción de inadmisibilidad en la que alegó que el Landbouswchap había actuado en todo momento al objeto de promocionar los intereses colectivos de una categoría de justiciables y que por lo tanto no se le podía considerar directa e individualmente afectado en el sentido del ex art. 173.4 (actual art. 230.4 TCE). El TJCE rechazó esta argumentación. Consideró que la asociación demandante «no podía considerarse directa e individualmente afectada por la decisión litigiosa dado que no era beneficiaria de la ayuda objeto de litigio». Pese a ello, reconoció que su posición se había visto lesionada por la decisión litigiosa «dada su condición de negociadora de las tarifas del gas en interés de los horticultores; figuraba como signataria del acuerdo por el que se había establecido la tarifa revocada». Dadas las circunstancias, el Landbouwschap estaba legitimado para, amparándose en el (antiguo) párrafo 2 del artículo 173, interponer un recurso de anulación⁸⁶. En definitiva, en la sentencia *Van der Kooy*, de 1988, el TJCE introduce un supuesto de admisibilidad específico para las asociaciones. Una lectura atenta de esta sentencia permite realizar las siguientes consideraciones:

- Se acepta la legitimación activa de la asociación demandante *como tal* frente a un acto del que la asociación no es destinataria, sin recurrir a la fórmula de que la asociación demandante actúa en sustitución de sus miembros, al igual que en el supuesto de admisibilidad descrito en el epígrafe anterior.
- El criterio de admisibilidad radica en la demostración por la demandante de su condición de negociadora y signataria de un acuerdo con la Comisión.

⁸⁶ As. ac., 67, 68 y 70/85, *Van der Kooy y.o./Comisión*, citado., apdo 24.

- Para el TJCE, la lesión de la posición negociadora de la demandante cumple con los requisitos de admisibilidad del art. 230.4, aunque el TJCE reconoce que no concurren las condiciones de la afectación directa y de la afectación individual. En este sentido, el TJCE no invoca la jurisprudencia comunitaria relativa al contenido de estos requisitos.
- El TJCE acepta que la asociación actúa en defensa de los intereses colectivos de sus miembros.

Con posterioridad a la sentencia *Van der Kooy*, el TJCE y el TPI han retomado el criterio de admisibilidad introducido en dicha sentencia. Así, en la sentencia *Comité International de la Rayonne et des Fibres Synthétiques (CIRFS)*, la demandante, asociación que agrupaba a los principales productores internacionales del sector de hilados y fibras sintéticas solicitó la anulación de una decisión de la Comisión de 1 de agosto de 1990 en la que la Comisión afirma que la decisión del gobierno francés de conceder una ayuda a la empresa Allied Signal Europe, (filial de la sociedad estadounidense Allied Signal Inc.), consistente en una subvención para el establecimiento de una unidad de hilos de poliéster de uso industrial, era compatible con el mercado común. El TJCE declara la admisibilidad del recurso tras considerar acreditado que el CIRFS «fue el interlocutor de la Comisión» y que «había participado activamente en negociaciones con la Comisión», que precedieron el establecimiento de las reglas aplicables en el sector fibras⁸⁷. Al igual que en el supuesto anterior, la condición de negociadora de CIRFS no iba referida al procedimiento de adopción del acto litigioso sino a un acto anterior. Además, destaca el hecho de que en esta ocasión el TJCE ni tan siquiera mencionara los requisitos de afectación directa e individual. El TJCE anuló la decisión recurrida.

En el asunto *ADL, HDL*⁸⁸ el TPI aplicó de forma restrictiva el criterio enunciado en la sentencia *Van der Kooy*. En esta ocasión, la demandante, una asociación que reúne a varias aerolíneas alemanas, solicita la anulación de una decisión de la Comisión dirigida al Gobierno

⁸⁷ As. ac., 67, 68 y 70/85, *Van der Kooy y.o./Comisión*, citado, apdos 29 y 30 de la sentencia.

⁸⁸ TPI, sentencia de 11 de febrero de 1999, *Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt Unternehmen y Hapg-Lloyd Fluggesellschaft mbh (ADL, HDL)*, as. T-86/96, Rec. p. II-2089.

alemán en la que se insta a éste a poner fin al mecanismo de amortización extraordinaria del coste de determinados aviones. La demandante había participado en el procedimiento en materia de ayudas de Estado previsto en el ex art. 93.2 TCE (actual 88.2 TCE). Para el TPI, dicha participación se había producido en representación de intereses colectivos y no en defensa de un interés propio⁸⁹. Por otra parte, ADL había sido la interlocutora del Gobierno alemán, participando en diversas reuniones con éste al objeto de definir una estrategia común frente a la Comisión. Pero, según el TPI, esta circunstancia no le confiere la condición de negociadora: «No negoció ni firmó ningún acuerdo»⁹⁰. Según el TPI, admitir el recurso implicaría permitir a las personas físicas y jurídicas eludir el art.230.4⁹¹.

En el asunto *FNAB*⁹² el TPI volvió a rechazar la concurrencia de la fórmula *Van der Kooy* en un contexto parecido al del asunto *ADL, HDL*. Las demandantes (una federación de agricultores ecológicos de Francia, representante del 70 % de los agricultores ecológicos de Francia, FNAB, y un sindicato, SETRAB, que entre otros objetivos tiene el de fomentar los valores de la ecología) impugnan la disposición de un Reglamento que permite de manera transitoria el uso de la mención «bio» en el etiquetado de yogures que no son de producción ecológica. Las demandantes alegaron la presentación de informes a los órganos comunitarios y el haber influido en la definición de la posición del gobierno francés⁹³. El TPI rechazó esta argumentación: Para que la posición negociadora de la demandante se hubiera visto lesionada por el acto litigioso era precisa la participación directa en la negociación (cosa imposible en el caso de la negociación de un acto legislativo como el impugnado); el hecho de que hubiera influido en una medida imposible de determinar en la posición de un determinado gobierno, no podía ser tenido en cuenta.

A la vista de la jurisprudencia, puede afirmarse que el criterio sen-

⁸⁹ As. T-86/96, *ADL, HDL*, citado, apdo. 60.

⁹⁰ As. T-86/96, *ADL, HDL*, citado, apdo.62.

⁹¹ As. T-86/96, *ADL, HDL*, citado, apdo. 65.

⁹² Auto de 11 de julio de 2000, *FNAB, SETRAB /Consejo*, as. T-268/99, Rec. p. I-2893, apdos. 54 a 56.

⁹³ Aunque el TPI aceptó que la FNAB había presentado informes a los órganos comunitarios, sólo las instituciones comunitarias y el Comité Económico y Social fueron partes en el procedimiento conducente a la adopción del acto. El TPI aceptó que la FNAB había influido en la posición francesa en el seno del Consejo: «*aunque en una fase y en una medida imposibles de determinar*», *Ibíd.*

tado en las sentencias *Van der Kooy* y *CIRFS* concurre en el caso de que la asociación pueda acreditar como mínimo el hecho de haber sido interlocutora⁹⁴ en el procedimiento conducente a la adopción del acto litigioso así como el hecho de haber participado en la negociación o en el acuerdo de la norma controvertida o de una norma relacionada directamente con el acto controvertido. El criterio no concurre por el hecho de que exista constancia de que la demandante, por muy representativa que sea de un determinado sector, haya influido en la posición defendida por un gobierno ante el Consejo. El TPI ha rechazado esta tesis en dos ocasiones. Sólo en el caso *ADL, HDL* el TPI invocó la jurisprudencia relativa a los requisitos de la afectación individual y la afectación directa. Salvo en este mismo caso, no se plantean objeciones a que la negociación en la que haya participado la asociación demandante haya tenido lugar en defensa de intereses colectivos.

IV. TIPOLOGÍA DE LAS ASOCIACIONES CONCERNIDAS POR ACTOS NORMATIVOS COMUNITARIOS

Los tribunales comunitarios aplican el mismo esquema de admisibilidad a todas las demandas de anulación planteadas por asociaciones, sin tener en cuenta la índole de los intereses y derechos representados o la dimensión primordialmente colectiva de los derechos representados (hecho que excluye la afectación individual de la demandante por el acto litigioso). Por otra parte, la existencia de dificultades o incluso la imposibilidad absoluta para acudir a la justicia interna al objeto de que el órgano jurisdiccional nacional plantee una cuestión prejudicial de validez no constituye un argumento a favor de la admisibilidad de la acción que permita eludir las condiciones de admisibilidad del art. 230.TCE⁹⁵. En la jurisprudencia comunitaria, lo pertinente es que la situación de la asociación demandante encaje en alguno de los supuestos de admisibilidad descritos a lo largo de este trabajo. En este apartado se valoran las difi-

⁹⁴ TPI, sentencia de 12 de diciembre de 1996, *AIUFFASS y AKT c Comisión*, as. T-380/94, R. II.2169, espec. apdo. 52

⁹⁵ Esta es la doctrina del TJCE sentada en la sentencia de 1 de abril de 2004, *Comisión/Jégo Quéré*, C- 263/02 P, Rec. p. I-3425. En ella el TJCE anuló la sentencia dictada en primera instancia por el TPI. El TPI consideró que la necesidad de salvaguardar la tutela judicial efectiva en el ámbito comunitario justificaba un concepto de afectación individual más flexible: As.T-177/01, *Jégo Quéré/Comisión*, citado.

cultades probatorias que experimentan los diferentes tipos de asociaciones para que la acción de anulación sea declarada admisible.

1. ASOCIACIONES DE EMPRESAS, ASOCIACIONES PROFESIONALES, FEDERACIONES DE ASOCIACIONES DE EMPRESAS, AGRUPACIONES EUROPEAS DE INTERÉS ECONÓMICO

En primer lugar, conviene subrayar que los tribunales comunitarios no plantean objeción alguna a la hora de aceptar la capacidad procesal de las formas asociativas más diversas que agrupan a empresarios individuales, a empresas, a organizaciones profesionales o a federaciones de las anteriores. No hay tampoco una aproximación rigurosa ni formalista con respecto al hecho de que la personalidad jurídica haya sido atribuida formalmente por el derecho interno⁹⁶. Por lo que a las condiciones del art.230.4 TCE se refiere, hay que diferenciar entre la impugnación de normas adoptadas en los ámbitos de ayudas de Estado, anti-dumping, anti-subsidación, competencia y el resto de demandas de anulación. Como se ha visto, en los cuatro ámbitos citados las demandantes tendrán legitimación activa si reconducen la cuestión de la admisibilidad alegando que se les han concedido derechos procesales específicos cuya salvaguarda constituye el objeto del litigio o que su posición de negociadora se ha visto afectada por el acto litigioso. En su defecto, la admisibilidad pasa necesariamente por demostrar que el acto litigioso afecta directa e individualmente, como mínimo, a un miembro de la demandante. En este contexto, también se ha visto que la demostración de la afectación individual resulta sencilla cuando la demandante tiene la consideración de tercero interesado por el hecho de haber participado en un procedimiento de investigación formal ante la Comisión en los ámbitos de competencia, dumping, subvenciones y ayudas de Estado. Fuera de estos ámbitos materiales, no hay prácticamente posibilidades de acceso a los tribunales comunitarios. En este sentido destaca el que apenas existen precedentes jurisprudenciales de acceso de cooperativas agrarias⁹⁷ o cofradías de pescadores al foro comunitario⁹⁸.

⁹⁶ Tal y como se ha visto al principio de este trabajo. *Vid. supra* apdo. II.1.

⁹⁷ Las sentencias o autos de inadmisibilidad son la tónica habitual en el caso de recursos planteados por organizaciones agrarias: auto de 5 de noviembre de 1986, *UFADE/Consejo*, 117/86, Rec. p. 3260; As. C-50/00, *UPA*, citado.

⁹⁸ Tampoco fueron admitidas las demandas de las organización de pescadores que se citan a continuación: As- T-138/98, *ACAV*, citado; TPI, auto de 19 de septiembre

2. SINDICATOS

La legitimación sindical ante el juez comunitario es objeto de un reconocimiento parcial en el TCE. Así, el art. 236 TCE introduce una vía impugnatoria específica para sindicatos de funcionarios y agentes de la Comunidad que litigan frente a actos de las instituciones comunitarias (art. 236 TCE). Por otra parte, existe margen para la admisibilidad de las acciones planteadas por sindicatos frente a operaciones de concentraciones empresariales, como evidencia la sentencia «*Nestlé/Perrier*»⁹⁹ así como en los supuestos en que gocen de la condición de tercero interesado respecto de un procedimiento de competencia¹⁰⁰.

En el resto de supuestos, las demandas judiciales de los sindicatos se encuentran sujetas a restricciones importantes. Así es a pesar de que la libertad sindical tiene en la facultad de acudir a la justicia uno de sus contenidos básicos¹⁰¹.

El TJCE dejó clara su posición en la materia en el asunto *Union Syndicale*, de 1978¹⁰². En esta ocasión rechazó la legitimación activa de un sindicato de funcionarios y agentes de la Comunidad que había negociado con la Comisión la decisión litigiosa¹⁰³. El TJCE aplicó las doctrinas *Confédération Nationale* y *Plaumann* y declaró inadmisibile el recurso porque el sindicato había sido incapaz de demostrar la concurrencia del requisito de la afectación individual. El TJCE indicó que el deman-

de 2001, *Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa y.o./Consejo*, T-54/00, T-73/00, Rec. p. II-2691, apdo. 77.

⁹⁹ As.T-96/92, citado.

¹⁰⁰ EL artículo 18.4 del Reglamento comunitario de concentraciones (citado) establece que los representantes de los trabajadores de las empresas afectadas tendrán derecho, si lo solicitan, a ser oídos por la Comisión.

¹⁰¹ En el plano interno, así lo ha visto el Tribunal Constitucional español cuando afirma que «los sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución (arts. 7 y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia (art. 8 o art. 5, parte II, Carta Social Europea), una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que, como ya ha sostenido la doctrina del Tribunal Constitucional, no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo»: sentencia 112/2004, de 12 de julio de 2004, BOE núm. 193, Suplemento, Miércoles 11 de agosto de 2004, p. 9, FJ 13.

¹⁰² As. 72/74, *Union Syndicale*, citado.

¹⁰³ Muy probablemente la resolución hubiera sido de otro tenor si hubiera sido dictada con posterioridad a la sentencia *Van der Kooy*.

dante tenía a su disposición el mencionado (ex) art. 179 TCE, (actual art. 236). En el asunto «Nestlé/Perrier»¹⁰⁴, el TPI aceptó la legitimación activa de varios comités de empresa que impugnaron la decisión de la Comisión (Decisión 92/533/CEE) de autorización de la operación de concentración de las empresas Nestlé y Perrier. El TPI interpretó el Reglamento de concentraciones entonces vigente (Reglamento n.º 4064/89) en consonancia con el art. 2 del TCE y de ahí infirió que *en este caso* la Comisión debía tener en cuenta la repercusión social del acto litigioso. La demanda de anulación fue aceptada únicamente en la medida en que iba dirigida a la salvaguarda de las garantías procesales de los demandantes durante el procedimiento administrativo, en esencia, el derecho de los demandantes a ser oídos¹⁰⁵. En este caso era muy patente que los sindicatos defendían intereses colectivos y ventajas colectivas¹⁰⁶.

La lectura *a contrario* de la sentencia «Nestlé/Perrier» pone de manifiesto que en caso de que los sindicatos litiguen contra un acto respecto del cual el Consejo o la Comisión no estén obligados a tener en cuenta sus repercusiones sociales, los sindicatos deberán demostrar la concurrencia de los requisitos de afectación directa e individual, muy difícil tratándose de entidades de defensa de derechos e intereses eminentemente colectivos¹⁰⁷.

3. ONGS

También las ONGS han intentado la vía del recurso de anulación. La demostración del requisito de la afectación individual ha demostrado ser imposible para las ONGS creadas para la defensa del medio ambiente¹⁰⁸.

¹⁰⁴ As. T-96/92, «Nestlé/Perrier», *citado*.

¹⁰⁵ As. 96/92, «Nestlé/Perrier», *citado*, apdos. 37 y 46 de la sentencia

¹⁰⁶ As. 96/92, «Nestlé/Perrier», *citado*, apdo. 38 de la sentencia.

¹⁰⁷ Como prueba de ello cabe citar la sentencia del TPI de 18 de febrero de 1998, *Comité de Empresa de la Société française de production y.o./Comisión*, T-189/97, Rec. p. II-335. Como ha subrayado el profesor ARNULL, A., la sentencia *Nestlé/Perrier* parece indicar que la Comisión no estaría obligada a tener en cuenta en todos los casos las repercusiones sociales de una concentración a la hora de valorar su compatibilidad con el mercado común; en el *Comentario al as. T-96/92*, en *C.M.L.R.*, 33, N.º 2, 1996, pp. 319-355.

¹⁰⁸ Las restricciones existentes en el acceso de las ONGS medioambientales al foro comunitario contrastan con la insistencia del propio TJCE en el sentido de que la protección jurisdiccional medioambiental quede garantizada ante los órganos juris-

Este tipo de ONGS representa intereses de naturaleza colectiva, de un grupo amplio de personas, situación que no encaja con la exigencia de estar singularizado por el acto litigioso. Ni la ONG medioambiental ni sus representados son personas que estén singularizadas por el hecho de que un acto lesione el medio ambiente. A no ser que, por ejemplo, el TPI y el TJCE aceptasen que los miembros de una ONG *local* cuyos representados habitan en una localidad o zona especialmente afectada por el daño medioambiental¹⁰⁹ están perjudicados individualmente por un determinado acto comunitario. En parte, y como se verá a continuación, la traba probatoria de la afectación individual quedará superada en el año 2007 cuando entre en vigor el *Reglamento de Aarhus*.

Entre los recursos planteados por ONGS medioambientales, destaca el asunto *Greenpeace*¹¹⁰. En esta ocasión el TPI negó la legitimación de la ONG para impugnar la Decisión C (91) 440 de la Comisión de concesión de financiación para la construcción de dos centrales termoeléctricas, una en Gran Canaria y otra en Tenerife. La empresa eléctrica beneficiaria de la ayuda no había efectuado el informe de evaluación del impacto medioambiental preceptivo. A pesar de que el acto impugnado tenía carácter particular, Greenpeace era un tercero respecto de dicho acto. El TPI recurrió a la fórmula de que una asociación no puede estar afectada, directa e individualmente, por un acto que afecta a los intereses generales de dicha categoría para declarar inadmisibile el recurso¹¹¹. El TPI no asumió la propuesta de Greenpeace en el sentido de que se aceptase su legitimación en interés del medio ambiente, en definitiva, en el interés público. En casación, el TJCE ratificó, mediante sentencia adoptada por el tribunal en pleno, la sentencia del TPI¹¹².

dicionales internos: acerca de la existencia de un derecho a un control jurisdiccional efectivo vid., MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 5ª ed., 2005, p. 433.

¹⁰⁹ Posibilidad sugerida por F. BERROD que no ha sido aceptada ni por el TPI ni por el TJCE: en su Comentario a la sentencia *Greenpeace*, citado, p. 642.

¹¹⁰ TPI, auto de 9 de agosto de 1995, *Stichting Greenpeace Council y otros / Comisión*, as. T-585/93, Rec. II-2205.

¹¹¹ As. T-585/93, *Greenpeace*, citado, Apdo. 54.

¹¹² TJCE, sentencia de 2 de abril de 1998, *Greenpeace/Comisión*, as. C-321/95 P, Rec. P. 1651, apdo. 18. Véase el comentario de la misma de BERROD, F.: en C.M.L.R., 33, citado. También, TORRENS, D. L.: «*Locus standi* for Environmental Associations...», *op. cit.* pp. 336-339; y PECK, A.: «*Standing for protection of collective rights...*», *op. cit.*, pp. 367-435. En el asunto *Greenpeace*, los recurrentes alegan en

Posteriormente, en el asunto *European Environmental Bureau*¹¹³, el TPI volvió a negar la existencia de legitimación activa. En este caso, tres asociaciones medioambientales y tres sindicatos impugnaron una directiva comunitaria que autorizaba el uso de la sustancia *paraquat* como herbicida. En apoyo de la admisibilidad de la demanda, las demandantes alegaron, entre otros argumentos, el Convenio de Aarhus¹¹⁴ elaborado por la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas. La Comunidad es parte signataria de este convenio que prevé el acceso del público (ciudadanos, ONGS y sector privado) a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Las demandantes también invocaron la propuesta de Reglamento de la Comisión adoptada para la implementación del Convenio de Aarhus en el ámbito comunitario¹¹⁵. Pues bien, el TPI rechaza la invocación del Convenio de Aarhus y, en referencia a la propuesta de Reglamento, se «opone a que un acto de Derecho derivado confiera legitimación a los particulares que no cumplen los requisitos del artículo 230 CE, párrafo cuarto»¹¹⁶.

El hecho es que el *Reglamento de Aarhus* está en vigor desde septiembre de 2006 y será aplicable a partir del 28 de junio de 2007¹¹⁷. En

casación que el enfoque adoptado por el TPI conduce a un vacío jurídico en materia de control del respeto de la legislación comunitaria sobre medio ambiente, en la medida en que, en este ámbito, los intereses son, por su propia naturaleza comunes y compartidos y un número potencialmente elevado de particulares pueden ser titulares de los derechos respectivos. A este argumento el TJCE responde que los demandantes no quedan privados de toda protección interna. Por su parte, el Abogado General mantuvo que no había razón para crear una nueva categoría de demandantes, *extra legem*, que incluyera a las ONGS (Conclusiones presentadas el 23 de septiembre de 1997, párrafo 118)

¹¹³ As. T-94/04, *EEB*, citada, no publicada en la Rec.

¹¹⁴ La Convención fue adoptada el 24 de junio de 1998 en la Conferencia Ministerial «Medio Ambiente para Europa» celebrada en Aarhus, Dinamarca, bajo los auspicios de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas. Está en vigor desde octubre de 2001.

¹¹⁵ COM (2003) 622 final, Bruselas, 24.10.2003. En la propuesta, la Comisión descarta la concesión de un derecho general de acceso a la justicia comunitaria en materia de medio ambiente dado que no parece una opción razonable ya que requeriría una modificación de los artículos 230 y 232 del Tratado CE. *Ibid.* p. 18.

¹¹⁶ As. T-94/04, *EEB*, citado, apdo. 67.

¹¹⁷ Reglamento (CE) n.º 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 infor-

cuanto al acceso de las ONGS medioambientales a la justicia, el artículo 12 del texto normativo introduce una novedad legislativa importantísima al establecer el derecho de acceso al juez comunitario de las ONGS medioambientales. No se trata de una acción popular en materia medioambiental ya que únicamente se benefician de esta prerrogativa quienes hayan solicitado previamente la revisión de *actos administrativos* —de decisiones comunitarias, se entiende—, a la Comisión Europea. Por lo tanto, el derecho de acceso de las ONGS medioambientales es limitado: por una parte, la legitimación queda supeditada al planteamiento de un recurso administrativo previo al recurso jurisdiccional; por otra, se admite la legitimación activa únicamente para la impugnación de actos particulares, quedando excluida la legitimación activa para la impugnación de reglamentos y directivas comunitarias.

4. PARTIDOS POLÍTICOS

Los tribunales comunitarios incluyen a los partidos políticos en la categoría de asociaciones. En el caso *Les Verts-Parti Écologiste*¹¹⁸, esta formación política francesa impugnó la decisión de 12 de octubre de 1982 adoptada por la Mesa del Parlamento Europeo al objeto de sufragar los gastos de las formaciones políticas en la campaña de información previa a las elecciones de 1984. En esta ocasión, el TJCE consideró que la formación francesa estaba afectada individualmente porque, aunque en el momento de los hechos carecía de representación en el Parlamento y no estaba cerrada la lista de formaciones que iban a concurrir a las elecciones, competía con otros grupos políticos. Todos ellos eran identificables en el momento de la adopción de la decisión litigiosa hecho que, según el TJCE, demostraba la existencia de afectación individual¹¹⁹. Además, el TJCE consideró que el acto litigioso era autosuficiente y no requería medidas de implementación por lo que el acto litigioso afectaba directamente a la recurrente¹²⁰.

En el caso *Front National*, la citada formación política, así como varios miembros del Parlamento Europeo (la Sra. Emma Bonino, entre

mación, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. DOUE L 264, 25.9. 2006, p. 13. Art.14.

¹¹⁸ TJCE, sentencia de 23 de abril de 1986, *Parti écologiste «Les Verts»/Parlement*, 294/83, Rec. p. 1339.

¹¹⁹ As. 294/83, *Les Verts*, citado., apdo. 35.

¹²⁰ As. 294/83, *Les Verts*, citado., apdo. 39

ellos), solicitaron al TPI la anulación de la decisión de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo adoptada el 14 de septiembre de 1999. Ésta estableció que la constitución del «Grupo técnico de diputados independientes (TDI)-Grupo mixto» no era conforme con el artículo 29 del Reglamento interno del Parlamento debido a que excluía toda afinidad política entre sus componentes. En primera instancia, el TPI aceptó la legitimación activa del Front National¹²¹. Con respecto al requisito de la afectación directa, el TPI consideró que el acto litigioso afectaba a las condiciones de promoción de las ideas y proyectos que el Front National representa en el Parlamento Europeo, y por ende, a las condiciones de realización del objeto estatutario del partido político a nivel europeo¹²². En casación, el TJCE fue más estricto: anuló la sentencia del TPI al considerar que éste había cometido un error de derecho en la interpretación del requisito de la afectación directa. Apreció que, dado que el Reglamento interno atribuye a los diputados un papel específico en el proceso de constitución de los grupos políticos y no a los partidos políticos, no podía afirmarse la existencia de afectación directa. Es decir, que si en 1986 el TJCE considera que un grupo político nacional sin representación parlamentaria está afectado directamente por una decisión interna del Parlamento debido al carácter autosuficiente del acto litigioso, en 2004, el TJCE niega que un grupo político con representación esté afectado directamente por una decisión de la Comisión de asuntos constitucionales del Parlamento argumentando que sólo afectaba a los miembros electos. Está claro que para el TJCE la doctrina jurisprudencial de la legitimación por sustitución de los demandantes no rige en este caso. Ciertamente es que no había sido invocada por el Front National. Tampoco parece rebatible la tesis jurídica del TJCE apuntada por el Abogado General D. Ruiz Jarabo Colomer en sus conclusiones de que la pertenencia a un grupo político en el PE no corresponde a los partidos sino a los representantes electos. De todas formas, en este supuesto era imposible que el demandante acudiese a la justicia interna (el acto litigioso excluía toda medida de implementación), por lo que los interesados en la causa quedaron en situación de indefensión

¹²¹ TPI, sentencia de 2 de octubre de 2001, *Martínez, Front National y otros/Parlamento*, as. ac. T-122/99, T-327/99, T-329/99, Rec. p. II-2823. TJCE, sentencia de 29 de junio de 2004, *Front National/Parlamento*, C-486/01, Rec. p. I-6289. Acerca del asunto Front National véase la Crónica de Jurisprudencia de CASTILLO DE LA TORRE, F., en *R.D.C.E.* 19, Sept-Dic. 2004, pp. 1028-1029.

¹²² *Ibíd.*, apartado 66.

y la decisión del Parlamento inmune al control jurisdiccional. Es posible que en la resolución del TJCE pesara una de las alegaciones planteadas por el Parlamento en contra de la aceptación del recurso de casación: se trata de que si el TJCE aprobaba la interpretación del TPI, «dichos órganos jurisdiccionales se verían expuestos al riesgo de una afluencia de recursos procedentes no sólo de otras personas o grupos de personas a quienes la medida de organización interna del Parlamento no afectan sino indirectamente ... sino también de otros partidos políticos¹²³. En suma, varios factores, jurídicos y quizás también extra-jurídicos, debieron inclinar al TJCE a decidir en contra de la admisibilidad de la acción del partido político. El TJCE no siguió en este caso la «interpretación extensiva» que había preconizado en su pronunciamiento en la sentencia *Les Verts*¹²⁴.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La legitimación activa de las asociaciones para la incoación del recurso de anulación ante los tribunales comunitarios es muy limitada. Queda circunscrita a ciertos ámbitos materiales en los que el legislador comunitario atribuye a las asociaciones el derecho a ser debidamente oídas por la Comisión, derecho que de acuerdo con la jurisprudencia deberá ser garantizado por el juez comunitario. Asimismo, la jurisprudencia comunitaria afirma la legitimación cuando la asociación demandante ha actuado como interlocutora o negociadora ante la Comisión en el proceso de elaboración del acto litigioso o de un acto directamente relacionado con éste. Hasta ahora, este supuesto de legitimación sólo ha sido reconocido en el ámbito de las ayudas de Estado. En las dos situaciones descritas se admite la legitimación de la asociación como representante de los intereses colectivos de sus miembros. Pero al margen de estos supuestos, en la jurisprudencia hay un rechazo absoluto a que las asociaciones gocen de legitimación para defender los intereses generales de

¹²³ *Ibid.* Apdo. 26. El Abogado General D. RUIZ JARABO COLOMER consideró en sus Conclusiones de 20 de enero de 2004 que no concurría el requisito de la afectación directa (Rec. P. 6289, apdo. 45 de las Conclusiones).

¹²⁴ En este sentido, KOVAR, R., «L'arrêt Les Verts», *C.D.E.*, 1987, pp. 302-332, p. 326. Por otra parte, el TPI declaró inadmisibile el recurso del KNK (Congreso Nacional del Kurdistán) frente a una decisión del Consejo adoptada en el ámbito de la PESC por no haber concurrido el requisito de la afectación individual: TPI, auto de 15 de febrero de 2005, *KNK/Consejo*, Rec. P. II-523, apdo. 39.

sus representados. Por el contrario, sí tendrán legitimación si alguno de sus miembros están afectados directa e individualmente por el acto litigioso, circunstancia que de acuerdo con la jurisprudencia permite que la asociación sustituya válidamente a sus representados en el plano procesal. En consecuencia, se constata una aproximación dual de la jurisprudencia a la cuestión de la legitimación activa de las asociaciones. Por una parte, existe una línea jurisprudencial aperturista, difícilmente conciliable con la letra del art. 230.4 TCE. Y por otra, los tribunales comunitarios, principalmente el TJCE (que ha anulado un número apreciable de resoluciones del TPI en la materia), mantiene una doctrina estricta y restrictiva del acceso de las asociaciones al foro comunitario. Esta postura, aparentemente legalista, se encuentra de hecho fundamentada en la noción jurisprudencial de afectación individual acuñada en la sentencia *Plaumann*. En este segundo grupo de supuestos, el texto del artículo 230.4 TCE aparece como un dogma inmutable. En esencia, el dogma conlleva que los actos generales de las instituciones comunitarias sean inmunes a las acciones de grupo. Al margen de la doctrina jurisprudencial en la materia, se impone que el Derecho Comunitario regule de manera precisa esta cuestión, estableciendo, en su caso, una regulación sectorial de esta materia, específica para cada tipo de asociación que actúa ante la justicia comunitaria. La implementación del Convenio de Aarhus en el ámbito comunitario constituye un pequeño paso en esta dirección.

LEGITIMACIÓN DE LAS ASOCIACIONES CONSTITUIDAS
PARA PROMOVER LOS INTERESES COLECTIVOS DE UNA CATEGORÍA
DE JUSTICIABLES ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y EL TRIBUNAL
DE PRIMERA INSTANCIA

RESUMEN: El trabajo analiza las condiciones que rigen la legitimación activa de las asociaciones para la incoación de un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. En primer lugar, se exponen las razones de orden general que justifican la legitimación de las asociaciones que actúan en representación de los intereses generales de sus miembros. A esta cuestión le sigue el estudio de los criterios que rigen la legitimación de las asociaciones ante el foro comunitario. El criterio básico quedó sentado en la sentencia *Confédération Nationale* del Tribunal de Justicia en la que este tribunal niega la legitimación activa de la asociación demandante para la defensa de los intereses colectivos de sus miembros; a pesar de ello, las asociaciones tienen legitimación para actuar si demuestran que alguno de sus miembros está afectado directa e individualmente por el acto litigioso. Progresivamente, los tribunales comunitarios han admitido que en circunstancias muy específicas las asociaciones pueden actuar en defensa de los intereses colectivos de sus miembros o en defensa

de un interés propio. El estudio pone de manifiesto que dichas circunstancias sólo concurren en los ámbitos de ayudas de estado, competencia, dumping y subvenciones. De ahí que únicamente las asociaciones —principalmente asociaciones de empresas—, que actúan en dichos ámbitos tendrán la oportunidad de litigar ante el foro comunitario. Las ONGS, los sindicatos o, incluso, los partidos políticos tienen severos problemas para acceder al foro comunitario. En definitiva, esta situación deja inermes a las instituciones comunitarias frente a una parte importante de las acciones colectivas.

PALABRAS CLAVE: legitimación activa, asociaciones, Tribunal de Justicia y Tribunal de Primera Instancia, actos de carácter general, afectación individual, afectación directa, inmunidad.

**LOCUS STANDI OF ASSOCIATIONS CREATED FOR THE PROMOTION
OF GENERAL INTERESTS OF A CATEGORY OF PRIVATE APPLICANTS
BEFORE THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE AND THE COURT
OF FIRST INSTANCE**

ABSTRACT: This paper attempts to assess the conditions which apply to the access of associations to the Community Courts (Court of Justice and Court of First Instance) by means of an action for annulment (art. 230 EC). In the first place, the paper focuses on the justification of the *locus standi* of associations which represent the common general interest of its members. This issue is followed by the examination of the concrete criteria which apply to the *locus standi* of associations. The main criteria was established in the *Confédération Nationale* case. According to the latter, associations are denied access in order to defend the general interests of its members: however this, associations have access to the community Courts if their members are directly and individually concerned by the litigious act. Progressively, the European courts have introduced two complementary criteria regarding the *locus standi* of associations according to which it is admitted that in certain circumstances associations have standing to sue normative community acts when they defend the general interests of the group they represent as well. The application of the referred criteria entails that associations as such have a right of access where the attacked measure has been adopted in the areas of dumping, anti-subsidies, state aids or competition. The study shows that only associations which behave in those areas have a chance of having *locus standi*. NGOs, unions and even political groups have had severe problems in acceding to the European tribunals. In the end this turns the European institutions immune to collective action.

KEYWORDS: locus standi, associations, Court of Justice, Court of First Instance, general acts, individual concern, direct concern, immunity.

LEGITIMATION DES ASSOCIATIONS CONSTITUEES
POUR LA PROMOTION D'INTERETS COLLECTIFS D'UNE CATEGORIE
DE JUSTICIABLES DEVANT LA COUR DE JUSTICE ET LE TRIBUNAL
DE PREMIERE INSTANCE

RÉSUMÉ: Le présent travail analyse les conditions qui s'appliquent à l'accès des associations aux Courts Communautaires (Court de Justice et Tribunal de Première Instance) à travers le recours d'annulation (art. 230 CE). En premier lieu, le travail se consacre à l'étude des raisons qui justifient la légitimation active des associations agissant en représentation des intérêts généraux de ses membres. À continuation, en partant de la jurisprudence nous examinons les critères qui régissent la légitimation des associations. Dans l'affaire *Confédération Nationale* la Cour a décidé que l'association qui agit dans l'intérêt collectif de ses membres n'accomplit pas les conditions d'affectation directe e individuelle exigées par l'article 230 CE. Néanmoins, elle a *locus standi* dans le cas où ses membres soient affectés direct e individuellement par l'acte litigieux. Progressivement, la Cour de Justice a accepté l'action des associations qui représentent des intérêts collectifs dans des secteurs du droit très concrets: concurrence, anti-subsidies, anti-dumping et aides d'États. Seulement les associations qui agissent dans les secteurs qui viennent d'être cités auront la légitimation pour agir devant la Cour et le Tribunal. Les ONGS, les syndicats et mêmes les partis politiques ont éprouvés beaucoup de difficultés pour accéder aux tribunaux communautaires. À la fin, cela rend les institutions communautaires assez immunes à l'action collective.

MOTS CLES: légitimation, associations, Cour de Justice, Tribunal de Première Instance, actes générales, affectation individuelle, affectation directe, immunité.