

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. F.G. JACOBS

presentadas el 21 de marzo de 2002¹

Introducción

1. El presente asunto tiene por objeto un recurso de casación interpuesto por una asociación de agricultores contra un auto del Tribunal de Primera Instancia² por el que se declaró la inadmisibilidad manifiesta del recurso de anulación que dicha asociación había presentado contra el Reglamento (CE) n° 1638/98,³ por el que se modificaba sustancialmente la organización común de mercados del aceite de oliva, sobre la base de que los miembros de la asociación no resultaban individualmente afectados por las disposiciones de dicho Reglamento en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto.

2. El artículo 230 CE, párrafo cuarto, establece que «toda persona física o jurídica podrá interponer [...] recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y

contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente». Aunque esta disposición se centra en el control jurisdiccional de las decisiones, el Tribunal de Justicia ha declarado, en mi opinión acertadamente, que los reglamentos también pueden ser impugnados por los particulares en el caso de que les afecten individualmente, y que el criterio para determinar si éstos resultan individualmente afectados es esencialmente el mismo en el caso de las decisiones y de los reglamentos. El concepto de persona individualmente afectada ha sido, sin embargo, interpretado de manera estricta en la jurisprudencia. Así, sólo puede considerarse que un demandante resulta individualmente afectado por un acto si su posición jurídica se ve afectada en razón de determinadas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que lo caracteriza frente a cualquier otra persona y lo individualiza de manera análoga a la de un destinatario.⁴ Cabe señalar que a menudo se considera que este aspecto de la jurisprudencia, muy criticado tanto por miembros del Tribunal

1 — Lengua original: inglés.

2 — Auto de 23 de noviembre de 1999, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, T-173/98, Rec. p. II-3357 (en lo sucesivo, «auto recurrido»).

3 — Reglamento del Consejo, de 20 de julio de 1998, que modifica el Reglamento n° 136/66/CEE por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las materias grasas (DO L 210, p. 32).

4 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, Rec. p. 197), y, más recientemente, la sentencia de 22 de noviembre de 2001, Antillean Rice Mills/Consejo (C-451/98, Rec. p. I-8949), apartado 49.

de Justicia a título individual⁵ como por otros autores,⁶ crea una importante laguna

en el sistema de recursos judiciales establecido por el Tratado CE.

5 — Pueden encontrarse comentarios críticos de miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia sobre esta jurisprudencia en Schockweiler, F.: «L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire», *Journal des tribunaux, Droit européen*, n° 25, 1996, pp. 1 y ss., especialmente pp. 6 a 8; Moitinho de Almeida, J.: «Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxième alinéa, du traité CE): nouvelles réflexions sur l'expression "la concernent... individuellement"», *Festschrift für Ulrich Everling*, vol. I (1995), pp. 849 y ss., especialmente pp. 857 a 866; Mancini, G.: «The role of the supreme courts at the national and international level: a case study of the Court of Justice of the European Communities», *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level*, P. Yessiou-Faltsi (ed.), 1998, pp. 421 y ss., especialmente pp. 437 y 438; Lenaerts, K.: «The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?», *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II (1998), pp. 591 y ss., especialmente p. 617; Saggio, A.: «Appunti sulla ricevibilità dei ricorsi d'annullamento proposti da persone fisiche o giuridiche in base all'Art. 173, quarto comma, del Trattato CE», *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II (1998), pp. 879 y ss., especialmente pp. 903 y 904, y en mi artículo «Access to justice as a fundamental right in European Law», *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler* (1999), p. 197. Véanse, además, las opiniones favorables a una ampliación de las posibilidades de recurso de los particulares expuestas en las conclusiones de los abogados generales, por ejemplo en las conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn en el asunto en el que recayó la sentencia de 10 de junio de 1982, Lord Bethell/Comisión, 246/81, Rec. pp. 2277 y ss., especialmente p. 2299; en mis conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia de 16 de mayo de 1991, Extramer Industrie/Consejo (C-358/89, Rec. p. I-2501), puntos 71 a 74, y en el asunto en el que recayó la sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Rec. p. I-833), puntos 20 a 23, y en las conclusiones del Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer en el asunto en el que recayó la sentencia de 12 de diciembre de 1996, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo y otros/Comisión (C-142/95 P, Rec. p. I-6669), puntos 40 y 41.

6 — Pueden encontrarse críticas recientes en, entre otros, Arnulf, A.: «Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty», *Common Market Law Review* 1995, p. 7, y «Private applicants and the action for annulment since *Codorniu*», *Common Market Law Review* 2001, p. 7; Waelbroeck, D., y Verheyden, A.-M.: «Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires: à la lumière du droit comparé et de la Convention des droits de l'homme», *Cahiers de droit européen* 1995, p. 399; Vandersanden, G.: «Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées», *Cahiers de droit européen* 1995, p. 535; Allkemper, L.: *Der Rechtsschutz des Einzelnen nach dem EG-Vertrag: Möglichkeiten seiner Verbesserung* (1995), pp. 39 y 40; Heukels, T.: «Collectief actierecht ex artikel 173 lid 4 EG: een beperkte actieradius voor grote belangen», *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 1999, p. 16; Boni, D.: «Il ricorso di annullamento delle persone fisiche e giuridiche», en *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità* (1998), p. 53; Ortega, M.: *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria* (1999), pp. 225 a 230; Cavallin, S.: «Direct ogiltighetstalan inför EG-Domstolen i ljuset av svensk förvaltnings- och konkurrensrätt», *Europarättslig tidskrift* 2000, pp. 622 y ss., en particular pp. 635 y 636.

3. El presente recurso de casación, que el Tribunal de Justicia ha decidido resolver en Pleno con vistas a revisar su jurisprudencia sobre el concepto de persona individualmente afectada, plantea una importante cuestión de principio, a saber, si una persona física o jurídica («particular») que resulte directamente afectada, pero no individualmente, por las disposiciones de un reglamento, en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia, debería no obstante gozar de legitimación en el supuesto de que, en caso contrario, dicho particular se viese privado de tutela judicial efectiva debido a la dificultad de impugnar el reglamento indirectamente mediante un recurso ante los órganos jurisdiccionales nacionales, o bien si la legitimación con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, debe determinarse con independencia de que exista tal vía de impugnación indirecta.

4. Tal como expondré, considero que la legitimación debe determinarse de manera independiente y que, además, la única solución para garantizar una tutela judicial adecuada pasa por modificar la jurisprudencia sobre el concepto de persona individualmente afectada.

El Reglamento impugnado

5. El marco jurídico se halla recogido en el auto recurrido,⁷ por lo que, a efectos del presente recurso, bastará con efectuar un pequeño resumen.

6. La organización común de mercados en el sector de las materias grasas, establecida por el Reglamento n° 136/66/CEE,⁸ previó, para el mercado del aceite de oliva, regímenes de precios de intervención, de ayudas a la producción, de ayuda al consumo, de almacenamiento así como de importaciones y de exportaciones.

7. El Reglamento n° 1638/98 (en lo sucesivo, «Reglamento impugnado») reforma, en particular, la organización común de mercados del aceite de oliva: se derogó el régimen de intervención anterior y se sustituyó por un régimen de ayuda a los contratos de almacenamiento privado; se suprimió la ayuda al consumo, así como la ayuda específica a los pequeños productores; se modificó el mecanismo de estabilización de la ayuda a la producción basado en una cantidad máxima garantizada para toda la Comunidad mediante la introducción de un reparto de dicha cantidad entre los Estados miembros productores en forma de cantidades nacionales garantiza-

das; por último, los olivares plantados después del 1 de mayo de 1998 quedaron excluidos, salvo excepción, de cualquier régimen de ayuda futuro. El Reglamento impugnado previó igualmente que la Comisión debía presentar, en el transcurso del año 2000, una propuesta de reglamento dirigido a reformar por completo la organización común de mercados en el sector de las materias grasas.

Hechos y auto recurrido

8. La Unión de Pequeños Agricultores (en lo sucesivo, «UPA»), parte recurrente en el presente asunto, es una asociación profesional que agrupa y defiende los intereses de pequeñas empresas agrícolas españolas. En virtud del Derecho español, goza de personalidad jurídica.

9. El 20 de octubre de 1998, UPA interpuso un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia con arreglo al artículo 173, párrafo cuarto, del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, párrafo cuarto) solicitando la anulación del Reglamento impugnado, a excepción del régimen de ayudas a la aceituna de mesa establecido en el artículo 5, apartado 4, del Reglamento n° 136/66 tal y como ha sido modificado por el Reglamento impugnado. En dicho recurso alegó, en esencia, que el Reglamento impugnado no cumplía la exigencia de motivación establecida en el artículo 190

7 — En los apartados 1 a 6.

8 — Reglamento del Consejo, de 22 de septiembre de 1966, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las materias grasas (DO 1966, 172, p. 3025; EE 03/01, p. 214).

del Tratado (actualmente artículo 253 CE), que no contribuía a alcanzar los objetivos de la política agrícola común establecidos en el artículo 39 del Tratado (actualmente artículo 33 CE) y que violaba el principio de igualdad de trato entre productores y consumidores establecido en el artículo 40, apartado 3, del Tratado (actualmente artículo 34 CE, apartado 2, tras su modificación), así como el principio de proporcionalidad, el principio de libre ejercicio de una actividad económica y el derecho de propiedad.

10. El 23 de noviembre de 1999, el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad manifiesta de dicho recurso mediante el auto recurrido.

11. El Tribunal de Primera Instancia señaló, en primer lugar, que «según reiterada jurisprudencia [...] el artículo [230 CE], párrafo cuarto, [...] atribuye a los particulares el derecho a impugnar cualquier Decisión que, aunque revista la forma de un Reglamento, les afecte directa e individualmente. El objetivo de dicha disposición es, principalmente, evitar que, mediante la mera elección de la forma de Reglamento, las Instituciones comunitarias puedan excluir el recurso de un particular contra una Decisión que le afecta directa e individualmente».⁹

12. El Tribunal de Primera Instancia examinó a continuación la naturaleza del Reglamento impugnado. Tras analizar sus disposiciones y las alegaciones detalladas

formuladas por UPA, el Tribunal de Primera Instancia llegó a la conclusión de que el Reglamento impugnado tenía carácter normativo en la medida en que se aplicaba de manera general y abstracta a situaciones de hecho o de Derecho determinadas objetivamente.¹⁰ No obstante, tras reconocer que, «en determinadas circunstancias, incluso un acto normativo que se aplica a la generalidad de los operadores económicos interesados puede afectar individualmente a algunos de ellos»¹¹ si el operador puede «demostrar que el acto impugnado le afecta debido a ciertas cualidades que le son propias o a una situación de hecho que [lo] caracteriza en relación con cualesquiera otras personas»,¹² el Tribunal de Primera Instancia procedió a examinar si debía reconocerse legitimación a UPA para interponer recurso contra el Reglamento impugnado.

13. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señaló que los recursos interpuestos por las asociaciones pueden admitirse en al menos tres tipos de situaciones:

- Cuando una disposición legal reconoce expresamente a las asociaciones profesionales una serie de facultades en el marco del procedimiento.
- Cuando la asociación representa los intereses de empresas que habrían podido interponer válidamente recurso por sí mismas.

10 — Apartados 35 a 44.

11 — Apartado 45.

12 — Apartado 46.

9 — Apartado 34.

— Cuando la asociación resulta individualizada por verse afectados sus propios intereses en cuanto asociación, en especial porque el acto cuya anulación se solicita ha afectado a su posición de negociadora.

su recurso y, por otra parte, el riesgo de no gozar de una tutela judicial efectiva». ¹⁷

14. Sin embargo, UPA no podía «invocar ninguna de estas tres situaciones para justificar la admisibilidad de su recurso». ¹³ UPA no tenía ningún derecho de carácter procedimental que le reconociera la organización común de mercados en el sector de las materias grasas; ¹⁴ no había demostrado que sus miembros resultaran afectados por el Reglamento impugnado debido a ciertas cualidades que les fueran propias o a una situación de hecho que los caracterizara en relación con cualesquiera otras personas; ¹⁵ y el Reglamento impugnado no afectaba a ningún interés específico o protección especial de que disfrutase UPA como asociación distintos de los intereses de sus miembros. ¹⁶

16. Estos argumentos no convencieron al Tribunal de Primera Instancia. En respuesta al primer argumento, señaló que «el motivo basado en una posible desviación de poder versa, de hecho, sobre el fondo del litigio. Analizar dicho motivo con ocasión del examen de la admisibilidad del recurso haría depender la admisibilidad de un recurso de anulación dirigido contra una medida de alcance general únicamente de la naturaleza de las alegaciones invocadas respecto al fondo para impugnar su legalidad, lo que equivaldría a incumplir las condiciones de admisibilidad establecidas por el artículo [230 CE], párrafo cuarto, [...] tal y como han sido interpretadas por la jurisprudencia». ¹⁸

15. Por último, el Tribunal de Primera Instancia señaló que UPA había invocado «otros dos argumentos con el fin de acreditar que, pese a ello, resulta individualmente afectada por lo dispuesto en el Reglamento impugnado, a saber, por una parte, el carácter de orden público comunitario del examen de la legalidad del Reglamento impugnado que defiende en

17. En respuesta al segundo argumento, el Tribunal de Primera Instancia sostuvo lo siguiente:

«61 Por lo que se refiere al argumento basado en la falta de tutela judicial efectiva, dicho argumento consiste en denunciar la inexistencia de vías jurisdiccionales internas que permitan, en su caso, controlar la validez del Reglamento impugnado mediante la remisión prejudicial con arreglo al artículo [234 CE].

13 — Apartado 48.

14 — Apartado 49.

15 — Apartado 50.

16 — Apartados 52 a 57.

17 — Apartado 59.

18 — Apartado 60.

62 A este respecto, hay que señalar que el principio de igualdad de todos los justiciables por lo que respecta a las condiciones de acceso al órgano jurisdiccional comunitario a través del recurso de anulación requiere que dichas condiciones no dependan de las circunstancias específicas del sistema jurisdiccional de cada Estado miembro. Sobre este extremo, hay que precisar, por otra parte, que con arreglo al principio de cooperación leal recogido en el artículo [10 CE], los Estados miembros están obligados a contribuir al sistema completo de recursos y de procedimientos establecido por el Tratado CE y destinado a encomendar al órgano jurisdiccional comunitario el control de la legalidad de los actos de las Instituciones comunitarias (véase, a este respecto, la sentencia [de 23 de abril de 1986,] *Les Verts/Parlamento*, [294/83, Rec. p. 1339,] apartado 23).

63 Dichos elementos no pueden justificar, sin embargo, que el Tribunal de Primera Instancia abandone el sistema de recursos establecido por el artículo [230 CE], párrafo cuarto, [...] tal y como ha sido interpretado por la jurisprudencia, y sobrepase los límites de su competencia, establecidos en dicha disposición.

64 La demandante no puede tampoco utilizar en modo alguno como argumento la posible duración de un procedimiento basado en el artículo [234 CE]. Dicha circunstancia no puede, en efecto, justificar una modificación del sistema de recursos y de

procedimientos establecido por los artículos [230 CE, 234 CE y 235 CE] y destinado a encomendar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las Instituciones. En ningún caso permite tal argumento declarar la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por una persona física o jurídica que no cumpla las condiciones establecidas por el artículo [230 CE], párrafo cuarto [...] (auto del Tribunal de Justicia de 24 de abril de 1996, *CNPAAP/Consejo*, C-87/95 P, Rec. p. I-2003, apartado 38).»

18. En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia llegó a la conclusión de que no podía «estimarse que la demandante [resultara] individualmente afectada por el Reglamento impugnado» y declaró la inadmisibilidad manifiesta del recurso.¹⁹

El recurso de casación

19. En el presente asunto, UPA solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule el auto del Tribunal de Primera Instancia.

¹⁹ — Apartados 65 y 66.

— Declare la admisibilidad del recurso principal interpuesto el 20 de octubre de 1998 y devuelva los autos al Tribunal de Primera Instancia para que se pronuncie sobre el fondo del asunto.

20. La Comisión, que ha intervenido como coadyuvante en apoyo de las pretensiones del Consejo, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso de casación.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso de casación por manifiestamente infundado.

— Condene en costas a la recurrente.

21. El Consejo no presentó escrito de contestación, pero comunicó al Tribunal de Justicia mediante escrito que, de conformidad con la intervención de la Comisión, consideraba que «el recurso interpuesto por UPA es manifiestamente inadmisibile». En la vista, y apoyándose en argumentos sustancialmente idénticos a los formulados por la Comisión, el Consejo solicitó al Tribunal de Justicia que desestimara el recurso de casación por manifiestamente infundado.

22. UPA invoca cuatro motivos. En los tres primeros sostiene que la motivación que figura en los apartados 61 a 64 del auto recurrido es insuficiente y contradictoria y que se basa en una interpretación errónea de la argumentación de UPA.

23. Mediante su cuarto motivo, UPA sostiene que el auto recurrido vulnera su derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, que es un principio general del Derecho comunitario y del sistema de recursos establecido en el Tratado CE, y, por lo tanto, incurre en error de Derecho. En su opinión, dicho principio obliga al Tribunal de Primera Instancia, a la hora de determinar si un particular puede impugnar un reglamento con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, a examinar —a la luz de las circunstancias de hecho y de Derecho específicas del caso concreto— si la aplicación de los requisitos de legitimación, establecidos en el artículo 230 CE, párrafo cuarto, e interpretados en la jurisprudencia, impiden que dicho particular disfrute de una tutela judicial efectiva. Si no se llevase a cabo tal examen de las circunstancias específicas del caso concreto, la efectividad del derecho a una tutela judicial efectiva no quedaría garantizada. Por ello, en opinión de UPA el Juez comunitario sólo puede declarar la inadmisibilidad de un recurso de anulación si un examen de las normas nacionales pertinentes pone de manifiesto que existen procedimientos que permiten al demandante invocar ante el Tribunal de Justicia la supuesta ilegalidad del acto impugnado mediante una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional.

24. El Consejo y la Comisión rechazan estas alegaciones.

25. La Comisión sostiene, con carácter preliminar, que debe declararse la inadmisibilidad manifiesta del recurso de casación ya que UPA carece de interés en la anulación del auto recurrido.²⁰ En su opinión, UPA reconoce que no se ve individualmente afectada por el Reglamento impugnado en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto. Según la Comisión, los cuatro motivos invocados por UPA pretenden mostrar, en esencia, que el auto recurrido violó el principio de tutela judicial efectiva. Sin embargo, aun cuando el Tribunal de Justicia anulara el auto recurrido por este motivo, ello no implicaría la admisibilidad del recurso de UPA ante el Tribunal de Primera Instancia —y sus alegaciones de fondo no serían, por tanto, examinadas— dado que la admisibilidad debe determinarse exclusivamente sobre la base de los criterios establecidos en el artículo 230 CE, párrafo cuarto. A este respecto, la Comisión señala que la argumentación que figura en los apartados 61 a 64 del auto recurrido debe considerarse un *obiter dictum*, ya que la causa que verdaderamente motivó la inadmisibilidad del recurso de UPA fue que ésta no resultaba individualmente afectada.

26. En mi opinión, y por las razones que expondré más adelante, no es necesario

analizar por separado esta alegación preliminar sobre la admisibilidad. La alegación de la Comisión afecta al fondo del recurso de casación y debe examinarse junto con las demás alegaciones.

27. Según el Consejo y la Comisión, el recurso de casación también es infundado. Ambos sostienen, en respuesta a los tres primeros motivos invocados por UPA, que la motivación que figura en el auto recurrido no es insuficiente ni contradictoria y que se basa en una correcta interpretación de la argumentación de la recurrente.

28. En respuesta al cuarto motivo, la Comisión señala que si bien el derecho a una tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho comunitario, ello no significa que la salvaguarda de dicho principio exija su comprobación cada vez que un particular presente directamente ante el Juez comunitario un recurso contra un acto de alcance general. El Tratado ha establecido un sistema completo de recursos que permite a los particulares impugnar los actos de alcance general mediante recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales (que pueden plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia) tanto si dichos actos son aplicados por las autoridades nacionales como por las instituciones comunitarias. Así pues, el hecho de negar legitimación a los particulares para impugnar directamente un acto de alcance general con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, no viola en sí mismo el principio de tutela judicial efectiva.

²⁰ — La Comisión se remite a este respecto a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Cityflyer Express/Comisión (T-16/96, Rec. p. II-757), apartados 30 a 35.

29. Además, si excepcionalmente las normas del Derecho nacional impidieran a un particular impugnar un acto de alcance general ante los órganos jurisdiccionales nacionales u obtener una decisión prejudicial del Tribunal de Justicia sobre la supuesta ilegalidad del acto, la solución no podría consistir en modificar el sistema de recursos establecido en el Tratado o realizar una interpretación *contra legem* del artículo 230 CE, sino en cambiar las normas nacionales para garantizar el respeto del principio de tutela judicial efectiva y para garantizar que el Estado miembro de que se trate cumple su obligación de cooperación prevista en el artículo 10 CE. En consecuencia, la Comisión considera que el Tribunal de Justicia debería confirmar su jurisprudencia según la cual la legitimación de los particulares debe apreciarse exclusivamente a la luz de los requisitos establecidos en el artículo 230 CE, que exige que el demandante resulte directa e individualmente afectado.

30. Por último, la Comisión niega la afirmación de UPA según la cual no es posible cuestionar la conformidad a Derecho del Reglamento impugnado ante los tribunales españoles. A este respecto, la Comisión sostiene que UPA podría: i) solicitar ante la Administración española alguna de las ayudas suprimidas por el Reglamento impugnado con el fin de recurrir la resolución denegatoria explícita o presunta de la Administración a dicha solicitud; ii) invocar la supuesta infracción de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva ante el Tribunal Constitucional español, o iii) presentar una demanda de indemnización contra la Administración española por

los perjuicios ocasionados por la violación de dicho derecho.

Delimitación de las cuestiones

31. El cuarto motivo invocado por UPA plantea la importante cuestión de principio que mencioné en el punto 3 *supra*. En la vista, las partes y la Comisión se centraron en esta cuestión, por lo que considero apropiado comenzar mi análisis examinando este motivo.

32. A efectos de determinar si dicho motivo es fundado, debe examinarse, en primer lugar, si el enfoque defendido por UPA puede apoyarse en la jurisprudencia y, en tal caso, si, en segundo lugar, el Tribunal de Justicia debería confirmar dicho enfoque en el presente asunto.

La sentencia en el asunto Greenpeace

33. Tal como señala UPA, la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Greenpeace²¹ ha de ser el punto de partida para el análisis de la cuestión planteada en el presente asunto. En dicha sentencia, varios particulares y organizaciones para la protección del medio ambiente pretendían impugnar la validez de una decisión de la

21 — Sentencia de 2 de abril de 1998, Greenpeace Council y otros/Comisión (C-321/95 P, Rec. p. I-1651), apartados 32 a 34.

Comisión por la que se concedían fondos comunitarios para la construcción de dos centrales eléctricas en las Islas Canarias. El Tribunal de Primera Instancia había declarado la inadmisibilidad de dicho recurso basándose en que los recurrentes no resultaban individualmente afectados por la decisión impugnada. En el recurso de casación, el Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que «la interpretación del párrafo cuarto del artículo [230 CE] realizada por el Tribunal de Primera Instancia para declarar la falta de legitimación de los recurrentes [era] conforme con la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia». ²² A continuación, desestimó las alegaciones según las cuales dicha jurisprudencia no debía aplicarse a los recursos basados esencialmente en motivos medioambientales. ²³ Por último, examinó una alegación —formulada por los recurrentes— según la cual la decisión impugnada no podía ser recurrida ante los órganos jurisdiccionales nacionales, por lo que debía reconocerse legitimación a los recurrentes sobre la base del artículo 230 CE, párrafo cuarto. El Tribunal de Justicia desestimó esta alegación del siguiente modo: ²⁴

«Por lo que se refiere al argumento de los recurrentes según el cual la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia implica que, en el caso de autos, los derechos que les confiere la Directiva 85/337 quedarían privados de toda protección judicial efectiva, debe señalarse que, como resulta de los autos, Greenpeace impugnó ante los órganos jurisdiccionales nacionales las autorizaciones administrativas concedidas [...]. Si bien estos recursos y

el formulado ante el Tribunal de Primera Instancia tienen objetos diferentes, se fundan, no obstante, en los mismos derechos derivados, para los particulares, de la Directiva 85/337, de forma que en el caso de autos estos derechos están plenamente protegidos por los órganos jurisdiccionales nacionales, que, en su caso, pueden someter al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial con arreglo al artículo [234 CE]. Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia no cometió un error de Derecho al apreciar la legitimación de los recurrentes a la luz de los criterios desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 7 de la presente sentencia.»

34. Es posible, tal como señala UPA, interpretar dichos apartados en el sentido de que debe reconocerse legitimación a un particular para impugnar un acto comunitario cuando la aplicación de la jurisprudencia tradicional del Tribunal de Justicia conduzca a una denegación de tutela judicial efectiva debido a la imposibilidad de impugnar tal acto ante los órganos jurisdiccionales nacionales. No obstante, tal como señala la Comisión, no es ésta la única manera posible de interpretar la sentencia en el asunto Greenpeace. A este respecto, la Comisión llama la atención sobre el auto en el asunto Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa y otros/Consejo, ²⁵ en el que el Presidente del Tribunal de Justicia declaró:

«En el presente asunto, por lo que respecta, en primer lugar, a la alegación preliminar

22 — Apartado 27.

23 — Apartados 30 y 31.

24 — Apartados 32 a 34.

25 — Auto del Tribunal de Justicia de 12 de octubre de 2000 [C-300/00 P(R), Rec. p. I-8797], apartado 37.

invocada por los recurrentes, basada en la imposibilidad de someter la validez del Reglamento nº 2742/1999 a la apreciación del Tribunal de Justicia por un medio distinto de un recurso directo de anulación, debe destacarse que, aun suponiendo que quede probada, esta circunstancia no puede justificar una modificación del sistema de vías de recurso y de procedimientos previsto por los artículos 230 CE, 234 CE y 235 CE y destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las Instituciones. En ningún caso permite declarar la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por una persona física o jurídica que no cumpla los requisitos establecidos por el artículo 230 CE, párrafo cuarto (véanse los autos de 23 de noviembre de 1995, *Asocarne/Consejo*, C-10/95 P, Rec. p. I-4149, apartado 26, y de 24 de abril de 1996, *CNPAAP/Consejo*, C-87/95 P, Rec. p. I-2003, apartado 38).»²⁶

35. Aunque en mi opinión resulta evidente que la sentencia en el asunto *Greenpeace* no excluye la posibilidad de que, en un supuesto concreto, se reconozca legitimación en el caso de que la aplicación del artículo 230 CE, párrafo cuarto, tal como es interpretado por la jurisprudencia, conduzca a una denegación de tutela judicial efectiva, no pretendo seguir examinando si el Tribunal de Justicia quiso refrendar dicha posibilidad. Basta con señalar que la sentencia del Tribunal de Justicia parte de la base de que los actos comunitarios de alcance general deberían, en principio, ser recurridos por los particulares ante los

órganos jurisdiccionales nacionales,²⁷ y de que los particulares gozan de una tutela judicial efectiva frente a los actos contrarios a Derecho debido a que los órganos jurisdiccionales nacionales pueden plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre la validez de los actos comunitarios.²⁸ Examinaré primero la hipótesis de que el procedimiento prejudicial proporciona una tutela judicial efectiva frente a los actos generales. Aunque defenderé que, por una serie de motivos, dicha hipótesis no es correcta y que, por consiguiente, es deseable que se amplíe la legitimación ante el Tribunal de Primera Instancia, tales motivos no son en absoluto los más determinantes para llegar a tal conclusión. Me centraré en estos otros argumentos más adelante (puntos 59 a 99).

¿Es correcta la hipótesis de que el procedimiento prejudicial proporciona una tutela judicial plena y efectiva frente a los actos comunitarios generales?

36. En la vista, UPA señaló que no solicita al Tribunal de Justicia que modifique su jurisprudencia sobre la interpretación del artículo 230 CE, párrafo cuarto. No obstante, su argumentación contiene implícitamente una fuerte crítica a la jurisprudencia, ya que alega que, salvo que se hagan

26 — Véase también el auto del Tribunal de Justicia de 1 de febrero de 2001, *Area Cova y otros/Consejo y Comisión* (C-301/99 P, Rec. p. I-1005), apartado 47.

27 — Véase, a este respecto, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 1996, *Buralux y otros/Consejo* (C-209/94 P, Rec. p. I-615), apartados 35 y 36.

28 — Véase, a este respecto, la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento* (294/83, Rec. p. 1339), apartado 23.

excepciones a la misma en casos concretos, puede conducir a una denegación de justicia.

Los recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales no siempre proporcionan una tutela judicial efectiva a los particulares

37. Coincido con UPA en que la jurisprudencia sobre la legitimación de los particulares plantea problemas. Como señalaré más adelante, el hecho de que un particular no pueda (en la mayoría de los casos) impugnar directamente un acto que le afecta negativamente —si se trata de un acto de alcance general— parece inaceptable, fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, el artículo 230 CE, párrafo cuarto, debe interpretarse de manera que resulte conforme con el principio de tutela judicial efectiva. Sin embargo, los recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales no siempre proporcionan una tutela judicial efectiva de los particulares y puede que, en determinados casos, no proporcionen protección jurídica alguna. En segundo lugar, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la interpretación del artículo 230 CE, párrafo cuarto, incita a los particulares a plantear cuestiones sobre la validez de actos comunitarios de manera indirecta ante el Tribunal de Justicia a través de los órganos jurisdiccionales nacionales. Sin embargo, los recursos interpuestos directamente ante el Tribunal de Primera Instancia son más adecuados para resolver cuestiones de validez que los procedimientos ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 234 CE y generan menos inseguridad jurídica para los particulares y las instituciones comunitarias. Además, cabe señalar que la actitud restrictiva del Tribunal de Justicia frente a los particulares es anómala a la luz de su jurisprudencia sobre otros aspectos del control jurisdiccional y de la evolución reciente de las legislaciones administrativas de los Estados miembros.

38. Como consta en el presente asunto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia reconoce el principio según el cual un particular que se considere lesionado por un acto que le despoja de un derecho o de una ventaja derivada del Derecho comunitario debe poder disponer de un recurso contra dicho acto y debe disfrutar de una tutela judicial completa.²⁹

39. Dicho principio se basa, tal como el Tribunal de Justicia ha señalado reiteradamente, en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.³⁰ Además, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,³¹ aunque no es jurídicamente vinculante, consagra un principio generalmente reconocido al establecer en su artículo 47 que «toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva».

29 — Véanse, en el mismo sentido, las conclusiones del Abogado General Sr. Darmon en el asunto en el que recayó la sentencia de 3 de diciembre de 1992, Oleificio Borelli/ Comisión (C-97/91, Rec. p. I-6313), punto 31.

30 — Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1986, Johnston (222/84, Rec. p. 1651), apartado 18.

31 — Hecha en Niza el 7 de diciembre de 2000 (DO C 364, p. 1).

40. 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.

41. Debe recordarse, en primer lugar, que los órganos jurisdiccionales nacionales no son competentes para declarar la invalidez de actos de Derecho comunitario.³² En un litigio que tenga por objeto la validez de un acto comunitario, el órgano jurisdiccional nacional sólo es competente para apreciar si los argumentos del demandante suscitan suficientes dudas sobre la validez del acto impugnado para justificar una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia. Por tanto, me parece forzado argumentar que los órganos jurisdiccionales nacionales constituyen el foro adecuado para conocer de tales litigios. La competencia estrictamente limitada de los órganos jurisdiccionales nacionales en los asuntos relativos a la validez de los actos comunitarios puede contraponerse al importante papel que desempeñan en los asuntos relativos a la interpretación, aplicación y ejecución del Derecho comunitario. En estos casos, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden ser descritos, tal como señaló la Comisión en la vista, como los tribunales ordinarios de Derecho comunitario. Tal descripción no es apropiada, sin embargo, para los asuntos que no suscitan cuestiones de interpretación sino únicamente cuestiones de validez de actos comunitarios, dado que en tales casos los órganos jurisdiccionales

nacionales carecen de competencia para resolver las cuestiones planteadas.

42. En segundo lugar, el principio de tutela judicial efectiva requiere que los demandantes tengan acceso a un órgano jurisdiccional que sea competente para adoptar decisiones que puedan protegerlos frente a los efectos derivados de actos contrarios a Derecho. El acceso al Tribunal de Justicia a través del artículo 234 CE no es, sin embargo, una vía de recurso de la que dispongan los particulares como derecho propio. Los órganos jurisdiccionales nacionales pueden rehusar plantear una cuestión prejudicial, y si bien los órganos jurisdiccionales que conocen en última instancia están obligados a hacerlo, con arreglo al artículo 234 CE, párrafo tercero, las vías de recurso existentes en los ordenamientos jurídicos nacionales pueden provocar grandes retrasos que en sí mismos pueden ser incompatibles con el principio de tutela judicial efectiva y con la exigencia de seguridad jurídica.³³ Los órganos jurisdiccionales nacionales —incluso los superiores— también pueden errar al efectuar su apreciación preliminar sobre la validez de actos comunitarios generales y negarse, en consecuencia, a plantear cuestiones prejudiciales de validez al Tribunal de Justicia. Además, cuando se plantea una cuestión prejudicial corresponde en principio al órgano jurisdiccional nacional formular las preguntas a las que debe responder el Tribunal de Justicia. Así, las preguntas planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales pueden reformular las

32 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost (314/85, Rec. p. 4199).

33 — Por otro lado, y en relación con el título IV de la tercera parte del Tratado CE, sólo los órganos jurisdiccionales que conozcan en última instancia pueden plantear cuestiones prejudiciales (véase el artículo 68 CE, apartado 1).

pretensiones de los particulares y pueden, por ejemplo, limitar el número de actos comunitarios que un demandante haya impugnado o los motivos de invalidez en los que se haya basado.

43. En tercer lugar, puede resultar difícil para los particulares, y en algunos casos quizá imposible, impugnar actos comunitarios que —como es el caso del Reglamento impugnado— no requieren ningún acto de ejecución de las autoridades nacionales. En tal supuesto, puede que no exista ningún acto susceptible de ser recurrido ante los órganos jurisdiccionales nacionales. El hecho de que un particular afectado por un acto comunitario pueda, en determinados casos, impugnar la validez de un acto comunitario ante los órganos jurisdiccionales nacionales infringiendo las normas establecidas en dicho acto y alegando la invalidez de tales normas como medio de defensa en procesos civiles y penales seguidos contra él no constituye un medio de tutela judicial adecuado para dicho particular. Es evidente que no puede exigirse a los particulares que infrinjan la ley para poder tener acceso a la justicia.

44. Por último, en comparación con los recursos directos ante el Tribunal de Primera Instancia, los recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales presentan grandes desventajas para los particulares. Tales recursos, con la fase adicional de una cuestión prejudicial con arreglo al artículo 234 CE, pueden provocar retrasos y costes adicionales considerables. Los potenciales retrasos inherentes a los procedimientos incoados ante los órganos jurisdiccionales nacionales, junto con las posibles vías de recurso internas, hacen que en

muchos casos sea necesario adoptar medidas cautelares. No obstante, si bien los órganos jurisdiccionales nacionales pueden suspender la aplicación de un acto nacional basado en un acto comunitario o adoptar medidas cautelares hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncie,³⁴ el ejercicio de dicha facultad está sujeto a varios requisitos y depende en cierta medida —a pesar de los intentos del Tribunal de Justicia por facilitar criterios para la aplicación de dichos requisitos— de la discrecionalidad de los órganos jurisdiccionales nacionales. En cualquier caso, las medidas cautelares acordadas por un órgano jurisdiccional nacional quedarían limitadas al Estado miembro de que se tratase, por lo que los demandantes deberían interponer recurso en más de un Estado miembro. Ello menoscabaría la aplicación uniforme del Derecho comunitario, habida cuenta de la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales adoptaran resoluciones contradictorias en los diferentes Estados miembros, y en casos extremos podría minarla por completo.

Los recursos ante el Tribunal de Primera Instancia al amparo del artículo 230 CE son, en general, más apropiados para resolver cuestiones de validez que los procedimientos prejudiciales con arreglo al artículo 234 CE

45. Considero, además, que los recursos ante el Tribunal de Primera Instancia al

34 — Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest (asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415), y de 9 de noviembre de 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otros (C-465/93, Rec. p. I-3761).

amparo del artículo 230 CE son, en general, más apropiados para resolver cuestiones de validez que los procedimientos prejudiciales con arreglo al artículo 234 CE.

46. Tales recursos son más apropiados porque la institución que ha adoptado el acto impugnado es parte en el procedimiento desde su inicio hasta su conclusión, y porque un recurso directo lleva aparejado un intercambio completo de alegaciones, en lugar de una única ronda de observaciones seguida de observaciones orales ante el Tribunal de Justicia. La posibilidad de adoptar medidas provisionales con arreglo a los artículos 242 CE y 243 CE, efectivas en todos los Estados miembros, es también una importante ventaja para los particulares que recurran y para la uniformidad del Derecho comunitario.

47. Además, cuando se interpone un recurso directo su existencia se hace pública mediante una comunicación en el Diario Oficial y los terceros, si demuestran un interés suficiente en la solución del litigio, pueden intervenir con arreglo al artículo 37 del Estatuto del Tribunal de Justicia. En las cuestiones prejudiciales los particulares interesados no pueden presentar observaciones con arreglo al artículo 20 del Estatuto salvo que hayan intervenido en el procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional, lo que puede resultar difícil, ya que si bien en el Diario Oficial se publica información sobre las cuestiones prejudiciales planteadas, los particulares pueden no tener conocimiento de los recursos interpuestos ante los órganos jurisdiccionales nacionales con la antelación suficiente para intervenir.

48. Mayor importancia aún reviste el hecho de que es manifiestamente deseable, por motivos de seguridad jurídica, que las impugnaciones de la validez de actos comunitarios se planteen lo antes posible tras su adopción. Mientras que los recursos directos deben interponerse dentro del plazo de dos meses establecido en el artículo 230 CE, párrafo quinto, la validez de los actos comunitarios puede, en principio, cuestionarse ante los órganos jurisdiccionales nacionales en cualquier momento.³⁵ Los estrictos criterios de legitimación de los particulares con arreglo a la actual jurisprudencia sobre el artículo 230 CE obligan a éstos a plantear las cuestiones de validez ante el Tribunal de Justicia por medio del artículo 234 CE y pueden, por tanto, reducir la seguridad jurídica.

Conclusión preliminar

49. Por todos estos motivos, considero que la jurisprudencia sobre la legitimación de los particulares, tal como fue revisada en la sentencia en el asunto Greenpeace, y sea cual fuere la manera en que se interprete dicha sentencia, es incompatible con el principio de tutela judicial efectiva. Si bien el control jurisdiccional de los actos comunitarios mediante recursos interpuestos ante los órganos jurisdiccionales nacionales puede ser adecuado *en el supuesto de que un asunto plantee cuestiones tanto de*

35 — La única excepción la constituye el supuesto de que no exista duda de que el particular gozaba de legitimación con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, para impugnar el acto de que se trate pero se abstuvo de hacerlo (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia TWD Textilwerke Deggendorf, citada en la nota 5; de 30 de enero de 1997, Wiljo, C-178/95, Rec. p. I-585, y de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe, C-239/99, Rec. p. I-1197).

interpretación como de validez del Derecho comunitario, los recursos ante el Tribunal de Primera Instancia al amparo del artículo 230 CE, párrafo cuarto, son claramente más adecuados *en el supuesto de que un asunto se refiera exclusivamente a la validez de un acto comunitario*. Dado que tales asuntos plantearán, por definición, cuestiones de Derecho, la posibilidad de un recurso limitado a las cuestiones de Derecho previsto en el artículo 225 CE garantiza que el Tribunal de Justicia pueda ejercer un control final efectivo sobre las resoluciones adoptadas por el Tribunal de Primera Instancia.

El enfoque defendido por UPA

50. Sin embargo, no estoy de acuerdo con UPA en que de esta conclusión se deriva que un demandante que no resulte individualmente afectado en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto, tal como ha sido interpretado hasta el momento en la jurisprudencia, debe gozar de legitimación para impugnar un reglamento en el supuesto de que un examen del caso concreto ponga de manifiesto que, de lo contrario, el demandante se vería privado de una tutela judicial efectiva.

51. En primer lugar, esta alegación —tal como señala la Comisión— en modo alguno puede basarse en el tenor literal del artículo 230 CE, párrafo cuarto. Los requisitos de legitimación establecidos en dicha disposición están definidos de manera objetiva («afecten directa e individualmente») y no hacen referencia a la

existencia o no, en casos concretos, de recursos alternativos ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

52. En segundo lugar, el Tratado atribuye al Juez comunitario la misión de pronunciarse sobre la interpretación y validez del Derecho comunitario; no es competente —tal como el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente— para pronunciarse sobre la interpretación y validez del Derecho nacional. En mi opinión, si el Juez comunitario debiera examinar caso por caso si existen en el Derecho nacional procedimientos y recursos que permitan a los particulares impugnar los actos comunitarios, se aproximaría peligrosamente a una función que el Tratado no le atribuye. Además, el Juez comunitario no está bien situado para llevar a cabo una investigación, que en algunos casos puede ser larga y compleja, sobre los detalles del Derecho procesal nacional. El presente asunto es buen ejemplo de ello, ya que las partes discrepan sobre la posición de la recurrente en el Derecho español y resulta difícil, quizá imposible, determinar, sobre la base de la información que figura en los autos y de las alegaciones formuladas en la vista, si aquélla dispone de un recurso alternativo con arreglo al Derecho nacional.

53. En tercer lugar, si se aceptara que la legitimación con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, puede depender del Derecho nacional —que es probable que difiera entre los Estados miembros y que varíe a lo largo del tiempo—, ello conduciría inevitablemente a una desigualdad y a una pérdida de seguridad jurídica en un ámbito del Derecho caracterizado ya por una conside-

rable complejidad. En mi opinión, no sería satisfactorio, por ejemplo, permitir a un particular en España impugnar un reglamento al amparo del artículo 230 CE, párrafo cuarto, y privar a un particular en el Reino Unido, que se viera afectado por el reglamento de un modo similar, de la posibilidad de acceder al Tribunal de Primera Instancia debido a las distintas normas sobre legitimación aplicables en los dos Estados miembros. Tal resultado violaría el principio de igualdad de trato y podría dar lugar a que se planteara la legalidad del mismo acto simultáneamente ante el Tribunal de Primera Instancia y ante el Tribunal de Justicia.

El enfoque defendido por el Consejo y por la Comisión

54. Así pues, la cuestión radica en cómo garantizar —dentro de los límites impuestos por el tenor literal y la estructura del Tratado— que los particulares gocen de una tutela judicial efectiva. El Consejo y la Comisión han alegado, en esencia, que la solución pasa por modificar las normas del Derecho nacional que dificultan o imposibilitan la impugnación de actos comunitarios ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

55. Tampoco puedo aceptar esta alegación.

56. El acceso al Tribunal de Justicia a través del artículo 234 CE no es —como he explicado más arriba— un recurso del que dispongan los particulares como derecho propio. Desde el punto de vista del Derecho comunitario, los particulares no pueden decidir si se plantea una cuestión prejudicial, ni qué actos se someten al control del Tribunal de Justicia o qué motivos de invalidez se señalan en las preguntas formuladas por el órgano jurisdiccional nacional. Estas características son inherentes al sistema de cooperación judicial establecido en el artículo 234 CE y no pueden ser alteradas por modificaciones introducidas en el Derecho procesal nacional. El enfoque defendido por el Consejo y por la Comisión tampoco resolvería los demás problemas que presenta el procedimiento prejudicial identificados más arriba: los demandantes seguirían expuestos a importantes retrasos, los problemas para obtener medidas cautelares persistirían y no se lograrían las ventajas —desde el punto de vista del procedimiento y de la seguridad jurídica— de los recursos directos.

57. La alegación de que la tutela judicial efectiva quedaría asegurada mediante un pronunciamiento en el sentido de que las legislaciones nacionales que dificultan o imposibilitan la impugnación de actos comunitarios son contrarias al Derecho comunitario también podría subestimar las dificultades para modificar el funcionamiento de los ordenamientos jurídicos nacionales. Tal como señala UPA, sería

muy difícil —tanto para los particulares como para la Comisión al amparo del artículo 226 CE— controlar y hacer cumplir una obligación consistente en conferir a los particulares la posibilidad de impugnar actos comunitarios generales ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

personas afectadas por un acto, menores serán las probabilidades de poder acceder a un control jurisdiccional con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto. No obstante, el hecho de que un acto afecte negativamente a un gran número de particulares, causando un perjuicio generalizado, en lugar de limitado, constituye a mi juicio un importante motivo para aceptar una impugnación directa por uno o más de dichos particulares.

58. Además, debe señalarse que para garantizar el acceso de los particulares a la justicia en todos los Estados miembros, el Tribunal de Justicia tendría que pronunciarse, quizá de manera reiterada, sobre cuestiones intrínsecamente sensibles y que hasta el momento se han considerado directamente comprendidas en el ámbito de la autonomía procesal nacional.

60. En mi opinión, debería por tanto aceptarse que una persona resulta individualmente afectada por un acto comunitario si, debido a sus circunstancias particulares, el acto lesiona o puede lesionar sus intereses de manera sustancial.

Solución propuesta: una nueva interpretación del concepto de persona individualmente afectada

Ventajas de la interpretación propuesta del concepto de persona individualmente afectada

59. En mi opinión, la clave del problema de la tutela judicial frente a actos comunitarios contrarios a Derecho reside, por tanto, en el concepto de persona individualmente afectada establecido en el artículo 230 CE, párrafo cuarto. No existen motivos que obliguen a interpretar dicho concepto en el sentido de que exige que un particular que pretenda impugnar un acto general debe diferenciarse de cualquier otra persona afectada por dicho acto de manera análoga a la de un destinatario. Según esta interpretación, cuanto mayor sea el número de

61. Una evolución en este sentido de la jurisprudencia relativa a la interpretación del artículo 230 CE tendría una serie de ventajas muy importantes.

62. En primer lugar, y si se rechazan las soluciones propuestas por UPA y por el Consejo y la Comisión —y existen podero-

sas razones para ello—, parece el único modo de evitar que en determinados casos se produzca una absoluta falta de tutela judicial —una denegación de justicia—.

llevarlos a interponer recursos paralelos ante los órganos jurisdiccionales nacionales y ante el Tribunal de Primera Instancia.

63. En segundo lugar, la interpretación propuesta del concepto de persona individualmente afectada mejoraría considerablemente la tutela judicial. Si se estableciese un criterio más amplio para la legitimación de los particulares que el adoptado por el Tribunal de Justicia en su actual jurisprudencia, no sólo se garantizaría que los particulares que resulten directa y negativamente afectados por actos comunitarios no se vean nunca privados de un recurso judicial; también permitiría que las cuestiones de validez de los actos generales se plantearan en el marco del procedimiento más apto para resolverlas, y en el que pueden adoptarse medidas provisionales efectivas.

65. En cuarto lugar, al declarar que los particulares resultan individualmente afectados por los actos generales que les afectan negativamente, el Tribunal de Justicia fomentaría la utilización de los recursos directos para resolver cuestiones de validez, limitando así el número de asuntos planteados a través del artículo 234 CE. Como se ha señalado antes, ello sería beneficioso para la seguridad jurídica y la aplicación uniforme del Derecho comunitario. A este respecto, debe señalarse que, en mi opinión, la jurisprudencia TWD Textilwerke Deggendorf³⁷ —según la cual un particular no puede impugnar un acto por la vía del artículo 234 CE si no interpuso recurso dentro del plazo establecido en el artículo 230 CE, párrafo quinto, a pesar de no existir ninguna duda sobre su legitimación con arreglo al párrafo cuarto de dicho artículo— normalmente no se extendería a los actos generales. Por tanto, dicha jurisprudencia no impediría que los particulares que se vieran afectados negativamente por actos generales impugnaran tales actos ante los órganos jurisdiccionales nacionales. No obstante, si el concepto de persona individualmente afectada se interpretase de la manera que propongo y, por tanto, se ampliara la legitimación de los particulares, cabría esperar que muchas impugnaciones se plantearan por medio de recursos directos ante el Tribunal de Primera Instancia.

64. En tercer lugar, también tendría la gran ventaja de clarificar una jurisprudencia que ha sido criticada a menudo, y en mi opinión acertadamente, por su complejidad y falta de coherencia,³⁶ y que puede dificultar la labor de los profesionales a la hora de asesorar sobre el órgano jurisdiccional ante el que procede interponer recurso, o incluso

36 — Véase, por ejemplo, Arnulf, A.: «Private applicants and the action for annulment since *Codorniu*», citado en la nota 6, p. 52, y otros artículos citados en la nota 5 *supra*.

37 — Véanse las sentencias citadas en la nota 35.

66. Un aspecto de igual o incluso mayor importancia es que la interpretación del artículo 230 CE que propongo haría que el control jurisdiccional se centrara en las cuestiones de fondo en lugar de las de admisibilidad. Si bien puede aceptarse que el proceso normativo comunitario debe quedar protegido frente a intervenciones judiciales indebidas, tal protección puede lograrse más adecuadamente mediante la aplicación de criterios sustantivos de control jurisdiccional que confieran a las instituciones un «margen de apreciación» apropiado en el ejercicio de sus facultades³⁸ que mediante la aplicación de normas de admisibilidad estrictas, que tienen por efecto eliminar demandantes «ciegamente» sin un examen de sus alegaciones de fondo.

67. Por último, la interpretación propuesta del concepto de persona individualmente afectada eliminaría una serie de anomalías que existen en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el control jurisdiccional. Las anomalías más importantes proceden del hecho de que el Tribunal de Justicia ha adoptado diferentes enfoques en relación con el concepto de persona individualmente afectada y con otras disposiciones del artículo 173 del Tratado CEE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación).

68. Así, el Tribunal de Justicia ha interpretado de manera amplia las categorías de actos recurribles. Con arreglo al artículo 173, párrafo primero, del Tratado CEE, el Tribunal de Justicia originaria-

mente era competente para controlar «los actos del Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes». Según el artículo 189 del Tratado CEE (actualmente artículo 249 CE), los actos comunitarios vinculantes eran los reglamentos, directivas y decisiones. Se podría haber pensado, sobre la base de tales disposiciones, que el Tribunal de Justicia sólo era competente para controlar los reglamentos, directivas y decisiones adoptadas por el Consejo o la Comisión. Sin embargo, en el asunto AETR³⁹ el Tribunal de Justicia aceptó controlar la legalidad de la deliberación del Consejo relativa a la negociación y a la conclusión, por los Estados miembros, de un acuerdo sobre el trabajo de los conductores de vehículos que efectúan transportes internacionales por carretera⁴⁰ sobre la base, esencialmente, de que el objetivo del procedimiento de control jurisdiccional establecido en el artículo 173 del Tratado CEE —que es garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado— no se alcanzaría a menos que fuera posible impugnar todos los actos, cualesquiera que fueran su naturaleza o su forma, destinados a producir efectos jurídicos.⁴¹ En el asunto *Les Verts/Parlamento*⁴² se solicitó al Tribunal de Justicia que anulase dos decisiones adoptadas por el Parlamento Europeo en relación con el reembolso de los gastos de los partidos que habían participado en las elecciones de 1984. Al declarar la admisibilidad de dicho recurso, el Tribunal de Justicia sostuvo que si bien «el artículo 173 del Tratado no cita sino los actos del

38 — A este respecto, véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 1990, *Fedesa y otros* (C-331/88, Rec. p. I-4023), apartado 14.

39 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1971, *Comisión/Consejo* (22/70, Rec. p. 263), apartados 39 a 42.

40 — Acuerdo europeo relativo al trabajo de los conductores de vehículos que efectúan transportes internacionales por carretera (AETR).

41 — Puede verse una aplicación de dicho principio a una comunicación de la Comisión en la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1997, *Francia/Comisión* (C-57/95, Rec. p. I-1627).

42 — Sentencia de 23 de abril de 1986, citada en la nota 28, apartados 24 y 25.

Consejo y de la Comisión [...] una interpretación [de dicho artículo] que excluyese los actos del Parlamento Europeo de aquellos que pueden ser impugnados conduciría a un resultado contrario tanto al espíritu del Tratado, tal como queda expresado en el artículo 164 [actualmente artículo 220 CE], como a su sistema». ⁴³

69. A la hora de decidir qué instituciones pueden interponer recurso de anulación con arreglo al Tratado, el Tribunal de Justicia tampoco se ha ceñido a una interpretación estricta del texto del Tratado. Antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, el artículo 173, párrafo primero, del Tratado CEE establecía que el Tribunal de Justicia era competente para pronunciarse sobre los recursos «interpuestos por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión». Sin embargo, el hecho de que en dicha disposición no se mencionara al Parlamento Europeo no impidió al Tribunal de Justicia declarar en el asunto *Chernobyl* ⁴⁴ que «el Parlamento tiene legitimación activa para interponer ante este Tribunal un recurso de anulación contra un acto del Consejo o de la Comisión, a condición de que el objeto del mismo no sea otro que la salvaguarda de sus prerrogativas propias», ⁴⁵ ya que si bien «el hecho de que en los Tratados no exista una disposición que confiera al Parlamento Europeo la legitimación activa para interponer recursos de anulación puede constituir una laguna de orden procesal, [...] esta laguna no puede prevalecer contra el interés fundamental en que se mantenga y respete el equilibrio institucional definido por los Tratados». ⁴⁶

70. Asimismo, al examinar los motivos en que puede basarse la impugnación de la validez de actos comunitarios, el Tribunal de Justicia ha considerado que si bien el artículo 173 del Tratado CEE establecía que el Tribunal de Justicia era competente para pronunciarse sobre los recursos basados en la «violación del presente Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución», «la necesidad de un control completo y coherente de la legalidad exige interpretar esta disposición en el sentido de que no puede excluir la competencia del Tribunal de Justicia para examinar, en el marco de un recurso de anulación de un acto fundado en una disposición del Tratado CEE, la denuncia de una violación de una norma del Tratado CEEA o del Tratado CECA». ⁴⁷

71. La actitud restrictiva hacia los particulares que el Tribunal de Justicia ha adoptado en el marco del artículo 230 CE, párrafo cuarto —y que se ha negado a revisar, a pesar de la ampliación de las competencias de la Comunidad mediante las sucesivas reformas de los Tratados—, parece difícil de justificar a la luz de los asuntos resueltos con arreglo a los demás párrafos del artículo 173 del Tratado CEE, en los que el Tribunal de Justicia ha realizado una interpretación amplia y dinámica del Tratado, e incluso contraria a su tenor literal, para garantizar que la evolución de las competencias atribuidas a las instituciones comunitarias no menoscabe el Estado de Derecho y el equilibrio institucional.

72. Otra anomalía en este ámbito resulta del hecho de que con arreglo al Derecho

43 — Véase también el auto del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1990, *Zwartveld y otros* (C-2/88 Imm., Rec. p. I-3365), apartados 23 y 24.

44 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 1990, *Parlamento/Consejo* (C-70/88, Rec. p. I-2041).

45 — Apartado 27.

46 — Apartado 26.

47 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de marzo de 1990, *Grecia/Consejo* (C-62/88, Rec. p. I-1527), apartado 8.

comunitario no existen restricciones a la legitimación de los particulares para interponer recursos de indemnización con arreglo a los artículos 235 CE y 288 CE. Las categorías de particulares que pueden solicitar una indemnización por perjuicios causados por actos comunitarios es, por tanto, ilimitada. En el marco de las estrictas normas sobre legitimación aplicadas con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, esta situación parece paradójica, dado que los recursos de indemnización a menudo implican, o implican de hecho, la impugnación de la legalidad de actos comunitarios generales. Así pues, el Tribunal de Primera Instancia ya es competente para controlar la legalidad de actos generales en los recursos de indemnización (o en el marco de una excepción de ilegalidad con arreglo al artículo 241 CE) interpuestos por una categoría ilimitada de particulares.

Objeciones a la interpretación propuesta del concepto de persona individualmente afectada

73. ¿Cuáles son entonces las objeciones a la propuesta de que se considere que un particular resulta individualmente afectado por un acto comunitario si, debido a sus circunstancias particulares, el acto lesiona o puede lesionar sus intereses de manera sustancial? Según el Consejo y la Comisión, una interpretación del concepto de persona individualmente afectada más amplia que la adoptada por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia actual sería contraria al artículo 230 CE, párrafo cuarto, y daría

lugar a una avalancha de recursos adicionales contra actos comunitarios.

74. Estos argumentos no me convencen.

75. En primer lugar, debe señalarse que el tenor literal del artículo 230 CE establece determinados límites que deben respetarse. No todos los particulares poseen legitimación para impugnar cualquier acto comunitario. Sin embargo, no puedo aceptar la alegación de que el tenor literal del artículo 230 CE, párrafo cuarto, impide al Tribunal de Justicia revisar su jurisprudencia sobre el concepto de persona individualmente afectada. Es evidente, y nunca se insistirá lo suficiente en ello, que el concepto de persona individualmente afectada es susceptible de ser interpretado de muy diversas maneras, y que al elegir entre estas interpretaciones el Tribunal de Justicia puede tener en cuenta el objetivo del artículo 230 CE y el principio de tutela judicial efectiva de los particulares.⁴⁸ En cualquier caso, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en otros ámbitos⁴⁹ reconoce que es necesaria una interpretación evolutiva del artículo 230 CE para suplir las lagunas procesales del sistema de recursos establecido por el Tratado y para garantizar la ampliación del alcance de la tutela judicial en consonancia con el aumento de las competencias de las instituciones comunitarias. Mientras que dicha jurisprudencia

48 — Véase Schockweiler, F.: «L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire», *Journal des tribunaux, Droit européen*, n° 25, 1996, pp. 1 y ss., especialmente p. 7.

49 — Véanse los puntos 68 a 70 *supra*.

reconoce que incluso puede resultar necesario apartarse del tenor literal del Tratado para proporcionar una tutela judicial efectiva, en el presente asunto no se solicita al Tribunal de Justicia que dé este paso, ya que la interpretación que propongo es plenamente compatible con el tenor literal del Tratado.

76. En segundo lugar, el tenor literal del artículo 173, párrafo segundo, del Tratado CEE (actualmente artículo 230 CE, párrafo cuarto) difiere del tenor literal del artículo 33 del Tratado CECA y es más restrictivo que éste. Se ha argumentado que esta diferencia refleja la intención de los redactores del Tratado de romper con la jurisprudencia permisiva sobre la legitimación que se había desarrollado al amparo del Tratado CECA desde su entrada en vigor en 1952⁵⁰ e imponer límites estrictos al alcance de la legitimación al amparo de Tratado CEE,⁵¹ con el fin de evitar que la interposición de numerosos recursos por los particulares menoscabase la normativa laboriosamente adoptada por unanimidad en el Consejo de Ministros.⁵²

50 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1956, *Industries sidérurgiques luxembourgeoises/Alta Autoridad* (asuntos acumulados 7/54 y 9/54, Rec. p. 175), y de 29 de noviembre de 1956, *Fédération Charbonnière de Belgique/Alta Autoridad* (8/55, Rec. p. 292).

51 — Véanse, en particular, las conclusiones del Abogado General Sr. Lagrange en el asunto en el que recayó la sentencia de 14 de diciembre de 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Consejo* (asuntos acumulados 16/62 y 17/62, Rec. p. 471 y ss., especialmente p. 486); Hartley, T.: *The Foundations of European Community Law* (4ª ed., 1998), p. 376.

52 — Véanse, a este respecto, las preocupaciones expresadas por el Abogado General Sr. Lagrange en sus conclusiones en el asunto *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Consejo*, citadas en la nota 51, especialmente p. 486.

77. Este argumento nunca ha tenido, en mi opinión, demasiada fuerza.⁵³ El hecho de sustraer actos potencialmente ilegales al control judicial rara vez, o posiblemente nunca, puede justificarse por motivos de eficacia legislativa o administrativa. Esto es válido, en particular, en el caso de que las limitaciones de la legitimación puedan conducir a una completa denegación de justicia respecto de particulares concretos. Los argumentos deducidos de una comparación de los Tratados CECA y CEE son, además, mucho menos convincentes en la actualidad que cuando el Tribunal de Justicia hubo de determinar por primera vez el significado del concepto de persona individualmente afectada.⁵⁴ El artículo 173, párrafo segundo, del Tratado CEE ha sufrido cambios de numeración, pero nunca ha sido modificado sustancialmente desde que el Tratado entró en vigor el 1 de enero de 1958. No puede permitirse que las conclusiones extraídas del contexto histórico de una disposición tan antigua puedan fijar la interpretación del concepto de persona individualmente afectada, y mucho menos si se tiene en cuenta que, en cualquier caso, los motivos que supuestamente incitaron a los redactores del Tratado a limitar la legitimación de los particulares con arreglo al Tratado CEE tienen en la actualidad una importancia reducida. Por una parte, la Comunidad Europea está en la actualidad firmemente asentada y su proceso de elaboración normativa, basado en gran medida en la adopción de actos por mayoría en el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, es lo suficientemente sólido para soportar un control jurisdiccional a instancia de los particulares. Por otra parte, el Derecho comunitario afecta hoy

53 — Este argumento nunca fue aplicable a aquellas directivas y reglamentos del Consejo que, desde el comienzo de la CEE, se adoptaban por mayoría, y tampoco a las directivas y reglamentos de la Comisión.

54 — Véase Arnall, A.: «The action for annulment: a case of double standards?», *Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, vol. 1 (2000), pp. 177 y ss., especialmente p. 189.

en día a los intereses de los particulares directa, frecuente y profundamente; por lo tanto, existe una mayor necesidad de tutela judicial efectiva frente a actuaciones contrarias a Derecho.

78. Debe señalarse también que si bien las Comunidades Europeas tienen su origen en una serie de Tratados celebrados por los Estados miembros en el marco del Derecho internacional público, el ordenamiento jurídico comunitario se ha desarrollado de tal modo que ya no sería acertado describirlo como un sistema de cooperación intergubernamental, como tampoco sería apropiado describir al Tribunal de Justicia como un tribunal internacional. El hecho de que tradicionalmente no se haya reconocido, o sólo de manera excepcional, la legitimación de los particulares para acudir ante los órganos jurisdiccionales internacionales carece, por tanto, de relevancia a efectos de la interpretación que deba hacerse en la actualidad del artículo 230 CE, párrafo cuarto.

79. En tercer lugar, no estoy convencido de que una flexibilización de los requisitos relativos al concepto de persona individualmente afectada diese lugar a una avalancha de asuntos que colapsara el sistema jurisdiccional. No hay constancia de que tal cosa haya ocurrido en aquellos ordenamientos jurídicos, dentro y fuera de la Unión Europea, que en los últimos años

han flexibilizado progresivamente sus requisitos de legitimación.⁵⁵ La interposición de un recurso por un particular con arreglo al artículo 230 CE está sujeta, además, a una serie de requisitos. Además de demostrar que resultan individualmente afectados, los demandantes deben probar que se ven directamente afectados, y los recursos deben interponerse dentro de un plazo de dos meses. Mientras que en el pasado estos requisitos sólo han tenido una relevancia limitada en la jurisprudencia, su importancia aumentaría casi con toda seguridad en respuesta a la flexibilización del concepto de persona individualmente afectada. Así pues, cabe pensar que una flexibilización de los requisitos de legitimación daría lugar a un incremento del número de recursos al amparo del artículo 230 CE, párrafo cuarto, que, aunque apreciable, no sería insuperable.

80. Un incremento del número de asuntos no tiene por qué minar la capacidad del Juez comunitario para desempeñar su misión y resolver los litigios rápidamente. Una gran proporción del incremento consistiría, presumiblemente, en recursos interpuestos por distintos particulares y asociaciones contra los mismos actos comunitarios. Estos asuntos podrían tratarse, sin necesidad de hacer un uso adicional significativo de los recursos del Tribunal de Primera Instancia, mediante la acumulación de asuntos o seleccionando asuntos piloto. En los supuestos de recursos manifiestamente infundados en el fondo, el

55 — Véase el punto 85 *infra*.

Tribunal de Primera Instancia podría, con arreglo al artículo 111 de su Reglamento de Procedimiento, desestimarlos mediante auto motivado. Dada la complejidad de la actual jurisprudencia sobre la legitimación y la detallada motivación contenida en los autos del Tribunal de Primera Instancia en particular sobre las cuestiones relacionadas con el concepto de persona individualmente afectada, la desestimación de tales recursos por motivos de fondo apenas requeriría esfuerzos suplementarios.

en materia de marcas—. Además, seguiría siendo posible, en caso necesario, incrementar el número de jueces y el personal del Tribunal de Primera Instancia.

81. Además, la eficacia del Tribunal de Primera Instancia en la tramitación de los asuntos podría, si fuera necesario, aumentarse mediante reformas procesales y jurisdiccionales. Ya se han introducido determinadas modificaciones en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia destinadas a acelerar los procedimientos.⁵⁶ El Tratado de Niza⁵⁷ establece un procedimiento más flexible para la modificación de los Reglamentos de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal de Justicia.⁵⁸ Más importante aún: las modificaciones del Tratado previstas en el Tratado de Niza también contemplan la creación de salas jurisdiccionales para conocer de los recursos interpuestos en materias específicas⁵⁹ —tales como recursos de funcionarios y, quizá,

¿Ha llegado el momento de dar una nueva interpretación al concepto de persona individualmente afectada?

82. En la vista, el Consejo destacó que la jurisprudencia sobre el concepto de persona individualmente afectada es jurisprudencia consolidada y que, por tanto, no sería adecuado apartarse de ella en el presente asunto. Es cierto que, por motivos de seguridad jurídica, el Tribunal de Justicia sólo debería apartarse de una jurisprudencia consolidada cuando existan razones poderosas para ello y sea el momento adecuado para hacerlo. En los epígrafes anteriores señalé que los motivos para revisar la jurisprudencia sobre el concepto de persona individualmente afectada son ciertamente poderosos. Existen cuatro argumentos que, en mi opinión, muestran que ha llegado la hora de que el Tribunal de Justicia responda a dichos motivos.

56 — Estas modificaciones, que entraron en vigor el 1 de febrero de 2001, fueron publicadas en el DO 2000, L 322, p. 1.

57 — DO 2001, C 80, p. 1.

58 — Según el artículo 245 CE, las modificaciones propuestas por el Tribunal de Justicia y por el Tribunal de Primera Instancia requieren la aprobación unánime del Consejo. Las propuestas de nuevos artículos 224 CE y 225 CE prevén la aprobación del Consejo por mayoría cualificada.

59 — Propuesta de nuevo artículo 225 A CE.

83. En primer lugar, la afirmación del Consejo de que la jurisprudencia sobre el concepto de persona individualmente afectada es jurisprudencia reiterada y plena-

mente consolidada no es correcta. En varias sentencias importantes dictadas en los últimos diez años, el Tribunal de Justicia ha flexibilizado en cierta medida los requisitos de legitimación. En los asuntos *Extramet*⁶⁰ y *Codorníu*,⁶¹ el Tribunal de Justicia aceptó que los particulares pueden impugnar actos generales que revistan la forma de reglamentos, ya que «el alcance general de un acto no excluye que éste pueda afectar directa e individualmente a algunos operadores económicos interesados». ⁶² Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que un particular posee legitimación para impugnar un acto general no sólo cuando el acto afecta únicamente a un círculo cerrado de particulares al que pertenece el demandante, sino también cuando deba considerarse individualmente afectado en razón de una situación de hecho que lo caracteriza frente a cualquier otra persona.⁶³ Así, en el asunto *Codorníu* un productor español de vinos espumosos impugnó una disposición de un reglamento que reservaba el uso de la mención «crémant» para los vinos elaborados en determinadas zonas de Francia y Luxemburgo. Dicha disposición podía afectar a la posición de todos los productores de vinos espumosos en la Comunidad que usaran o desearan usar la mención «crémant». El Tribunal de Justicia consideró, no obstante, que «Codorníu registró la marca gráfica “Gran Crémant de Codorníu” en España en 1924 y que ha utilizado tradicionalmente esta marca tanto antes como después de ser registrada. Al otorgar el derecho de utilizar la mención “crémant” únicamente a los productores franceses y

luxemburgueses, la disposición objeto de litigio impide a Codorníu utilizar su marca gráfica». ⁶⁴ El Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que, por tanto, Codorníu había «acreditado la existencia de una situación que la [caracterizaba], en relación con la disposición objeto de litigio, frente a cualquier otro operador económico». ⁶⁵

84. La progresiva evolución hacia un mayor acceso de los particulares al Juez comunitario al amparo del artículo 230 CE, párrafo cuarto, sugiere una aceptación creciente de la idea de que los estrictos requisitos de legitimación de los particulares ya no son aceptables. El hecho de que en el asunto *Greenpeace* el Tribunal de Justicia aparentemente dejara abierta la posibilidad de que se conceda legitimación en supuestos concretos en los que, en caso contrario, la jurisprudencia conduciría a una denegación de justicia ⁶⁶ también debe considerarse un reconocimiento del carácter problemático de dicha jurisprudencia. Un reconocimiento más explícito de esta idea puede encontrarse en la contribución del Tribunal de Justicia a la Conferencia intergubernamental que condujo a la adopción del Tratado de Amsterdam,⁶⁷ en la que declaró que «cabe preguntarse, sin embargo, si el recurso de anulación previsto en el artículo 173 del Tratado CE y

60 — Asunto C-358/89, citado en la nota 5.

61 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1994, *Codorníu/Consejo* (C-309/89, Rec. p. I-1853).

62 — Sentencia *Antillean Rice Mills/Consejo*, citada en la nota 4, apartado 46.

63 — *Ibidem*, apartado 49.

64 — Apartado 21 de la sentencia.

65 — Apartado 22 de la sentencia.

66 — Véase el punto 35 *supra*.

67 — Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea, Luxemburgo, mayo de 1995.

disposiciones concordantes de los otros Tratados, recurso que los particulares sólo pueden interponer contra los actos que les afecten directa e individualmente, es suficiente para garantizarles una protección jurisdiccional efectiva contra las violaciones de sus derechos fundamentales que puedan resultar de la actividad legislativa de las instituciones». ⁶⁸

85. En segundo lugar, y tal como han señalado distintos autores, la jurisprudencia sobre la legitimación de los particulares es cada vez menos acorde con las legislaciones administrativas de los Estados miembros. ⁶⁹ Así, el Derecho francés y los ordenamientos que se inspiran en él han utilizado el concepto de «acte faisant grief», de modo que prácticamente cualquier persona que resulte negativamente afectada por un acto goza de legitimación para impugnarlo; y el concepto de «intérêt pour agir» ha sido interpretado de manera amplia. ⁷⁰ En el Derecho inglés, la exigencia judicial de «sufficient interest» para que un demandante pueda interponer recurso rara vez será un obstáculo para acceder a los tribunales. ⁷¹

86. En otros ámbitos, los principios básicos del control jurisdiccional se han inspirado en los Derechos de los Estados miembros. Así, el Derecho comunitario protege efectivamente ciertos principios fundamentales que se derivan de los Derechos nacionales —principios tales como el de proporcionalidad, igualdad, confianza legítima, seguridad jurídica y los derechos humanos fundamentales—. No obstante, por lo que respecta a la legitimación la posición de los particulares es mucho más restrictiva que en muchos, si no todos, los ordenamientos jurídicos nacionales. Esta situación es paradójica, en especial habida cuenta de la constante preocupación por la falta de plena legitimidad democrática del Derecho comunitario, que expone a la Comunidad al riesgo de una resistencia por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales, que, no debe olvidarse, han subrayado reiteradamente su intención de garantizar que el desarrollo del Derecho comunitario no menoscabe la protección judicial de los particulares. ⁷²

87. Podría objetarse que algunos ordenamientos jurídicos nacionales establecen una distinción entre las leyes y las medidas administrativas y sólo permiten que los particulares interpongan recursos judiciales

68 — Apartado 20.

69 — Véanse, en particular, Arnulf, A.: «Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty», citado en la nota 6, pp. 7 a 9; Waelbroeck, D., y Verheyden, A.-M.: «Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires: à la lumière du droit comparé et de la Convention des droits de l'homme», citado en la nota 6, pp. 403 a 425; Albors-Llorens, A.: *Private Parties in EC Law* (1996), pp. 30 a 40; Harlow, C.: «Access to justice as a human right», en *The EU and Human Rights*, P. Alston (ed.) (1999), pp. 187 y ss., especialmente p. 193.

70 — Véase Chapus, R.: *Droit du contentieux administratif* (9ª ed., 2001), pp. 419 a 457.

71 — Véase De Smith, Woolf y Jowell: *Judicial Review of Administrative Action* (1995), pp. 106 a 127.

72 — Véanse, en particular, las sentencias del Hojesteret danés en Hanne Norup Carlsen/Statsminister Poul Nyrup Rasmussen (Ufr 1999 H 800), del Bundesverfassungsgericht alemán en Brunner/Vertrag über die Europäische Union (2 BvR 2134/92 y 2 BvR 2159/92, BVerfGE 89, p. 153) y de la Corte Costituzionale italiana en Fragn SpA/Amministrazione delle Finanze [resolución 232 de 21 de abril de 1989 (1989) 72 RDII].

contra estas últimas. Dado que los actos comunitarios generales son, por sus efectos, análogos a las leyes, no resultaría necesario un control a instancia de los particulares.

dos miembros como Dinamarca, Grecia, Irlanda,⁷⁵ Portugal y Suecia, la conformidad a Derecho de las leyes puede cuestionarse ante los tribunales ordinarios, que pueden acoger tales impugnaciones.

88. No acepto esta objeción.

89. Si bien puede ser cierto que la interposición de recursos judiciales contra las leyes está sujeta generalmente a requisitos más estrictos que el control de las medidas administrativas, los ordenamientos de los Estados miembros en general no *impiden* a los particulares impugnar las leyes que vulneran derechos garantizados constitucionalmente o principios jurídicos fundamentales.⁷³ En ciertos Estados miembros como Austria, Bélgica, Alemania y España (y en algunos de los Estados que son candidatos en la actualidad a adherirse a la Unión Europea⁷⁴), los particulares pueden impugnar las leyes directamente ante tribunales constitucionales. En otros Esta-

90. Las restricciones en el acceso al control jurisdiccional de las leyes que existen en los Estados miembros se basan, además, en dos premisas esenciales: los Derechos nacionales generalmente establecen una clara distinción entre las leyes y las medidas administrativas, y las leyes se adoptan sistemáticamente mediante procedimientos con mayor legitimidad democrática que las medidas administrativas. En cambio, los Tratados comunitarios no establecen una clara «jerarquía de normas»,⁷⁶ y si bien el Tratado CE establece una distinción entre los actos comunitarios de base y las medidas de ejecución,⁷⁷ aquéllos no se adoptan sistemáticamente mediante procedimientos con mayor legitimidad democrática que estas últimas. Por ejemplo, un reglamento de base adoptado por el Consejo y el Parlamento Europeo puede atribuir al

73 — Véase Favoreu, L., y Jolowicz, J. (eds.): *Le contrôle juridictionnel des lois* (1986); Brewer-Carias, A.: *Judicial Review in Comparative Law* (1989).

74 — Brunner, G.: «Development of a constitutional judiciary in Eastern Europe», *Review of Central and East European Law* 1992, p. 535; Schwartz, H.: «The new East European constitutional courts», *Michigan journal of international law* 1992, p. 741; Verdussen, M. (ed.): *La justice constitutionnelle en Europe centrale* (1997).

75 — Con arreglo al artículo 34 de la Constitución irlandesa, la competencia para controlar la constitucionalidad de las leyes corresponde a la High Court, con la posibilidad de recurrir su decisión ante la Supreme Court.

76 — La inexistencia de una jerarquía de normas en el Derecho comunitario se hizo constar, en el momento de la adopción del Tratado de la Unión Europea, en una declaración anexa al Acta final. La Declaración n° 16 relativa a la jerarquía de los actos comunitarios prevé que «la Conferencia Intergubernamental que se convocará en 1996 estudie la medida en que sería posible revisar la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías de normas».

77 — Artículo 202 CE.

Consejo o a la Comisión la tarea de adoptar medidas de ejecución. La elección de la autoridad de ejecución puede afectar a los procedimientos de adopción de las medidas de ejecución y a su legitimidad democrática. Además, aunque el Parlamento Europeo desempeña un papel cada vez más importante en el proceso normativo comunitario, sus facultades varían según el ámbito del Tratado de que se trate.

91. Tampoco puede argumentarse, por analogía con la situación en determinados Estados miembros en los que el control de las leyes está reservado a un tribunal constitucional, que el control de los actos generales debería quedar reservado al Tribunal de Justicia, con exclusión del Tribunal de Primera Instancia. El Tribunal de Primera Instancia ya es competente para controlar actos generales, tanto en los recursos de indemnización como en el marco de la excepción de ilegalidad.

92. Además, en los considerandos de la Decisión por la que se crea el Tribunal de Primera Instancia,⁷⁸ el legislador comunitario declaró que, «a fin de mantener la calidad y eficacia de la protección judicial

en el ordenamiento jurídico comunitario, debe permitirse al Tribunal de Justicia que concentre su actividad en su labor esencial, que es la de velar por una interpretación uniforme del Derecho comunitario»,⁷⁹ y que la misión del Tribunal de Primera Instancia era «mejorar la protección judicial de los justiciables».⁸⁰ De estas declaraciones se desprende que el legislador comunitario preveía un reparto de competencias entre el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de Justicia: mientras que el primero debía concentrarse en el control de la legalidad de los actos comunitarios a instancia de los particulares, el segundo debía concentrarse en la resolución de las cuestiones de interpretación a través del procedimiento prejudicial y en el control de la legalidad de las sentencias del Tribunal de Primera Instancia, asegurando así el control último de la conformidad a Derecho de los actos comunitarios.

93. Aunque el Tribunal de Justicia puede haber considerado que la Decisión por la que se creó el Tribunal de Primera Instancia no proporcionaba los medios necesarios para lograr plenamente este objetivo, ya que originariamente atribuyó al Tribunal de Primera Instancia competencia para conocer de los recursos interpuestos por los particulares al amparo del artículo 230 CE, párrafo cuarto, únicamente en asuntos relacionados con el Derecho de la competencia, el legislador comunitario ha transferido desde entonces competencia del Tribunal de Justicia al

78 — Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 24 de octubre de 1988, por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (DO L 319, p. 1).

79 — Quinto considerando.

80 — Cuarto considerando.

Tribunal de Primera Instancia para que éste conozca de todos los recursos interpuestos por los particulares con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto.⁸¹ Además, las modificaciones del tenor literal del artículo 220 CE previstas por el Tratado de Niza⁸² reconocen que el Tribunal de Primera Instancia no «se agrega» simplemente al Tribunal de Justicia (artículo 225 CE), sino que es responsable junto con el Tribunal de Justicia de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado.

94. El Tratado de Niza prevé, en el nuevo artículo 225 CE, que el Tribunal de Primera Instancia será competente para conocer en primera instancia de los recursos contemplados en los artículos 230, 232, 235, 236 y 238, con excepción de los que se atribuyan a una sala jurisdiccional y de los que el Estatuto reserve al Tribunal de Justicia. Así pues, el Tribunal de Primera Instancia será competente, en principio, para conocer de todos los recursos de anulación, con independencia de que sean interpuestos por los particulares, los Estados miembros o las instituciones comunitarias. Por tanto, el papel del Tribunal de Primera Instancia como principal órgano jurisdiccional de control de legalidad, sujeto al control del Tribunal de Justicia por la vía del recurso de casación, se verá considerablemente reforzado.

81 — Véanse la Decisión 93/350/Euratom, CECA, CEE del Consejo, de 8 de junio de 1993, por la que se modifica la Decisión 88/591 (DO L 144, p. 21), y la Decisión 94/149/CECA, CE del Consejo, de 7 de marzo de 1994, que modifica la Decisión 93/350 (DO L 66, p. 29).

82 — Citado en la nota 57.

95. Con vistas a ejecutar dichas disposiciones, el Tribunal de Justicia ha propuesto, en un documento de trabajo reciente, que de los recursos de anulación interpuestos por un Estado miembro, por una institución comunitaria o por el Banco Central Europeo, el Estatuto reserve al Tribunal de Justicia únicamente los interpuestos contra el Parlamento o el Consejo, o contra el Parlamento y el Consejo conjuntamente. Según la propuesta del Tribunal de Justicia, tales recursos han de quedar reservados al Tribunal de Justicia para preservar su «papel cuasi constitucional» de control de la «actividad normativa de base» de la Comunidad. No obstante, en dicha propuesta se señala que, «dejando de lado la cuestión de la transferencia de la competencia sobre los recursos interpuestos por particulares y empresas, efectuada ya en favor del Tribunal de Primera Instancia, la reflexión se ha ceñido a los recursos de los Estados miembros, de las instituciones de la Comunidad y del Banco Central Europeo».

96. En mi opinión, cualesquiera previsiones para el reparto entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de los recursos interpuestos por un Estado miembro, una institución comunitaria o el Banco Central Europeo que se efectúen, tales previsiones no pueden afectar a la exigencia autónoma y primordial de que los particulares gocen del derecho a impugnar todos los actos comunitarios que los perjudiquen. Si tales recursos se interpusieran ante el Tribunal de Primera Instancia, como me parece adecuado, el papel «cuasi constitu-

cional» del Tribunal de Justicia quedaría asegurado por su competencia para conocer de los asuntos en vía de casación. Dicho papel se vería incluso reforzado si se permite a los particulares impugnar los actos generales ante el Tribunal de Primera Instancia con derecho a recurrir en casación ante el Tribunal de Justicia.

97. Un último argumento que, en mi opinión, pone de manifiesto la necesidad de revisar la jurisprudencia sobre el concepto de persona individualmente afectada es la jurisprudencia evolutiva del Tribunal de Justicia sobre el principio de tutela efectiva, ante los órganos jurisdiccionales nacionales, de los derechos derivados del Derecho comunitario. Aunque dicho principio fue enunciado en 1986, en el asunto Johnston,⁸³ sus implicaciones sólo fueron detalladas de manera progresiva en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia con posterioridad.⁸⁴ En la actualidad, de las sentencias en los asuntos Factortame⁸⁵ y Verholen⁸⁶ se desprende claramente que el principio de tutela judicial efectiva puede exigir que los órganos jurisdiccionales nacionales controlen todos los actos legislativos nacionales, adopten medidas cautelares y reconozcan legitimación a los particulares para interponer recursos, aun en el supuesto de que el Derecho nacional no les permitiera hacerlo.

98. Algunos autores han comparado las elevadas exigencias que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia impone a los ordenamientos jurídicos nacionales con el limitado acceso de los particulares al Juez comunitario.⁸⁷ Aunque quizá sea demasiado riguroso hablar a este respecto de «dos pesos y dos medidas», es innegable que las estrictas normas sobre legitimación al amparo del artículo 230 CE, párrafo cuarto, tal como son interpretadas en la actualidad por el Tribunal de Justicia, y los argumentos textuales e históricos invocados por el Consejo y la Comisión para justificarlas parecen cada vez menos defendibles a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el principio de tutela judicial efectiva.⁸⁸

99. Así pues, considero que ha llegado el momento de revisar la estricta interpretación del artículo 230 CE, párrafo cuarto, que —al incitar a los particulares a plantear cuestiones de validez ante el Tribunal de Justicia a través del artículo 234 CE— tiene por efecto sustraer asuntos al órgano jurisdiccional que fue creado para resolverlos y para mejorar la tutela judicial de los justiciables.

83 — Asunto 222/84, citado en la nota 30.

84 — Véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 1987, *Unectef* (222/86, Rec. p. 4097); *Oleificio Borelli/Comisión*, citada en la nota 29; de 11 de enero de 2001, *Kofisa Italia* (C-1/99, Rec. p. I-2077), y de 11 de enero de 2001, *Siples* (C-226/99, Rec. p. I-2777).

85 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de junio de 1990, *Factortame* y otros (C-213/89, Rec. p. I-2433), apartados 19 a 22.

86 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1991, *Verholen* y otros (asuntos acumulados C-87/90 a C-89/90, Rec. p. I-3757), apartados 23 y 24.

87 — Véase Caranta, R.: «Judicial protection against Member States: a new *jus commune* takes shape», *Common Market Law Review* 1995, pp. 703 y ss., especialmente pp. 724 y 725. Véase, en el mismo sentido, Harlow, C.: «Towards a theory of access for the European Court of Justice», *Yearbook of European Law* 1992, pp. 213 y ss., especialmente pp. 228 y 229; Kilpatrick, C.: «The future of remedies in Europe», *The Future of Remedies in Europe*, C. Kilpatrick, T. Novitz y P. Skidmore (eds.) (2000), p. 9; Ward, A.: *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law* (2000), p. 242; Arnulf, A., *op. cit.* en la nota 54.

88 — A este respecto, puede señalarse que el Tribunal de Justicia ha rechazado expresamente la posibilidad de aplicar dos pesos y dos medidas en el marco de la adopción de medidas cautelares: véase la sentencia de 21 de febrero de 1991, citada en la nota 34, apartado 20.

Conclusión

100. La jurisprudencia sobre la legitimación de los particulares para interponer recurso ante el Tribunal de Justicia (en la actualidad ante el Tribunal de Primera Instancia) ha dado lugar, a lo largo de los años, a gran cantidad de comentarios, muchos de ellos muy críticos. Es innegable que la admisibilidad limitada de los recursos interpuestos por los particulares es considerada ampliamente como uno de los aspectos menos satisfactorios del ordenamiento jurídico comunitario.⁸⁹ No sólo se critican las restricciones relativas al acceso al Juez comunitario, sino también la complejidad y la aparente incoherencia que se ha derivado de los intentos del Tribunal de Justicia de permitir dicho acceso en los casos en que el enfoque tradicional habría conducido a una «denegación de justicia» manifiesta. Así, uno de los estudios recientes más completo y autorizado hace referencia a «la mancha en el panorama del Derecho comunitario en que se ha convertido la jurisprudencia sobre la admisibilidad».⁹⁰ Si bien pueden existir dudas sobre el grado de crítica que puede hacerse a la jurisprudencia, no cabe ninguna duda de que el acceso al Juez comunitario es uno de los ámbitos en los que es esencial que la propia regulación sea clara, coherente y fácilmente comprensible.

101. En las presentes conclusiones he defendido que el Tribunal de Justicia —en lugar de contemplar, sobre la base de la jurisprudencia Greenpeace, una nueva y limitada excepción a su jurisprudencia restrictiva sobre la legitimación— debería revisar dicha jurisprudencia y acoger una interpretación más satisfactoria del concepto de persona individualmente afectada.

⁸⁹ — Véase la nota 5 *supra*.

⁹⁰ — Arnulf, A.: «Private applicants and the action for annulment since *Codorniu*», citado en la nota 6, p. 52.

102. Puede resultar útil resumir los motivos que sustentan esta propuesta:

1) La hipótesis fundamental del Tribunal de Justicia de que la posibilidad de que un particular inste el sometimiento de una cuestión prejudicial proporciona una tutela judicial plena y efectiva frente a los actos generales suscita importantes objeciones:

- en el procedimiento prejudicial el demandante no tiene derecho a decidir si procede plantear una cuestión prejudicial, ni qué actos se someten al control del Tribunal de Justicia o qué motivos de invalidez se plantean, y carece, por lo tanto, de acceso al Tribunal de Justicia; por otra parte, el órgano jurisdiccional nacional no puede, por sí solo, declarar la invalidez del acto general impugnado;

- puede existir una denegación de justicia en los casos en que resulta difícil o imposible para un demandante impugnar un acto general de manera indirecta (por ejemplo, cuando no existen medidas de ejecución impugnables o cuando el demandante deba infringir el Derecho para poder impugnar las sanciones derivadas de tal infracción);

- la seguridad jurídica aboga por permitir que un acto general sea controlado lo antes posible y no únicamente después de que se hayan adoptado medidas de ejecución;

— las impugnaciones indirectas de actos generales mediante cuestiones prejudiciales de validez con arreglo al artículo 234 CE presentan una serie de inconvenientes procesales en comparación con los recursos directos ante el Tribunal de Primera Instancia al amparo del artículo 230 CE por lo que se refiere, por ejemplo, a la participación de la institución o de las instituciones que han adoptado el acto, a los retrasos y costes generados, a la adopción de medidas provisionales o a las posibilidades de intervención de terceros.

2) Estas objeciones no pueden paliarse atribuyendo legitimación con carácter excepcional en aquellos casos en que un demandante carezca, con arreglo al Derecho nacional, de la posibilidad de instar el sometimiento de una cuestión prejudicial sobre la validez del acto controvertido. Tal enfoque:

— no puede apoyarse en el tenor literal del Tratado;

— obligaría inevitablemente al Juez comunitario a interpretar y aplicar normas de Derecho nacional, una misión para la que no está bien preparado y para la que ni siquiera es competente;

— conduciría a una desigualdad entre los operadores de los distintos Estados miembros y a una consiguiente pérdida de seguridad jurídica.

3) Tales objeciones tampoco pueden paliarse sentando la obligación de que los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros prevean la posibilidad de cuestionar la validez de los actos comunitarios generales. Tal enfoque:

— dejaría sin resolver la mayoría de los problemas que plantea la situación actual, tales como la inexistencia de un recurso como derecho propio, los retrasos y costes innecesarios para el demandante o la adopción de medidas provisionales;

— sería difícil de controlar y hacer cumplir, y

— supondría una importante interferencia en la autonomía procesal nacional.

4) La única solución satisfactoria es, por tanto, reconocer que un demandante resulta individualmente afectado por un acto comunitario cuando dicho acto lesiona o puede lesionar sus intereses de manera sustancial. Esta solución presenta las siguientes ventajas:

— resuelve todos los problemas expuestos más arriba: se atribuye a los demandantes un verdadero derecho de acceso directo a un órgano jurisdiccional que puede satisfacer sus pretensiones, se evitan los casos de una posible denegación de justicia y se mejora la tutela judicial de distintas maneras;

- también elimina la anomalía que existe con arreglo a la jurisprudencia actual, consistente en que cuanto mayor sea el número de personas afectadas, menores serán las probabilidades de poder acceder a un control jurisdiccional efectivo;

- las cada vez más complejas e imprevisibles normas sobre legitimación quedan sustituidas por un criterio mucho más simple que haría que los asuntos ante el Juez comunitario se centraran en las cuestiones de fondo en lugar de las cuestiones puramente formales de admisibilidad;

- esta nueva interpretación es acorde con la tendencia general de la jurisprudencia de ampliar el ámbito de la tutela judicial en respuesta al incremento de las competencias de las instituciones comunitarias (AETR, Les Verts, Chernobyl).

5) Las objeciones a la ampliación de la legitimación no son convincentes. En particular:

- el tenor literal del artículo 230 CE no la impide;

- el hecho de sustraer actos potencialmente ilegales al control judicial no puede justificarse por motivos de eficacia legislativa o administrativa: la protección del proceso normativo debe efectuarse mediante criterios sustantivos de control adecuados;

- los temores de una sobrecarga del Tribunal de Primera Instancia parecen exagerados, dado que el plazo establecido en el artículo 230 CE, párrafo quinto, junto con el requisito de que la persona resulte directamente afectada, evitarán un incremento insuperable del volumen de asuntos; existen medios procesales para hacer frente a un aumento más limitado del número de asuntos.
- 6) La principal objeción puede consistir en que la jurisprudencia ha sido constante durante muchos años. Existen, sin embargo, una serie de razones que mueven a considerar que ha llegado el momento de modificarla. En particular:
- la jurisprudencia no es estable en muchos casos límites y, por otra parte, se ha flexibilizado en los últimos años, de modo que los pronunciamientos sobre la admisibilidad se han vuelto cada vez más complejos e imprevisibles;
 - la jurisprudencia se aparta cada vez más de la evolución en un sentido más permisivo de los Derechos de los Estados miembros;
 - la creación del Tribunal de Primera Instancia y la progresiva transferencia a dicho órgano jurisdiccional de la competencia para conocer de todos los recursos interpuestos por los particulares hacen que resulte cada vez más apropiado ampliar la legitimación de los particulares para impugnar actos generales;
 - la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el principio de tutela judicial efectiva ante los órganos jurisdiccionales nacionales hace cada vez más difícil justificar las estrictas restricciones a la legitimación ante el Juez comunitario.

103. Por todos estos motivos, estimo que debería considerarse que un particular resulta individualmente afectado por un acto comunitario en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto, cuando, debido a sus circunstancias particulares, el acto lesiona o puede lesionar sus intereses de manera sustancial.

104. Dado que el auto del Tribunal de Primera Instancia recurrido se basa en una interpretación más restrictiva del concepto de persona individualmente afectada, considero que debería ser anulado. No obstante, corresponde al Tribunal de Primera Instancia decidir —de conformidad con la sentencia que el Tribunal de Justicia dicte en el presente asunto— si el recurso de UPA es admisible.

105. A la luz de esta conclusión, no resulta necesario examinar los demás motivos invocados por UPA según los cuales la motivación que figura en los apartados 61 a 64 del auto recurrido es insuficiente y contradictoria y se basa en una interpretación errónea de la argumentación de UPA.

106. Dado que UPA no solicita la condena en costas, considero que el Tribunal de Justicia debería:

- 1) Anular el auto recurrido.

- 2) Condenar a UPA, el Consejo y la Comisión a cargar con sus propias costas.