

LA LEGITIMACIÓN ASOCIATIVA EN LA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA RECIENTE.

Marta Ortega Gómez *

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL TRATADO DE LA COMUNIDAD EUROPEA IGNORA LA LEGITIMACIÓN ASOCIATIVA. III. CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD DE LOS RECURSOS PLANTEADOS POR ASOCIACIONES CONFORME A LA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA. IV. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA RECIENTE RELATIVA A LA LEGITIMACIÓN ASOCIATIVA. V. CONSIDERACIONES FINALES

I. INTRODUCCIÓN.

El apartado 4 del art.230 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) regula la legitimación activa de los particulares para la interposición del recurso de anulación ante los tribunales comunitarios, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) y Tribunal de Primera Instancia (TPI).¹ Dicha legitimación está prevista para “toda persona física o jurídica” que deberá demostrar que el acto litigioso le afecta en su condición de destinatario o, que, alternativamente, le afecta directa e individualmente. Los tribunales comunitarios interpretan de manera muy restrictiva el segundo de los requisitos citados, el relativo a la afectación individual. De hecho, su demostración representa el verdadero talón de Aquiles para la admisibilidad de este recurso. Así, el

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público (Derecho Comunitario Europeo) Universidad de Barcelona

¹ Existe una amplia doctrina que aborda el control de la legalidad de las normas comunitarias y, en particular, la legitimación activa de los particulares para plantear el recurso de anulación. Entre otros, cabe citar los siguientes trabajos ALBOR LLORENS, A.: *Private parties in the European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1995. ARNULL, A.: “Private applicants and the action for annulment since Codornú”, C.M.L.R.. 38, 7-52, 2001; CORTÉS MARTÍN, J.: “Afectación individual (230.4 CE): ¿un obstáculo infranqueable para la admisibilidad del recurso de anulación de los particulares?”, *R.D.C.E.*, 16, Sept.-dic., 2003, pp. 119-1159; CASSIA, P.: *L'accès des personnes physiques ou morales au juge de la légalité des actes communautaires*, Dalloz, París, 2002 ; FERNÁNDEZ PÉREZ, B.: “Tutela judicial efectiva de los particulares y legitimación para impugnar directamente actos normativos comunitarios”, *La Ley*, núm. 5.576, 28.6.2002; MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: “El recurso de anulación, la cuestión prejudicial de validez y la excepción de ilegalidad: ¿vías complementarias o alternativas?. *R.D.C.E.*, Nº 20. 2005, pp. 135-174; ORTEGA, M.: *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Ariel, 1999; SÁNCHEZ LEGIDO, A.: *La tutela judicial del particular frente a la actividad normativa comunitaria. El acceso del individuo al control jurisdiccional de los Reglamentos comunitarios*, Universidad de Castilla La Mancha, 1994; SOBRIDO PRIETO, M.: *Las comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003. USHER, J.: Direct and individual concern and effective remedy or a conventional solution? 2003, n.28, E.L.R., oct., pp. 575-602; SCHERMERS, H.G., WAELBROECK, D.F.: *Judicial Protection in the European Union*, Kluwer, Dordrecht, 2001; USHER, J.: “Direct and individual concern an effective remedy or a conventional solution?”, 2003, n.28, E.L.R., oct., pp. 575-602.

estudio de la jurisprudencia comunitaria evidencia que, salvo en contadísimas excepciones, los tribunales comunitarios no admiten las demandas de anulación planteadas por particulares contra reglamentos, directivas y contra decisiones dirigidas a los Estados miembros. En la mayoría de supuestos, la jurisprudencia comunitaria considera que el acto litigioso no afecta individualmente al recurrente y declara inadmisibles las acciones.

Esta situación de acceso limitado y restringido de los particulares al foro comunitario es criticable por dos motivos. En primer lugar, los tribunales comunitarios son los únicos con competencia para declarar la nulidad de los actos normativos adoptados por las instituciones comunitarias. En segundo lugar, y unido a lo anterior, debe constatar que, aparte del recurso de anulación, no existe otra acción procesal que permita a los particulares obtener la anulación de una norma comunitaria. En cuanto a esto último, conviene precisar que la cuestión prejudicial de validez, -cauce procesal *normal* para la impugnación de reglamentos, según el propio TJCE²-, no es una acción procesal a disposición de los particulares sino un procedimiento que inicia el juez nacional ante el Tribunal de Justicia de conformidad con el artículo 234 TCE.³

El problema sucintamente expuesto no es el único que afecta al sistema de tutela jurisdiccional establecido en el TCE que, asimismo, adolece de otros. Uno de ellos consiste en que no existe una vía de recurso específica para la protección de los derechos fundamentales. Como consecuencia de ello, la aceptación de las demandas de anulación basadas en la vulneración de derechos fundamentales queda sometida en todo caso a la demostración por parte del recurrente de los requisitos de la afectación directa e individual.⁴ Otro se refiere a las deficiencias de protección jurisdiccional existentes en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Cooperación Policial y Judicial en materia penal.⁵ Y hay otro más, que es el que se aborda en este trabajo: se

² TJCE, sentencia de 23 de noviembre de 1995, *Asocarne/Consejo*, C-10/95, Rec. p. I-4149.

³ Acerca de la cuestión prejudicial cabe citar, entre otros, los siguientes trabajos: ALONSO GARCÍA, R.: *El juez español y el Derecho Comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003; PESCATORE, P.: "L'article 177", en CONSTANTINESCO, V., SIMON, D., BARAV, A.: *Le Traité CEE. Commentaire article par article*, Economica, París, 1993, pp. 113 ss; RUIZ JARABO COLOMER, D.: "La cooperación entre el Tribunal de Justicia y los jueces nacionales: límites del procedimiento prejudicial", en *Scritti in Onore di G.F. Manzini-Vol.II. Diritto de la Unione Europea*, Giuffrè, Milán, 1998, p. 875; SCHOCKWEILER, F.: "L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire", *Journal des Tribunaux, Droit Européen*, n. 25, 1996, pp. 1-8. JIMENO BULNES, M.: *La cuestión prejudicial del artículo 177 TCE*, Bosch ed., Barcelona, 1996. Véase también: FARAMIÑÁN GILBERT, J.M.: "Las cuestiones prejudiciales españolas durante 2003 y 2004. Comentarios y valoraciones de la práctica judicial", *R.D.C.E.*, sept.-dic. (2005), págs. 707-757.

⁴ "A pesar de la existencia de una violación inmediata de los derechos humanos, queda excluido interponer un recurso si el acto impugnado no afecta al mismo tiempo individualmente al demandante": Conclusiones de la Abogada General Sra. Juliane KOKOTT, presentadas el 27 de septiembre de 2006 al asunto C-229/05 P, apdo. 57.

⁵ Al respecto cabe citar a ESPÓSITO MASSICCI, C.D., BLÁZQUEZ NAVARRO, I.: "Los límites al control judicial de las medidas de aplicación de la política exterior en los asuntos Ahmed Ali Yusuf/Al Barakaat Internacional Foundation y Yassin Abdullah Kadi", *Revista española de derecho europeo*, n° 17, 2006, págs. 123-148; Estas deficiencias quedan solventadas en gran parte por el Tratado de Lisboa que

trata de la inexistencia de un marco jurídico preciso y específico aplicable a la legitimación de las asociaciones, personas jurídicas creadas para la defensa de intereses colectivos.⁶ En las páginas que siguen se analiza este aspecto de la legitimación activa de los particulares sin perder de vista que los diferentes déficits de protección jurisdiccional del sistema que acaban de enunciarse pueden estar presentes en un mismo asunto.

II. EL TRATADO DE LA COMUNIDAD EUROPEA IGNORA LA LEGITIMACIÓN ASOCIATIVA.

El TCE (al igual que el Tratado de Lisboa y que el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa) guarda silencio respecto de la cuestión de la legitimación asociativa.

Las asociaciones son personas jurídicas creadas para la defensa y promoción de intereses colectivos de muy diversa índole frente al poder público. Se diferencian de las personas jurídicas individuales precisamente porque su actividad consiste en la promoción de intereses del colectivo al que representan. Las asociaciones suelen tener una mayor capacidad técnica y una mayor especialización que sus miembros individuales. De ahí que puedan cumplir un rol de denuncia de actuaciones ilegales imputables a las instituciones comunitarias, actuando de esta manera como actores que coadyuvan a la aplicación del Derecho Comunitario.⁷

Pero el art. 230.4 TCE, que *liquida* en una frase el derecho aplicable a la legitimación de los particulares, no está precisamente concebido para constituir el punto de apoyo de un modelo de justicia accesible a las asociaciones. En concreto, el art.230.4 no admite

refuerza los aspectos relativos a las garantías jurídicas respecto de los actos adoptados en el ámbito de dicho acuerdo: artículos III-257 ss de dicho tratado.

⁶ Los trabajos que se citan a continuación se han ocupado de la legitimación asociativa: BARAV, A.: “Le droit au juge devant le Tribunal de Première Instance et la Cour de Justice des Communautés Européennes”, en RIDEAU, J.: *Le droit au juge dans L’Union Européenne*, L.G.D.J., 1998, París, pp. 191-216 ; PECK, A. : « Standing for protection of collective rights in the European Communities », *The George Washington Journal of International Law and Economics*, 32, pp. 367-435 ; CARRO MARINA, M. : « El artículo 173.2 y la legitimación para recurrir los reglamentos comunitarios », *R.E.D.A.*, n.54, abril-junio 1987, pp. 287-295; HARLOW, C.: “Access to Justice as a Human Right: The European Convention and the European Union”, en HALSTON, Ph. (ed.): *The EU and Human Rights*, OUP, Nueva Cork, 1999, pp. 187-214; ORTEGA GÓMEZ, M.: “Legitimación de las asociaciones constituidas para promover los intereses colectivos de una categoría de justiciables ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia”, *R.D.CE.* 25, año 10, sept.-dic-2006, pp. 757-797; TORRENS, D.L.: “Locus Standi for Environmental Associations Under EC Law. Greenpeace a missed opportunity of the ECJ”, *Review of European Community & International Environmental Law*, 1999, pp. 187-214; VANDERSANDEN, G.: “Pour un élargissement du droit des particuliers d’agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées », *C.D.E.*, 1995, n.2-3, pp. 535-552.

⁷ Así, PÉREZ- PRAT DURBÁN, L.: *Sociedad Civil y Derecho Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, p.347. Véase también: ORTEGA GÓMEZ, M.: “Legitimación de las asociaciones constituidas para promover los intereses colectivos de una categoría de justiciables ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia”, *R.D.CE.* 25, año 10, sept.-dic-2006, pp. 757-797, p. 764.

las acciones colectivas, el que una persona acuda en defensa de intereses generales de un colectivo, puesto que la condición esencial de la legitimación consiste precisamente en que el recurrente demuestre que el acto litigioso le afecta de manera individual. Con esta exigencia, la legitimación asociativa tiene un apoyo casi nulo en el TCE.⁸ Sólo cabe en el supuesto de que una asociación esté en disposición de demostrar que un acto normativo comunitario afecta a sus derechos o intereses corporativos. Pero este supuesto de admisibilidad reviste un interés mínimo para el asociacionismo ya que la razón de ser de toda asociación no consiste en la defensa de sus derechos estatutarios o corporativos, sino en la defensa de los intereses colectivos de sus asociados.

Dentro de este panorama normativo, negativo para la legitimación asociativa, el Reglamento 1367/2006 relativo a la aplicación en el ámbito comunitario del Convenio de Aarhus⁹ constituye una excepción. Este reglamento prevé expresamente el acceso de las ONGS medioambientales a la justicia comunitaria siempre que previamente hayan efectuado una solicitud de revisión interna ante la institución u organismo comunitario que haya adoptado un acto administrativo con arreglo al Derecho medioambiental o, en caso de supuesta omisión administrativa, que hubiera debido adoptar el acto. Literalmente, el art. 12.2 del Reglamento 1367/2006 prevé que la ONG “podrá interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado”. Está por ver como el TPI interpretará el art. 12.2 del Reglamento 1367/2006, su encaje en el tenor del art. 230.4 TCE y en la jurisprudencia comunitaria. En este sentido, es posible que el TPI interprete que la solicitud de revisión ante una institución u órgano comunitario cumple con la exigencia de afectación individual que establece del TCE.¹⁰

III. CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD DE LOS RECURSOS PLANTEADOS POR ASOCIACIONES CONFORME A LA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA.

⁸ Por el contrario, el Derecho español no diferencia las acciones individuales de las colectivas. En concreto, los artículos 18 y 19 de la Ley reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio) reconocen expresamente la legitimación de las corporaciones, sindicatos, grupos y entidades para la impugnación de disposiciones generales. Como puede observarse, el Derecho español aborda este asunto con gran liberalidad. Las acciones corporativas frente a actos del poder público también son admisibles en Francia (CHAPUS, R.: *Droit du contentieux administratif*, 3ª ed., Montchrestien, 5ª ed., 1991, p.297. Véase también: BONNARD, R.: *Le contrôle juridictionnel de l'administration. Étude de droit administratif comparé*, Dalloz, París, 2006. En el Reino Unido, la legitimación asociativa depende de la existencia de “interés suficiente” para el planteamiento de una acción determinada: CANE, P.: *An Introduction to Administrative Law*, Clarendon Law Series, 2ª ed., 1993, pp. 47 ss.

⁹ Reglamento (CE) nº 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de septiembre de 2006 relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO L 264, 25.9.2006, p. 13.). Artículos 10 y 12.

¹⁰ Está pendiente de resolución el as. T-186708 planteado por la Liga de Protección de la Naturaleza contra la Comisión Europea, DO C 183 de 19.07.2008, p. 25.

En el año 1962, el TJCE se ocupó por primera vez del recurso planteado por una asociación de empresas. Concretamente, lo hizo en la sentencia que resuelve el asunto *Confédération Nationale*¹¹, planteado por una asociación de empresarios agrícolas contra un reglamento comunitario. En dicho asunto el TJCE sentó el criterio de que una asociación en su condición de representante de una categoría de empresarios no puede estar afectada individualmente por una medida que afectara a los intereses generales de dicha categoría.

Aunque con posterioridad a esta sentencia, se han planteado múltiples recursos de anulación por parte de asociaciones ante la justicia comunitaria, no encontramos una sentencia que ponga orden en esta materia hasta el año 1999. Ese año, el TPI resuelve el asunto *Unión de Pequeños Agricultores, UPA*.¹² La sentencia UPA especifica¹³ tres situaciones en las que las asociaciones están legitimadas activamente para plantear el recurso de anulación. Son las siguientes:

- i) En primer lugar, la asociación tiene legitimación activa si representa los intereses de empresas (o individuos) que serían partes legitimadas en tanto que se hallan afectadas directa e individualmente por el acto recurrido. En este supuesto de admisibilidad es preciso que al menos un miembro de la asociación demandante demuestre que está afectado directa e individualmente por la disposición litigiosa. Como puede observarse, este criterio no implica el reconocimiento de la legitimación de las asociaciones para la defensa de sus fines, sino que la legitimación se le reconoce a través de, como mínimo, uno de sus miembros.

En este contexto, los tribunales comunitarios aplican la jurisprudencia *Plaumann*¹⁴ por lo que es necesario que se demuestre que el acto recurrido afecta a uno o varios miembros de la asociación “en razón de ciertas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que le individualiza frente a cualquier otra persona”. Esta fórmula apunta exclusivamente a la posición del recurrente frente al acto del poder público y no tiene en cuenta el grado de afectación real de los intereses del recurrente.¹⁵ El TPI y el TJCE aplican con gran rigor la fórmula *Plaumann*: han aceptado la existencia de afectación individual en contadas ocasiones.¹⁶

¹¹ TJCE, sentencia de 14 de diciembre de 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes et autres/Conseil*, as. ac. 16/62 y 17/62, Rec. P. 901.

¹² TPI, sentencia de 23 de noviembre de 1999, *UPA/Consejo*, T-173/98, Rec. p. II-3357. En esta ocasión la asociación demandante solicita la anulación del Reglamento nº 136/66/CEE por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las materias grasa, que reforma en particular el sector del aceite de oliva. El recurso fue declarado inadmisibile por el TPI y en casación por el TJCE (TJCE de 25 de julio de 2002, *UPA/Consejo*, C-50/00, P, Rec. p. I-6677) a pesar de las Conclusiones del Abogado General JACOBS favorables a la admisibilidad de la acción. Véase el comentario de esta sentencia de SARMIENTO, D.: “La sentencia UPA (C-50/00), los particulares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm.3, julio-sept., 2002, pp. 531-577.

¹³ Así, por ejemplo, en el asunto. T-196/03, *EFfCI/Parlamento y Consejo*, Rec. p. II-4263, apdo, 42

¹⁴ TJCE, sentencia de 15 de julio de 1963, *Plaumann/Comisión*, 25/62, Rec. pp. 197ss.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ TJCE, *APESCO / Comisión*, 207/86, Rec. p. 2151; TPI, sentencia de 27 de abril de 1995, *ASPEC y.o./Comisión*, Rec. p. II-1281;

En cuanto al requisito de la afectación directa, lo relevante es que el acto litigioso tenga consecuencias directas sobre los derechos e intereses de la parte demandante¹⁷ y que exista un nexo de causalidad directo entre el perjuicio supuestamente ocasionado a los derechos e intereses de uno o varios de los miembros del demandante y el acto litigioso.¹⁸

- ii) En segundo lugar, en la sentencia *UPA* el TPI acepta la legitimación asociativa en los casos en que una disposición legislativa reconoce expresamente a una asociación una serie de facultades de carácter procedimental.

En cuatro ámbitos materiales del Derecho Comunitario existen normas de base que atribuyen derechos procedimentales específicos. Se trata de los ámbitos de ayudas de estado, competencia, *dumping* y subvenciones. En todos ellos existen disposiciones o actos legislativos que incluyen referencias explícitas a los “interesados” o a las “organizaciones profesionales” o a las “asociaciones” y en cuya virtud se establecen procedimientos administrativos particulares y derechos procesales específicos.¹⁹ De acuerdo con la jurisprudencia, el hecho de que no deba demostrarse que los miembros de la asociación están afectados directa e individualmente se justifica porque los derechos de procedimiento concedidos a las asociaciones por las normas de base en los ámbitos materiales referidos “sólo pueden ser sancionados por el Juez comunitario en la fase del control de la legalidad de la Decisión final de la Comisión”.²⁰

- iii) En tercer lugar, una asociación está legitimada activamente cuando la misma asociación queda individualizada por la afectación de sus propios intereses como asociación, en especial porque su posición de negociadora se ha visto afectada por el acto cuya anulación se solicita.²¹ En este supuesto los tribunales comunitarios asumen que la afectación de la posición negociadora de la demandante cumple con las condiciones de legitimación del art. 230.4 TCE.

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

TPI, sentencia de 27 de abril de 1995, *Comité central d'entreprise de la société générale des Grands Sources y otros / Comisión*, as. T-96-92, Rec. II-1213, apdo. 46.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ CHITI, M.: *Diritto Administrativo Europeo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 319. ORTEGA GÓMEZ, M.: “Legitimación de las asociaciones...”, op.cit., p. pp.778-782; En este contexto también cabe citar a CANEDO, M: “L’interêt à agir dans le recours en annulation du droit communautaire”, *R.T.D.E.*, 36 83), Jul-sept., 2000, pp. 451-510.

²⁰ TJCE, sentencia de 4 de octubre de 1983, *Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL)/Comisión*, as. 191/82, Rec. 2913. En el mismo sentido, el TPI ha reconocido que los beneficiarios de las garantías de procedimiento que confiere el art. 88.2 CE únicamente pueden obtener su respeto si tienen la posibilidad de impugnar esa decisión ante el juez comunitario: sentencia de 13 de septiembre de 2006, *British Aggregates Association/Comisión*, as. T-210/02, apdo. 50.

²¹ TPI, auto de 13 de diciembre de 2005, *Confédération générale des producteurs de lait de brebis et des industriels de roquefort/Comisión*, as. T-381/02, Rec. p.II-5337, apdo. 54 .

El Tribunal de Justicia enuncia este criterio de admisibilidad por primera vez en la sentencia *Van der Kooy*.²² En esta ocasión el TJCE reconoció que su posición se había visto lesionada por la decisión litigiosa “dada su condición de negociadora de las tarifas del gas en interés de los horticultores; figuraba como signataria del acuerdo por el que se había establecido la tarifa revocada por la Comisión y en dicho concepto aparecía varias veces mencionada en la Decisión 85/215”. Con posterioridad a este asunto, el TJCE vuelve a aceptar la legitimación del *Comité International de la Rayonne et des Fibres Synthétiques (CIRFS)* para incoar el recurso de anulación dado que la posición negociadora de la demandante se veía afectada por el contenido del acto litigioso finalmente adoptado.²³

Con respecto al criterio i), puede decirse que a falta de una base jurídica en el TCE, el TJCE aplica a las asociaciones los criterios de legitimación activa que el art.230.4 TCE ha previsto para las personas físicas y las personas jurídicas individuales. El sistema se adapta mal a la realidad jurídica y social que constituyen las asociaciones y, como consecuencia de ello, las asociaciones como tales no se contemplan sino a los individuos (personas físicas o jurídicas) que forman parte de las mismas.

Los supuestos ii) y iii) implican el reconocimiento de legitimación asociativa. El supuesto ii) es fácilmente demostrable para las asociaciones que actúan en los ámbitos materiales especificados, sin embargo el supuesto iii) se ha demostrado ante los tribunales comunitarios muy raramente.

A pesar de la claridad del esquema de admisibilidad establecido por el TPI en la sentencia *UPA*, el TPI no ha sido fiel al mismo en todos los casos resueltos *a posteriori*. Así pues, el TPI ha recurrido a la sistemática establecida en el asunto *UPA* en las sentencias *EFfCI* (2004)²⁴, *Confédération générale des producteurs de laits de brebis et des industriels de roquefort* (2005)²⁵ o *ASAJA* (2005)²⁶.

Sin embargo, hay otra línea jurisprudencial en la que el supuesto ii) de admisibilidad queda subsumido en el supuesto i). Las sentencias que se analizan en el apartado IV.1 encajan en este otro esquema de admisibilidad: restan coherencia y claridad a la jurisprudencia del TPI dictada en la materia.

IV. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA RECIENTE RELATIVA A LA LEGITIMACIÓN ASOCIATIVA.

²² TJCE, sentencia de 2 de febrero de 1988, *Van der Kooy y otros/ Comisión*, as. ac., 67, 68 y 70/85, Rec. 219.

²³ TJCE, sentencia de 24 de marzo de 1993, *CIRFS y otros / Comisión*, as. C-313/90, Rec. p. I-1125.

²⁴ TPI, auto de 10 de diciembre de 2004, *European federation for Cosmetic Ingredients (EFfCI/Parlamento y Consejo*, as. T-196/03, Rec. p. II-4236.

²⁵ TPI, as. T-381/02, citado, Rec. p. II-5337.

²⁶ TPI, auto de 8 de septiembre de 2005, *ASAJA/Consejo*, as. Ac. T-295 a 297/04, Rec.p. II-117.

A continuación, se analizan cinco recursos de anulación planteados por asociaciones ante los tribunales comunitarios. Las sentencias que resuelven estos recursos han sido dictadas entre los años 2006 y 2008. De los cinco casos analizados, dos son declarados admisibles por el TPI, en primera instancia. Se trata de asuntos planteados en el ámbito del derecho de las ayudas de Estado.

En los tres casos restantes, los tribunales comunitarios rechazan la legitimación de asociaciones para la impugnación de actos de los que no son destinatarios. En estos tres casos, el TPI rechaza la legitimación de las asociaciones demandantes para la defensa de intereses generales de sus asociados. Aplica con rigor la jurisprudencia *Plaumann*, exigiendo a los demandantes que demuestren que sus miembros están afectados individualmente por la disposición litigiosa. En los tres supuestos, la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de las asociaciones demandantes no dulcifica un ápice la postura de los tribunales comunitarios

1. Legitimación asociativa en litigios relacionados con las ayudas de estado.

Los destinatarios de las decisiones adoptadas por la Comisión en el ámbito de las ayudas de Estado son los Estados miembros interesados. En consecuencia, las asociaciones recurrentes deben demostrar que una decisión de este tipo les afecta directa e individualmente.²⁷

A) Asociación de empresarios de estaciones de servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid, Federación catalana de estaciones de servicio/ Comisión europea

La sentencia del TPI de 12 de diciembre de 2006²⁸ resuelve la demanda planteada por las asociaciones referidas en el encabezamiento contra la Decisión 2003/293/CE de la Comisión Europea, de 11 de diciembre de 2002,²⁹ que declara que determinadas medidas adoptadas por España a favor del sector agrario, pesquero y del transporte, no constituyen una ayuda en el sentido del artículo 87 TCE. Las medidas en cuestión fueron adoptadas por el gobierno español tras el alza de los precios de los carburantes. Entonces, el gobierno español adopta un Real Decreto-ley³⁰ autorizando a las cooperativas agrarias a distribuir determinados tipos de carburante. En España, las cooperativas gozan de exenciones fiscales por lo que el carburante vendido por las primeras es más barato que el suministrado por las estaciones de servicio.

²⁷ En este contexto cabe citar a RODRÍGUEZ CURIEL, J.W.: “Recursos contra la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado interpuestos por personas físicas o jurídicas”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, nº2, abril/junio 2002, pp. 259 ss; VALLE GÁLVEZ, A.: “Las ayudas de Estado en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, en *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 885-934.

²⁸ Sentencia de 31 de enero de 2008, T-95/06, no publicada en la Recopilación.

²⁹ Decisión 2003/293/CE de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, relativa a las medidas ejecutadas por España a favor del sector agrario tras el alza de los precios de los carburantes (DO 2003, L 111, p. 24).

³⁰ Real Decreto-ley 10/2000, de medidas urgentes de apoyo a los sectores agrario, pesquero y del transporte (BOE nº 241, de 7 de octubre de 2000, p. 34614).

A la hora de valorar la legitimación activa de las demandantes, el TPI reconoce que “según reiterada jurisprudencia, una asociación encargada de defender los intereses colectivos de empresas **sólo** está legitimada, en principio, para interponer un recurso de anulación contra una decisión final de la Comisión en materia de ayudas de Estado”³¹ en los supuestos siguientes:

- a) Si dichas empresas también pueden hacerlo a título individual o
- b) Si la asociación demandante puede invocar un interés propio para ejercitar la acción, en especial debido a que el acto cuya anulación se solicita afecta a su posición negociadora”.³²

En el presente asunto, el TPI considera que la situación a) concurre. En concreto, y sobre la base de la jurisprudencia *Cofaz* del TJCE³³, el TPI evalúa si la demandante ha participado en el procedimiento ante la Comisión Europea previsto en el artículo 88.2 conducente a la adopción de la decisión final incriminada y, además, se demuestra que se encuentra en situación competitiva con respecto a la empresa beneficiaria de la ayuda.³⁴ Para el TPI ambas circunstancias concurren. Así, el TPI reconoce que las demandantes participaron de forma determinante en el desarrollo del procedimiento ante la Comisión, actuación que es imputable a sus miembros.³⁵ En concreto, las asociaciones demandantes llevaron a cabo los siguientes actos:

- Presentación de una denuncia ante la Comisión,
- Presentación de sus observaciones, como partes interesadas en el procedimiento de investigación formal
- La decisión de incoar el procedimiento por parte de la Comisión resulta de la información facilitada por las demandantes.³⁶

Por otra parte, las demandantes acreditaron que estaban en una relación directa de competencia en el mercado local de venta de gasóleo B con al menos un beneficiario de las ayudas controvertidas. En este contexto, invocaron de manera irrefutable que clientes que antes adquirían gasóleo B de la sociedad CAMPSA Red (miembro de una de las demandantes), se abastecían, desde la entrada en vigor de la medida litigiosa, de cooperativas agrarias competidoras.³⁷ De acuerdo con el TPI, dicha circunstancia no quedó desvirtuada por el hecho de que la medida controvertida tuviera alcance general.³⁸

³¹ As. T-95/06, apartado 44.

³² *Ibíd.* Apdo 44.

³³ TJCE: sentencia de 28 de enero de 1986, 169/84, Rec. p. 391.

³⁴ As. T-95/06, citada, apdo 46.

³⁵ “Una decisión de la Comisión por la que se da por concluido el procedimiento incoado con arreglo al artículo 88 CE, apartado, 2 afecta individualmente, además de a la empresa beneficiaria de la ayuda, a las empresas competidoras de ésta que hayan desempeñado **un papel activo en el marco del procedimiento.**” *Ibíd.* apdo 46.

³⁶ *Ibíd.* apdo. 48.

³⁷ *Ibíd.*, apartado 50.

³⁸ *Ibíd.*, apartado 55.

Sobre la base de estas alegaciones, el TPI consideró que las asociaciones demandantes estaban afectadas individualmente por la medida litigiosa. No tuvo en consideración si se encontraban afectadas directamente. Admitió el recurso y estimó la demanda en cuanto al fondo, anulando el acto litigioso.

B) British Aggregates Association/Comisión

Si la demandante en el caso anterior intervino en el procedimiento de ayudas de Estado ante la Comisión europea, la situación en el presente asunto es diferente ya que el procedimiento de ayudas de Estado no tuvo lugar porque la Comisión decidió que no había motivo para la apertura del mismo. Con todo, la no intervención en el procedimiento de ayudas no impide al TPI considerar que la demandante tiene interés en salvaguardar los derechos que el artículo 88.2 TCE le concede en el marco del procedimiento de ayudas,³⁹ lo que unido al hecho de que su posición competitiva se ve sustancialmente afectada por la ayuda objeto de la decisión litigiosa, demuestra la existencia de afectación individual.⁴⁰

En concreto, la demandante es una asociación que agrupa a pequeñas empresas independientes que explotan canteras en el Reino Unido. Recurre la Decisión de la Comisión europea adoptada el 24 de abril de 2002, en virtud de la cual considera que la Finance Act del Reino Unido de 2002 que introduce exenciones a favor de los residuos que resultan de la extracción de determinados minerales, así como el establecimiento de un periodo transitorio para la aplicación de un determinado impuesto en Irlanda del Norte no contenían ningún elemento de ayuda de Estado en el sentido del artículo 87.1 TCE y eran compatibles con el mercado común.

En su sentencia de 13 de septiembre de 2006, el TPI declara admisible la acción de anulación planteada por British Aggregates Association (BAA). En primer lugar, considera que el hecho alegado por la demandante de que planteó una denuncia ante la Comisión europea y afirmó su intención de intervenir en el procedimiento como parte interesada no basta para conferirle legitimación, ni permite al TPI considerarle como negociador cuya posición se habría visto afectada por esta decisión.⁴¹

Partiendo de esta consideración, el TPI analiza si los miembros de la demandante están afectados individualmente por el acto litigioso. El TPI llega a la conclusión de que así es puesto que en el caso de que la Comisión concluya que no es preciso abrir un procedimiento de examen de conformidad con el art. 88.3 sucede lo siguiente:

“los beneficiarios de las garantías de procedimientos previstos en el artículo 88.2 sólo pueden obtener su respeto si se les permite contestar dicha decisión ante el juez comunitario”.

³⁹ TPI, sentencia de 13 de septiembre de 2006, *British Aggregates Association/Comisión*, as. T-210/02, Rec. p. II-2789.

⁴⁰ *Ibíd.* apartado 53.

⁴¹ *Ibíd.*, apartados 56 y 57.

Para el TPI en este caso, los demandantes tienen la consideración de interesados en el sentido del art. 88.2 y pueden plantear el recurso de anulación ya se trate de personas, empresas o asociaciones afectadas en sus intereses por la concesión de una ayuda, siempre que además demuestren un estatus particular en el sentido de la jurisprudencia *Plaumann* lo que sucede si la posición del demandante en el mercado estaba sustancialmente afectada por la ayuda.⁴²

A la vista de los dos asuntos que acaban de examinarse, cabe afirmar que el TPI adapta la noción jurisprudencial de afectación individual acuñada en la jurisprudencia *Plaumann* a la especificidad del procedimiento de ayudas de Estado. Como se indicara anteriormente, en los dos casos analizados el TPI no parece diferenciar los supuestos i) y ii) de admisibilidad identificados en el caso *UPA*, recogidos en el apartado III.

2. El asunto PKK, KNK / Consejo.

En esta ocasión los demandantes son dos asociaciones: de una parte, una organización terrorista, el Partido de los Trabajadores Kurdos (PKK) representado por el Sr. O. Ocalam, y, de otra, el Congreso Nacional del Kurdistán (KNK), representado por el Sr. S. Vanly, una federación constituida por una treintena de agrupaciones kurdas que propugnan y defienden a la nación kurda, creado a instancias del PKK y financiado en gran parte gracias a aportaciones de miembros del PKK. Ambos solicitan la anulación de dos decisiones comunitarias: la Decisión 2002/234/CE, que incluye al PKK en la lista de grupos terroristas cuyos activos financieros deben congelarse,⁴³ adoptada en aplicación del Reglamento comunitario nº 2580/2001⁴⁴; y la Decisión 2002/460⁴⁵ que actualiza el contenido de la Decisión 2002/334/CE a la que deroga.⁴⁶ La Decisión 2002/334/CE litigiosa es adoptada en el mes de mayo de 2002, un mes después de que el PKK decida el día 4 de abril de 2002, “el cese de *todas* las actividades realizadas en nombre del PKK y que todas las actividades realizadas en nombre del PKK se consideren ilegítimas”.⁴⁷

⁴² *Ibíd.* apartado 53.

⁴³ Adoptada conforme a la Posición común 2001/931/PESC del Consejo de la Unión El artículo 2 de la misma establece que “la Comunidad Europea, dentro de los límites y poderes que le confiere el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, dispondrá la congelación de los fondos y otros activos financieros o recursos económicos de las personas, grupos y entidades enumerados en el anexo”.

⁴⁴ Reglamento comunitario nº 2580/2001 /CE sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DO L 344, p. 70) Prevé la congelación de fondos y activos financieros cuya propiedad perteneciera a personas físicas o jurídicas o grupos que cometan o traten de cometer un acto de terrorismo.

⁴⁵ Por la que se deroga la Decisión 2001/927/CE (DO L 116, p. 33), y de la Decisión 2002/460/CE del Consejo, de 17 de junio de 2002, relativa a al aplicación del art. 3.2 del Reglamento nº 2580/2001 y por la que se deroga la Decisión 2002//334 (DO L 160, p. 26).

⁴⁶ Decisión 2002/460/CE del Consejo relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2002/334/CE. DO L 295 de 30.10.2002.

⁴⁷ A pesar de dicha renuncia, el PKK ha seguido cometiendo actos terroristas. El último conocido data del 5 de octubre de 2008, con un balance de 13 soldados turcos muertos y 23 terroristas muertos. Fuente: Turkey Daily News, 6 October 2008: en <http://www.turkishdailynews.com.tr/article.php?newsid=116788>.

A) El auto del TPI de 5 de febrero de 2005

El TPI rechaza la legitimación activa tanto del PKK como del KNK.⁴⁸ En cuanto al primero y aunque declara, en primer lugar, que el PKK debe ser considerado directa e individualmente afectado por las Decisiones controvertidas⁴⁹, -ya que figura nominativamente en las mismas- *a posteriori* reconoce que tras su disolución, el PKK “ya no existe”⁵⁰ y que es imposible estimar que una persona jurídica extinguida, suponiendo que lo sea, pueda nombrar válidamente un representante”.⁵¹ Ello le lleva a concluir que el recurso interpuesto por el Sr. Ocalan por cuenta del PKK es inadmisibile.⁵²

Con respecto al KNK, el TPI reconoce su naturaleza de asociación⁵³ y que una asociación constituida para promover los intereses colectivos de una categoría de justiciables no puede ser considerada individualmente afectada, a efectos del artículo 230 CE, párrafo cuarto, por un acto que afecta a los intereses generales de esa categoría⁵⁴ y, por consiguiente, no está legitimada para interponer un recurso de anulación cuando sus miembros no puedan hacerlo individualmente.⁵⁵

A partir de ahí, el TPI reconoce que el PKK ya no existe y que ya no es miembro del KNK. Por otra parte, considera que el KNK y sus miembros están “obligados a respetar la prohibición impuesta por la Decisión controvertida, en lo que respecta al PKK, al igual que todas las demás personas en la Comunidad” lo que excluye la concurrencia del requisito de la afectación individual. Desde esta perspectiva, para el TPI no es relevante que el riesgo de congelación de sus activos restrinja su actividad política.⁵⁶

En cuanto al argumento de la demandante de que la inadmisibilidad del recurso le deja en situación de indefensión, el TPI afirma que las personas incluidas en la lista de grupos o entidades terroristas o colaboradoras sí pueden hacer uso del recurso. Pese a esto último, la inadmisibilidad de la acción de anulación planteada por el KNK deja a esta entidad en situación de indefensión frente a un acto de naturaleza particular que afecta a sus intereses (riesgo real de congelación de sus activos si existe vinculación con el PKK, limitación de su capacidad de actuación en el plano político), situación que no queda compensada por el hecho de que terceras personas puedan impugnar el acto litigioso. La indefensión surge en la medida en que la única posibilidad que tendría el KNK de recurrir al órgano jurisdiccional nacional y de que, eventualmente, dicho órgano plantease una

⁴⁸ TJCE, auto de 15 de febrero de 2005, *Kurdistan Workers' Party (PKK), Kurdistan Nacional Congreso (KNK)/Consejo*, as. T-229/02, Rec. p. II-539.

⁴⁹ *Ibid.* Apartado 27.

⁵⁰ *Ibid.* Apartado 37.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.* Apartado 41.

⁵³ *Ibid.* Apartado 46.

⁵⁴ *Ibid.* Apartado 45.

⁵⁵ *Ibid.* Apartado 45. Jurisprudencia constante: TJCE, sentencia de 14 de diciembre de 1962, *Fédération nationale de la boucherie en gros et du comerce en gros des viandes y otros/Consejo*, as.ac. 19/62 22/62, Rec. pp. 943 ss, p. 960.

⁵⁶ As. T-229/02, citado, apartados 51 y 52 *in fine*.

cuestión prejudicial de validez ante el TJCE existe en el caso de que la autoridad nacional competente adopte la medida de congelación de activos financieros del KNK. Por tanto, la legitimación activa de la demandante queda supeditada a la adopción de un acto sancionatorio previo que, de adoptarse, haría difícilmente viable por falta de recursos, cualquier actuación del KNK, incluida la actuación ante la justicia.

B) La sentencia del TJCE de 18 de enero de 2007, dictada en casación.

El 18 de enero de 2007, el TJCE resolvió el recurso de casación planteado por O.Ocalan en nombre del PKK y de S. Vanly, en nombre del KNK contra el auto del TPI de 15 de febrero de 2005.⁵⁷

- Existencia del PKK, como mínimo, a los efectos de la impugnación de su prohibición.

En la sentencia resolutoria del recurso de casación el TJCE anula el auto recurrido en la medida en que declara la inadmisibilidad del recurso del PKK contra la Decisión 2002/460/CE.⁵⁸ La anulación de la sentencia del TPI se debe a que el TJCE afirma la existencia del PKK, mientras que el TPI fundamentó la inadmisibilidad del recurso en la inexistencia del PKK. Aunque el TJCE no delimita los efectos jurídicos de dicha existencia, de la sentencia del TJCE se infiere que, como mínimo, el PKK existe a los efectos de impugnar su prohibición.^{59 60} Así, el TJCE reconoce que la afirmación del TPI según la cual “lejos de demostrar la capacidad jurídica del Sr. Ocalan para representar al PKK, los demandantes afirman por el contrario que dicha entidad ya no existe”, “no es conforme con los elementos de prueba de que disponía el Tribunal de Primera Instancia” y que el TPI había desnaturalizado los medios de prueba.⁶¹ La sentencia del TJCE no discute que la Decisión controvertida afectara individualmente al demandante, hecho que el TPI afirma en primera instancia atendiendo a que el demandante aparece designado nominativamente en el acto litigioso.

- El KNK carece de legitimación activa, no está afectado individualmente.

⁵⁷ TJCE, sentencia de 18 de enero de 2007, *PKK y KNK / Consejo*, as. C-229/05 P, Rec., p. I-439.

Por la que se deroga la Decisión 2001/927/CE (DO L 116, p. 33), y de la Decisión 2002/460/CE del Consejo, de 17 de junio de 2002, relativa a la aplicación del art. 3.2 del Reglamento nº 2580/2001 y por la que se deroga la Decisión 2002//334 (DO L 160, p. 26).

⁵⁸ As. C-229/05, apartado. 104. El recurso contra la Decisión 2002/34/CE es inadmisibile porque estaba fuera del plazo de dos meses establecido por el art. 230 TCE.

⁵⁹ As. C-229/05 P, apartado 105, Rec. p. I-439.

⁶⁰ Conclusiones de la Abogado General Sra. Juliane KOKOTT presentadas el 27 de septiembre de 2006, apartado 50. La Sra. J. KOKOTT tuvo en cuenta el hecho de que tras la disolución del PKK, se constituye una nueva agrupación, KADEK, con objeto de alcanzar democráticamente objetivos políticos en nombre de la minoría kurda y que Sr. Ocalan fue nombrado presidente del KADEK. Para la Abogado General J. KOKOTT “es más lógico considerar que el KADEK es (...) el nuevo nombre del PKK”

⁶¹ En este sentido, la Abogado General Sra. J. KOKOTT afirma “el PKK sigue teniendo capacidad jurídica y procesal, en la medida en que se trata de su inscripción en la lista controvertida” (apdo. 79 de las Conclusiones).

En cuanto a la legitimación activa del KNK, el TJCE ratificó la decisión del TPI de considerar que el KNK no estaba afectado individualmente por la decisión litigiosa. El TJCE afirma que el TPI ha aplicado correctamente el art.230.4 CE y la jurisprudencia *Plaumann*. Para llegar a esta conclusión reconoce que una vez extinguido, “el PKK no formaba parte de la asociación y que el KADEK (formación política que continúa al PKK tras su disolución) no formaba parte del KNK.” En su sentencia, el TJCE examina si concurre el requisito de la afectación individual: invoca la jurisprudencia *Plaumann* (apdo. 72) y a renglón seguido afirma que “si el KNK corre el riesgo de que sus fondos sean congelados, ello se debe a una prohibición definida objetivamente que recaea de la misma manera sobre todos los sujetos del Derecho comunitario”. Por lo tanto, afirma el TJCE, “el TPI había aplicado correctamente el artículo 230 CE”. (apdo. 74).

A mi juicio, en este asunto la cuestión de la pertenencia del PKK/KADEK al KNK es crucial. De haberse establecido dicha pertenencia y conforme a la jurisprudencia comunitaria, el TJCE hubiera tenido que aceptar la legitimación activa del KNK. Como se ha indicado, es suficiente que uno de los miembros de una asociación esté afectado individualmente para que la afectación individual quede acreditada. Debo indicar que en este punto el caso PKK/KNK resulta confuso. Primero, la sentencia del TPI recoge en los antecedentes del litigio la siguiente frase: “El PKK era miembro del KNK y los miembros individuales del PKK financiaban en parte al KNK” (apartado 2). La sentencia del TPI niega la existencia del PKK a todos los efectos; y por el contrario, en casación, el TJCE la acepta aunque sin delimitar sus efectos. Ante el TJCE, el KNK alega que “constituye una plataforma representativa para el PKK y para cualquier otra organización que pueda suceder a ésta”. Como puede observarse, el KNK elude afirmar que el PKK forme parte del KNK a mi entender porque automáticamente ello supondría la congelación de sus activos financieros como entidad colaboradora.

- Acerca de la vulneración del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La otra alegación del KNK realizada en el marco del recurso de anulación que aquí se analiza, pertinente para este trabajo, consiste en que el carácter restrictivo de las exigencias planteadas por el TPI vulnera el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).⁶² Concretamente, el KNK alega los artículos 6 y 13 del CEDH que garantizan el derecho a la tutela judicial efectiva. El TJCE se remite a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y al concepto de víctima actual de conformidad con el art. 34 CEDH y considera que la asociación demandante no es una víctima actual ya que sólo tiene el riesgo de ser víctima. A continuación afirma lo siguiente:

“según la jurisprudencia del TEDH, el artículo 34 CEDH exige por norma general que, para ser calificado de víctima en el sentido de dicho artículo, un demandante debe alegar verse perjudicado por una violación del CEDH que ya ha tenido lugar.

⁶² A pesar de que el TPI no había adoptado decisión alguna respecto de esta cuestión, el TJCE consideró no existe ninguna obligación de que cada alegación formulada en el marco del recurso de casación haya sido previamente objeto de discusión en primera instancia (as. C-229/05 P , apdo. 66)

Sólo en circunstancias absolutamente excepcionales puede el riesgo de una violación futura conferir a un demandante la condición de víctima de una violación del CEDH.”

El TJCE no analiza si las *circunstancias absolutamente excepcionales* concurren en este caso. Tampoco valora si el requisito de la afectación individual vulnera los artículos 6 y 13 CEDH. A este respecto, debe indicarse que el TJCE eludió realizar dicho análisis en la sentencia Kik (1996). Posteriormente, la cuestión se ha planteado en diversas ocasiones pero lo cierto es que hasta ahora no ha sido zanjada por el TJCE,⁶³ es decir, el TJCE no ha afirmado en ningún caso que la interpretación y aplicación del art. 230.4 TCE sea compatible con los arts. 6 y 13 CEDH.

3. El asunto Asaja / Consejo

Puede decirse que el caso ASAJA⁶⁴ sigue la estela de otros asuntos planteados por cooperativas agrarias radicadas en España contra reglamentos comunitarios, en concreto, de los asuntos *Unión de Federaciones Agrarias de España (UFADE)*⁶⁵ y *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)*⁶⁶. Los tres casos tienen en común el que fueron planteados por cooperativas agrarias españolas contra reglamentos agrícolas comunitarios. El TJCE y el TPI declararon la inadmisibilidad de los tres recursos por falta de legitimación activa. Los tres casos ponen de manifiesto la intangibilidad de los reglamentos agrícolas comunitarios a instancias de asociaciones que representan a agricultores individuales

En el presente asunto, la asociación demandante, ASAJA solicita la anulación del art. 1.7 del Reglamento (CE) nº 864/2004 relativo a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común.⁶⁷ La disposición litigiosa abroga el régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva introduciendo un sistema de pago único, que consiste en una ayuda no vinculada a la cantidad efectivamente producida de aceite de oliva.

El art.1.7 establece que el montante de referencia para el cálculo del montante de la ayuda tendrá en cuenta la media de los montantes totales de los pagos acordados a un agricultor durante los cuatro años a los que se refiere el anexo del Reglamento (campañas 1999/2000, 2000/2001, 2001/2002 y 2002/2003). El Reglamento contempla la concesión de estas ayudas a los olivares plantados antes del 1 de mayo de 1998.

⁶³ En este contexto el TJCE invoca la jurisprudencia del TEDH dictada en el caso *Segi y otros y Gestoras Pro Amnistía y otros c 15 Estados de la Unión Europea* de 23 de abril de 2002, demandas nº 6422/02 y 9916/02, décisions 2002-V.

⁶⁴ TPI; as. T-295/04, citado, Rec. p. II-117.

⁶⁵ TJCE: auto de 5 de noviembre de 1986, *UFADE/Consejo y Comisión*, 117/86, Rec. p. 3255.

⁶⁶ Auto de 23 de noviembre de 1999, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo*, T-173/98, Rec. p. II-3357. TJCE, sentencia de 25 de julio de 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo*, C-50/00, Rec. p. I-6677.

⁶⁷ Reglamento (CE) n. 1638/98 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 de las materias grasas (DOUE L 270 de 21.10.2003, p. 1.)

En el auto de 8 de septiembre de 2005, el TPI resuelve la excepción de inadmisibilidad planteada por el Consejo.

A) Carácter general del acto impugnado

En primer lugar, el TPI dedica catorce considerandos de la sentencia a analizar la naturaleza del acto impugnado concluyendo que se trata de un reglamento y no de un haz de decisiones individuales. Sorprende que tanto la parte demandante en sus alegaciones como el TPI dediquen especial atención al hecho de la naturaleza del acto litigioso. El TCE sólo admite la impugnabilidad de las decisiones pero en la sentencia Codornú (1994)⁶⁸ el TJCE alteró la exclusión legal al aceptar que el carácter reglamentario no excluye la legitimación del particular para impugnar un reglamento comunitario si se demuestra la concurrencia de los requisitos de la afectación directa e individual. En la sentencia ASAJA el TPI ⁶⁹reafirma una jurisprudencia ya reiterada:

“En efecto, en determinadas circunstancias, un acto de alcance general que se aplica a la generalidad de los agentes económicos puede afectar directa e individualmente a algunos de ellos ».

Si la naturaleza del acto no es decisiva ni determinante se me antojan inútiles los esfuerzos de las partes en el asunto y del TPI encaminados a demostrar (parte demandante) o a rebatir (parte demandada, TPI) el carácter decisional del acto litigioso.

B) Inexistencia de afectación individual

A continuación el TPI examina el requisito de la afectación individual, concluyendo que no concurre. El TPI afirma lo siguiente:

“la asociación demandante no ha aportado ningún elemento de prueba que permita concluir que *sus miembros* están afectados por la disposición impugnada en razón de ciertas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que le caracteriza frente a cualquier otra persona”.

En aras de la seguridad jurídica, hubiera sido deseable que el TPI no se hubiera referido a los miembros de la asociación en plural dado que la jurisprudencia comunitaria exige la afectación individual de al menos un miembro de la misma y no de todos los miembros como parece colegirse de la redacción utilizada.

Por último, en la sentencia no hay la más mínima referencia a la concurrencia del requisito de la afectación directa. A mi entender, dicho requisito no concurre dado que los efectos jurídicos del acto litigioso afectan al demandante por medio del acto de

⁶⁸ TJCE, sentencia de 18 de marzo de 1994, *Codornú/Consejo*, C-309/89, Rec. p. I-18533.

⁶⁹ T-297/04, apartado. 54.

concesión de la ayuda, acto que corresponde a la autoridad nacional. La existencia de afectación directa, que coincide con la inexistencia de un acto intermedio entre el acto litigioso y el recurrente, cierra las puertas a la posibilidad de planteamiento de una cuestión prejudicial de validez por parte de un órgano jurisdiccional nacional. En este caso, ya se ha dicho que la aplicación del Reglamento tiene lugar por mediación de la autoridad interna.

C) Desestimación del recurso de casación.

El auto del TPI que aquí se analiza fue objeto de recurso ante el TJCE que dictó auto de resolución del mismo el 7 de noviembre de 2006. El TJCE desestimó el recurso teniendo en cuenta los fallos de formulación del mismo: Para el TJCE los argumentos del recurrente

“se circunscriben a hacer referencia a circunstancias puramente fácticas, repitiendo la argumentación ya expuesta en su recurso ante el Tribunal de Primera Instancia, sin formular la menor crítica al razonamiento jurídico en que se basa el auto recurrido”

⁷⁰

Por ello, el TJCE considera que la resolución del recurso excede de su competencia ⁷¹. En este punto, conviene observar que el recurso de casación comunitario está destinado a identificar el error de Derecho de que adolece la sentencia recurrida; sirve para la impugnación de la interpretación o la aplicación del Derecho comunitario efectuada por el Tribunal de Primera Instancia. Es en este contexto en el que las cuestiones de derecho examinadas en primera instancia pueden volver a discutirse. ⁷²

4. Federación de cooperativas agrarias de Valencia C oficina comunitaria de variedades vegetales.

Mediante sentencia dictada el 31 de enero de 2008, el TPI vuelve a declarar la inadmisibilidad del recurso de anulación planteado por una asociación ante su jurisdicción⁷³. En esta ocasión, la parte demandante es la Federación de Cooperativas Agrarias de la Comunidad Valenciana (FECOAV) que agrupa a las uniones de cooperativas agrícolas de la Comunidad Valenciana.⁷⁴ Y la parte demandada es la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV), agencia comunitaria que aplica

⁷⁰As. C-418/05, apartado 25.

⁷¹*Ibid.* Apartado 26.

⁷²TJCE: sentencia. de 22 de junio de 2006, *Storck/OAMI*, C-25/05, Rec. p. I-5719; apdos. 47 y 48.

⁷³As. T-95/06, no publicado en la Recopilación.

⁷⁴Forman parte de la misma la Unión de cooperativas de Alicante, la Unión de Cooperativas de Valencia y la Unión de Cooperativas de Castellón.

el Reglamento 2100/94/CE (R 2100/94) relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales.⁷⁵

A) El acto impugnado

Esta vez el acto impugnado es una resolución de la sala de recursos de la OCVV dictada el 8 de noviembre de 2005.⁷⁶ En dicha resolución la OCVV declara la falta de legitimación de FECOAV para la impugnación de la resolución nº 14111, de 4 de octubre de 2004 que concedía a Nador Cott Protection SARL protección comunitaria (derechos de explotación) respecto de la variedad de mandarina “Nadorcott”. Nador Cott Protection SARL interviene en el litigio ante el TPI a favor de la validez de la resolución de la OCVV. El Reglamento 2100/94/CE regula el procedimiento de concesión de protección comunitaria a las obtenciones vegetales. En el marco de este procedimiento está prevista la oposición a la concesión de protección, oposición que está al alcance de cualquier persona (art. 59 R 2100/94). Las resoluciones de concesión son recurribles (art.67 R 2100/94) por las partes en un procedimiento de concesión y por “cualquier persona física o jurídica.. contra las resoluciones a ella dirigidas o las resoluciones que, aunque formalmente dirigidas a otra persona, afecten directa y personalmente a la primera.”(art.68 R 2100/94).

Pues bien, FECOAV no interviene en el procedimiento de concesión pero recurre la resolución de concesión ante la sala de recurso de la OCVV. Ante esta última, afirma que la protección concedida es nula por falta de novedad y de carácter distintivo de la mencionada variedad de mandarina. La sala de recurso declara el recurso inadmisibles por falta de legitimación activa; concretamente, considera que FECOAV no logró demostrar que sus afiliados estaban afectados directa y personalmente⁷⁷ por la resolución de concesión.

Las resoluciones de la sala de recurso admiten *recurso de segunda instancia* ante el TJCE (R 2100/94). Dicho procedimiento está abierto a “las partes en el procedimiento de recurso para las que la resolución haya sido desfavorable, así como a la Comisión y la Oficina” (art. 73 R 2100/94).

B) Inexistencia de afectación individual

Al igual que la sala de recurso de la OCVV, el TPI también rechaza la legitimación activa de FECOAV. Según se desprende de la sentencia del TPI, tres circunstancias lastraron la argumentación de FECOAV a favor de que el recurso de anulación planteado contra la resolución de la Sala fuera admitido.

⁷⁵ Reglamento (CE) nº 2100/94 del Consejo, de 27 de julio de 1994, relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales (DO L 227, p. 1).

⁷⁶ El texto de las resoluciones de la Sala de Recursos de la OCVV está disponible en : <http://www.cpvo.europa.eu/main/en/home/community-plant-variety-rights/board-of-appeal>

⁷⁷ Tanto la sala de recurso de la OCVV como el TPI consideran los términos “directa y personalmente” incluidos en la versión en lengua castellana del art.68 del Reglamento 2100/94/CE como idénticos a “directa e individualmente” según establece el artículo 230.4 TCE (As. T-95/06, apartado 79.).

La primera circunstancia consiste en que la demandante no había participado oponiéndose en el procedimiento de concesión inicial ante la OCVV. Este hecho motivó que el TPI no recurriera a un concepto amplio o flexible de afectación individual⁷⁸. Para el TPI, la participación de la demandante en el procedimiento de recurso (pero no en el procedimiento de concesión) no bastaba para afirmar el interés de la demandante en plantear la acción de anulación, como sucede, por ejemplo, en el ámbito de las ayudas de Estado. De esta manera, y siguiendo el razonamiento lógico de la OCVV, asumido por el TPI, la intervención en el procedimiento de concesión, un procedimiento técnico y complejo,⁷⁹ justifica una interpretación amplia del requisito de la afectación individual. Entonces, los interesados que hayan intervenido en el procedimiento de concesión tendrán acceso más fácil por la vía del recurso de anulación, mientras que el resto tendrá que demostrar la concurrencia de los criterios afirmados en la sentencia *Plaumann*. En realidad, este no parece ser el espíritu del artículo 73 del Reglamento 2100/94/CE que afirma sin matices la legitimación para la interposición de recurso ante el TJCE de las partes en el procedimiento de recurso para las que la resolución haya sido desfavorable (art. 73.3). A pesar de ello, la OCVV y el TPI infieren este doble camino para la legitimación frente a resoluciones de la OCVV de la “lógica interna” del Reglamento 2100/94/CE.

En consecuencia, el TPI aplica la jurisprudencia *Plaumann* y declara inadmisibile el recurso. En esta parte de la sentencia cabe situar el segundo hecho que lastra la admisibilidad de la demanda de FECOAV: consiste en que ni ella ni sus representados eran titulares de un derecho de protección de la variedad Nadorcott registrado en España. Esta circunstancia hubiera demostrado que la demandante estaba afectada individualmente, singularizada por el acto litigioso frente a cualquier otro operador económico⁸⁰.

Además, el TPI rechaza que la demandante se haya visto afectada en sus propios intereses como asociación o que la resolución litigiosa afecte individualmente a uno de sus miembros. Al hilo de esta última cuestión se plantea el tercer problema de la demanda de FECOAV: se trata de la cuestión de la capacidad de representación de FECOAV. A este respecto el TPI afirma lo siguiente:

“los estatutos de la demandante no indican que esté facultada para actuar en juicio en defensa de los intereses de ciertos productores específicos de mandarinas que son socios indirectos de sus propios socios. En la medida en que la demandante

⁷⁸ As. T-95/06, apartado 83.

⁷⁹ “En efecto, una interpretación amplia permitiría que cualquier persona que deseara oponerse a la concesión de una protección alegase la invalidez de la misma en un recurso posterior al procedimiento de concesión, en vez de presentar sus observaciones en tal procedimiento, ala vez largo y complicado a causa de dels exámenes técnicos necesarios. Por consiguiente, la interpretación defendida por la demandante restaría utilidad a dicho procedimiento, mientras que una interpretación como la que se recoge en la sentencia *Plaumann/Comisión*, ..., animaría a todos los interesados a presentar sus observaciones en el procedimiento administrativo de concesión.” *Ibid.*.

⁸⁰ As. T-95/06, apartado 88.

considera que de las leyes y decretos vigentes en España se deduce que ella está facultada para representar a los socios de sus socios, procede señalar que ha invocado este argumento por primera vez en la vista ante el Tribunal de Primera Instancia y que tales leyes y decretos no obran en autos”.⁸¹ (...) Por último, es preciso recordar igualmente que la demandante interpuso el recurso en su nombre, y no en el de determinados productores de mandarinas. Por consiguiente, procede concluir que, en el presente asunto, la demandante no podía ser considerada representante de los intereses de los productores individuales de mandarinas ante la sala de recurso.⁸²

Así, el TPI subraya que los tres miembros de la Asociación (Unión de Cooperativas de Valencia, Unión de Cooperativas de Castellón y Unión de Cooperativas de Alicante) no son productores de mandarinas.⁸³ Lo anterior es cierto y también lo es el que la propia denominación de los miembros de FECOAV evidencia que representan a las cooperativas agrarias de las tres provincias valencianas, que reúnen productores individuales de cítricos. Además, ninguna cooperativa, ni los productores individuales se opusieron a que FECOAV protegiera sus intereses.⁸⁴

Pese a que el TPI rechaza la representatividad de FECOAV, el TPI toma en consideración la situación singular de Anecoop, gran empresa hortofrutícola, miembro de uno de sus tres socios, (pero no uno de sus socios, de acuerdo con el TPI). El TPI afirma que en cualquier caso la Resolución de concesión sólo le afecta en razón de una situación de hecho objetiva que no le caracteriza frente a otros suministradores de material vegetal del sector.

Por último, y a juicio del TPI, el impacto económico de la resolución litigiosa en la situación de los representados por FECOAV no demuestra la existencia de afectación individual. Ni tan siquiera el hecho de que las exigencias económicas muy elevadas del titular de la variedad hubieran obligado a determinados productores a arrancar sus plantaciones de la variedad Nadorcott.⁸⁵

C) Acerca de la existencia de tutela jurisdiccional efectiva.

⁸¹ *Ibíd.* apartado 97.

⁸² *Ibíd.* apartados 99 y 100.

⁸³ Asimismo, argumenta que la demandante tiene un poder de representación limitado de conformidad con sus estatutos. Y que no acreditó sino en la vista oral que su poder de representación alcanza a determinadas cooperativas que a su vez son miembros de las tres Uniones de cooperativas que forman parte de la misma. *Ibíd.*

⁸⁴ TJCE, sentencia de 2 de febrero de 1988, *Van der Kooy y otros / Comisión*, as. Ac. 67, 68 y 70/85, Rec. p. 246.

⁸⁵ A la hora de realizar esta afirmación el TPI se basa en una jurisprudencia reiterada hecho de que el acto tenga repercusiones económica más importantes sobre unos determinados operadores que sobre los demás no permite considerarlos individualmente afectados. As. T-95/06, apartado 102.

La demandante alega que el recurso ante la sala de recurso es la única vía efectiva de que dispone para impugnar la resolución de concesión y que “una vez transcurrido el plazo de recurso, no es posible impugnar la protección comunitaria de la variedad vegetal ante ninguna autoridad ni tribunal nacional” (apartado 112). Frente a dicho argumento, el TPI opone que el concepto de afectación individual “debe interpretarse a la luz del principio de tutela judicial efectiva”. Además, el TPI recuerda que los artículos 59,67 y 68 del Reglamento 2100/94 establecen un procedimiento de recurso. Por consiguiente, “como el recurso ante la sala de recurso abre la posibilidad de someter posteriormente el asunto al juez comunitario, es errónea la alegación de la demandante sobre la inexistencia de tutela jurisdiccional efectiva en el presente asunto”(apartado 117).

Pese a lo indicado por el TPI, las posibilidades de que FECOAV obtenga una resolución sobre el fondo del asunto quedan virtualmente eliminadas por el hecho de que no participó en el procedimiento de concesión de la variedad ante la OCVV. Formalmente, el recurso está previsto pero el concepto excesivamente restrictivo de afectación individual excluye virtualmente la posibilidad de que el recurso sea admitido en contra, en mi opinión, de la intención del legislador comunitario (art.73.3 del Reglamento 2100/94).

En suma, a la FECOAV no se le permite discutir la cuestión de fondo relativa al derecho del interviniente sobre la variedad vegetal, ni ante la Sala de Recurso de la OCVV ni ante el TPI por falta de legitimación basada en la inexistencia de afectación individual.

La sentencia analizada resulta excesivamente restrictiva dado que la resolución litigiosa afecta muy severamente a la posición jurídica de las empresas a las que FECOAV representa, limitando el ejercicio de su actividad económica habitual. Además, la resolución litigiosa afecta directamente a los representados de la demandante porque sus efectos jurídicos son directos, su eficacia no depende de ningún otro acto jurídico interpuesto, acto que no se precisa en este caso: debido a ello el inicio de un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales internos contra la resolución de la OCVV que es un acto de una agencia comunitaria resulta inviable.

Por otra parte, la rigidez y el formalismo excesivos con el que el TPI aborda el hecho de que FECOAV representa a los productores citrícolas valencianos prácticamente aboca al fracaso la causa que aquí se analiza. Ello supone que deberá ser cada agricultor, uno a uno, "personal e individualmente" quien se persone en las instancias jurídicas y administrativas pertinentes de la Unión Europea en defensa de sus derechos. Pero es difícilmente imaginable que los agricultores individuales se impliquen en una causa judicial, cualquiera que sea: el asociacionismo debe servir para la defensa de causas que de manera aislada nunca llegarían a la justicia.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Conforme al Derecho Comunitario, las asociaciones carecen de legitimación activa para defender los intereses generales de sus miembros. No obstante ello, la jurisprudencia comunitaria admite las demandas de anulación de las asociaciones que demuestran que al menos uno de sus miembros está afectado directa e individualmente por el acto litigioso de acuerdo con el art.230.4 TCE. El estudio de la jurisprudencia comunitaria reciente evidencia que las demandas planteadas por asociaciones por esta vía no han prosperado. En efecto, la noción de afectación individual acuñada en la jurisprudencia es muy restrictiva por lo que las demandas de anulación planteadas por asociaciones fracasan porque este requisito no queda demostrado. En este contexto, la inexistencia de una vía de recurso alternativa al recurso de anulación no constituye un argumento decisivo a favor de la admisibilidad porque lo decisivo y determinante es la concurrencia del requisito de afectación individual. En este sentido, el TPI ha llegado a afirmar (asunto FECOAV / OCVV, 2008) que el requisito de la afectación individual debe interpretarse a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva. El derecho a la tutela judicial efectiva aparece así como un mero criterio interpretativo sobre el que prima la noción jurisprudencial, intangible, de afectación individual.

Hay otras dos fórmulas para el acceso de las asociaciones al foro comunitario por el vía del recurso de anulación, pero su utilidad queda básicamente circunscrita al contencioso de las ayudas de Estado así como a aquellos otros ámbitos en los que existe un procedimiento administrativo ante la Comisión europea en el marco del cual las asociaciones ostentan derechos procesales específicos. En la sentencia que resuelve el asunto FECOAV / OCVV el TPI ha dejado claro que el planteamiento de un recurso ante la sala de recurso de la OCVV no concede a la asociación litigante un *pase* para el acceso a la jurisdicción del TPI. Únicamente la participación en el procedimiento de concesión ante la OCVV constituye un factor de individualización.

Por último, las ONGS medioambientales son las únicas que tienen el derecho legalmente reconocido de acceso al foro comunitario; queda por ver como el TPI delimitará los contornos precisos de dicho derecho.