

# **PARTICIPACION DE LOS PARTICULARES EN EL CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE LAS INSTITUCIONES: EL RECURSO DE ANULACION; EVOLUCION JURISPRUDENCIAL RECIENTE**

por Rafael ALLENDESALAZAR (\*)

## **SUMARIO**

I. INTRODUCCION.—II. EL RECURSO DE ANULACION COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD COMUNITARIA: 1. Introducción. 2. Actos recurribles: 2.1. Diferencias formales entre el artículo 173 TCEE y el artículo 33 TCECA; 2.2. Requisitos orgánicos: Organos productores del acto recurrible; 2.3. Criterio funcional: actos destinados a producir efectos jurídicos; 2.4. Distinción entre reglamento y decisión. 3. Recurrentes privilegiados. 4. Recurrentes particulares: 4.1. Introducción; 4.2. Afectación individual; 4.3. Afectación directa. 5. Plazo de interposición del recurso.—III. PROCEDIMIENTOS CON PARTICIPACION DIRECTA DE LOS PARTICULARES: A) Actos adoptados en aplicación de los artículos 85 y 86 TCEE. B) Actos adoptados en virtud de procedimientos antidumping.

## **I. INTRODUCCION**

Frente a otras organizaciones internacionales de cooperación e integración económica, las «Comunidades Europeas» —término reservado para designar al conjunto de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA)—, conforman una auténtica «Comunidad de Derecho» (1) en la que están claramente presentes los rasgos inherentes a una situación de «Imperio de la Ley»: ejercicio de sus competencias a través de normas jurídicas, que forman un auténtico ordenamiento jurídico específico y que vinculan a las propias instituciones de las que emanan; existencia, dentro de dicho ordenamiento, de una jerarquía normativa; presencia de un Tribunal de Justicia, independiente de los órganos «legislativos» de la Comunidad, encargado de garantizar el respeto al referido ordenamiento.

(\*) Abogado.

(1) DAGTOGLOU, P.: «Naturaleza jurídica de la Comunidad Europea», Treinta años de Derecho Comunitario. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1984, pp. 35-44. Vide pp. 42 y 43.

Otra característica diferenciadora de las Comunidades Europeas, frente a la mayor parte de las organizaciones internacionales clásicas, es la de considerar sujetos directos de derechos y obligaciones, no sólo a los Estados, sino también a los particulares. Es pues lógico que, respondiendo a esta peculiaridad, esa «Comunidad de Derecho» prevista en los tres Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas les ofrezca la posibilidad de iniciar determinados procedimientos para instar, bien directamente o a través de los órganos jurisdiccionales nacionales, la tutela por parte del Tribunal de Justicia de estos derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario. En este sentido, los particulares se convierten en un eslabón esencial del control de la legalidad comunitaria.

Dicho esto, es obligado, sin embargo, reconocer pleno contenido a la clásica distinción entre «recurrentes privilegiados» —Comisión, Consejo y Estados miembros— y «recurrentes no privilegiados» —los particulares—, dadas las diferencias que establecen los Tratados, tanto en lo que se refiere a la posibilidad o imposibilidad de acceso a determinadas vías de recurso, como a las condiciones exigidas a unos y a otros. Este diverso tratamiento, frecuentemente justificado por motivos de seguridad jurídica y de presunción de legalidad, no es empero exclusivo del Derecho comunitario, que en este punto no hace sino recoger distinciones más o menos paralelas previstas en los sistemas nacionales de control de la legalidad de los actos administrativos.

El presente artículo no tiene pretensión de examinar la red de procedimientos judiciales previstos para garantizar el cumplimiento de la legalidad comunitaria, en términos relativamente parecidos, por los tres Tratados: recurso de constatación de infracción (art. 88 TCECA, 169-171 TCEE, 141-143 TCEEA); recurso de anulación (art. 33 TCECA, 173 TCEE, 146 TCEEA); recurso por inactividad (art. 35 TCECA, 175 TCEE, 148 TCEEA); procedimiento incidental prejudicial (art. 41 TCECA, 177 TCEE, 150 TCEEA); procedimiento incidental de ilegalidad (art. 36 TCECA, 184 TCEE, 156 TCEEA); recurso por responsabilidad civil extracontractual (artículo 40 TCECA, 175 y 215,2 TCEE, 151 y 188,2 TCEEA). Ni siquiera trataremos todas las vías abiertas a los particulares para garantizar la legalidad de los actos comunitarios, ya que no serán objeto de comentario, ni el procedimiento incidental prejudicial en apreciación de validez de los actos adoptados por las Instituciones de la Comunidad, ni el recurso por inactividad (2).

Al hilo de una serie de sentencias pronunciadas recientemente, que han permitido al Tribunal aclarar el alcance de algunos puntos en la aplicación del recurso de anulación, nos ceñiremos al estudio de esta vía de recurso como instrumento fundamental de defensa directa contra los actos obligatorios ilegales emanados de las instituciones comunitarias, centrándonos por ello fundamentalmente en los

(2) Para un repaso conciso de estos procedimientos ver:

- DE FRUTOS, J. M.: «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *GJ de la CEE*, 1985, D-1, pp. 109-140.
  - RASMUSSEN, H.: «El Tribunal de Justicia». Treinta años de Derecho Comunitario. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1984, pp. 161-208.
- De entre los estudios más generales nos permitimos recomendar:
- JOLIET, R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes*, Le contentieux, Liège, 1981.
  - SCHERMERS, H. G.: *Judicial protection in the European Communities*, Kluwer, 1983, 3.ª ed.
  - VANDERSANDEN y BARAV: *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977.

problemas relacionados con su admisibilidad: requisitos formales exigidos para su interposición y condiciones de legitimación activa impuestas a los particulares para poder acudir a esta vía. A continuación y a modo de conclusión, veremos brevemente como el recurso de anulación se ha convertido en un instrumento primordial de defensa para los particulares en aquellas políticas cuyo desarrollo está basado en una relación directa entre aquéllos y las instituciones comunitarias: aplicación de los artículos 85 y 86 TCEE, procedimientos antidumping y de aplicación del nuevo instrumento de política comercial, y regulación comunitaria de los regímenes de ayudas de Estado.

Concluimos esta introducción advirtiendo al lector que, si bien el recurso de anulación está contemplado en los tres Tratados constitutivos de cada una de las Comunidades —art. 33 TCECA; 173 TCEE; 146 TCEEA— el contenido de la disposición del Tratado de París es parecido pero no idéntico al de ambos Tratados de Roma. Si bien a lo largo de nuestra exposición nos referiremos a los dos textos, incidiremos fundamentalmente en el desarrollo jurisprudencial alcanzado por el artículo 173 TCEE, limitándonos a poner de manifiesto, en el ámbito de la CECA, aquellas diferencias que consideramos más significativas.

## II. EL RECURSO DE ANULACION COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD COMUNITARIA

### 1. Introducción

El recurso de anulación es el equivalente comunitario de los procedimientos de control de la constitucionalidad existentes en los ordenamientos jurídicos internos de cada uno de los Estados miembros (2 bis), cuya estructura y funcionamiento inspiraron a los autores del Tratado a la hora de redactar los artículos 33 TCECA, 173 TCEE y 146 TCEEA. Dentro del ordenamiento jurídico comunitario, es el instrumento primordial para garantizar el Imperio de la ley y la protección jurisdiccional de los sujetos destinatarios de las normas comunitarias (3). Esta función esencial ha sido expresamente recordada por el Tribunal de Justicia con ocasión de dos sentencias pronunciadas muy recientemente en sendos procedimientos dirigidos contra actos emanados del Parlamento, y a las que más adelante nos referiremos con mayor detalle. En este sentido, el Tribunal aclara textualmente que:

«es necesario recordar que la Comunidad Económica Europea es una comunidad de derecho, por lo que ni los actos de sus Estados miembros ni los de sus instituciones escapan al control de su conformidad con la carta

---

(2 bis) El TJCE ha empleado a veces la expresión «control de constitucionalidad» para referirse al control, mediante el recurso de anulación, de conformidad del Derecho derivado con los Tratados, en aplicación del principio de jerarquía normativa, propio de toda comunidad de Derecho. Vide, p. ej., el As. 8/55 FEDERATION CHARBONNIERE DE BELGIQUE C/ ALTA AUTORIDAD. Sent. 16-07-1965. Rep. 1965, pp. 199 y ss.

(3) VANDERSANDEN & BRAV, op. cit., n. (2), p. 125.

constitucional que es el Tratado; una interpretación del art. 173 del Tratado que excluya a los actos del Parlamento de aquéllos que pueden ser atacados abocaría a un resultado contrario, tanto al espíritu del Tratado expresado en su art. 164, como a su sistemática» (4).

En qué medida podrá el recurso de anulación cumplir esta función dependerá del alcance que se le de a las condiciones de admisibilidad, de por sí restrictivas, previstas en el artículo 173, cuyo tenor literal reza como sigue:

«El Tribunal controlará la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes. A tal fin, será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del presente Tratado o cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión.

Toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, recursos 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.

Los recursos previstos en el presente artículo deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día que éste haya tenido conocimiento del mismo».

## 2. Actos recurribles

Al igual que sucede con la mayor parte de las legislaciones administrativas nacionales, el Derecho comunitario también señala determinadas limitaciones en cuanto a los actos susceptibles de ser recurridos en anulación. En efecto, en principio únicamente son recurribles los «actos emanados del órgano competente, destinados a producir efectos jurídicos, que constituyan el término último en el procedimiento interno ante dicho órgano, por los cuales éste se pronuncie definitivamente, bajo una forma que permita reconocer su naturaleza» (4 bis).

Ateniéndonos a esta definición jurisprudencial, y tras poner de manifiesto algunas diferencias en el enunciado entre el Tratado de París y los de Roma, examinaremos las condiciones orgánicas y funcionales exigidas para estar en presencia de un acto recurrible por vía de anulación.

---

(4) As. 294/83 PARTIDO ECOLOGISTA «LOS VERDES» C/ PARLAMENTO EUROPEO. Sent. 23-04-1986. No publicada.

(4bis) As. 54/65 COMPAGNIE DES FORGES DE CHATILLON COMMENTRY ET NEUVES-MAISONS C/ ALTA AUTORIDAD. Sent. 16-06-1966. Rep. 1966, pp. 265 y ss.

## 2.1. Diferencias formales entre el artículo 173 TCEE y el artículo 33 TCECA.

A tenor de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 173 TCEE, sólo cabe interponer recurso contra «los actos del Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes», formulación diferente de la contenida en el artículo 33 TCECA —«El Tribunal será competente para pronunciarse sobre los recursos de nulidad...interpuestos contra las decisiones y recomendaciones de la Alta Autoridad...»—; estas diferencias no suponen, sin embargo, un cambio radical en la concepción última de qué actos pueden ser objeto de recurso en anulación:

i) El TCEE amplía la posibilidad de interponer recurso contra actos emanados de la Alta Autoridad CECA —Comisión CEE y CEEA— a los actos del Consejo. Estamos, sin embargo, ante una consecuencia lógica de la alteración en el equilibrio Interinstitucional resultante de los Tratados de Roma, que extiende al Consejo el carácter de órgano ejecutivo antes reservado a la Alta Autoridad.

ii) A tenor del artículo 14 TCECA, las decisiones y recomendaciones son los actos de carácter obligatorio que podrá adoptar la Alta Autoridad para el cumplimiento de sus funciones. En su formulación negativa de los actos susceptibles de ser recurridos, el artículo 173 TCEE, interpretado conjuntamente con el artículo 189 del mismo texto legal, está acudiendo a idéntico criterio, dado que tanto las recomendaciones como los dictámenes son actos no vinculantes. Así pues, tanto en uno como en otro caso, quedan excluidos del control de anulación aquellos actos que no producen efectos obligatorios para sus destinatarios.

## 2.2. Requisitos orgánicos: Organos productores del acto recurrible.

Cabe ahora preguntarse si la referencia al Consejo y la Comisión como únicas instituciones productoras de actos susceptibles de ser recurridos por vía del artículo 173 TCEE debe o no ser interpretada de forma literal.

Mientras permaneció inalterado el reparto de competencias interinstitucional previsto por los autores del Tratado, que reservaba al Consejo y la Comisión la facultad de adoptar actos obligatorios, la única solución lógica era la de atenerse al tenor literal de la disposición y «considerar inadmisibile cualquier recurso, basado en el art. 173, dirigido contra una institución distinta del Consejo o de la Comisión» (5).

La situación cambió radicalmente a raíz de los Tratados presupuestarios de 1970 y 1975, que confirieron al Parlamento importantes prerrogativas en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto de la Comunidad. La necesidad de dar respuesta a esta nueva situación era compartida por toda la doctrina, que, sin embargo, difería a la hora de proponer una solución: el Juez Pescatore se

---

(5) As. 91/76 DE LACROIX C/ TRIBUNAL DE JUSTICIA. Sent. 03-02-1977. Rep. 1977, pp. 225 y ss.

Inclinaba por extender la interpretación del artículo 173 a los actos obligatorios del Parlamento; el profesor Joliet, en cambio, consideraba preferible acudir a la vía de la revisión formal del Tratado, prevista en el artículo 236 TCEE, dado que de otra forma se llegaría a una situación ilógica donde el Parlamento estaría dotado de legitimación pasiva para ser objeto de un recurso en anulación, pero no legitimación activa para recurrir contra los actos del Consejo o de la Comisión (6).

En 1983 y 1984, con ocasión de los asuntos relativos a la sede del Parlamento Europeo (6 bis), el Tribunal evitó pronunciarse sobre este punto, acudiendo a la vía del artículo 38 TCECA que le faculta para anular acuerdos de la Asamblea. Pero dos recientes sentencias —de 23 de abril y 3 de julio del presente año— han venido a zanjar, también en el ámbito del Tratado de Roma, y de forma no exenta de ironía, esta cuestión: jubilado el Juez Pescatore y habiéndose convertido el profesor Joliet en Juez del Tribunal, la Corte ha seguido la tesis del magistrado luxemburgués:

«es necesario recordar que la Comunidad Económica Europea es una comunidad de derecho, por lo que ni los actos de sus Estados miembros ni los de sus Instituciones escapan al control de su conformidad con la carta constitucional que es el Tratado;

una interpretación del art. 173 del Tratado que excluya a los actos del Parlamento de aquéllos que pueden ser atacados, abocaría a un resultado contrario, tanto al espíritu del Tratado expresado en su art. 164, como a su sistemática. En efecto, si no se reconociese la posibilidad de su control por parte del Tribunal, los actos que el Parlamento Europeo adopta en la esfera del Tratado podrían invadir el ámbito de competencias de los Estados miembros o de las demás instituciones, o traspasar el límite de las competencias fijado por su autor;

conviene pues considerar que cabe dirigir un recurso de anulación contra los actos del Parlamento Europeo susceptibles de producir efectos jurídicos respecto de terceros» (7).

Quedan empero excluidos del control de anulación los actos de los Estados miembros, tanto unilaterales como derivados de acuerdos entre varios de ellos. A este respecto el Tribunal ha señalado expresamente:

«El art. 173 TCEE, que establece las condiciones de admisibilidad del recurso de anulación, dispone que el Tribunal "controlará la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes". De esta disposición se desprende que el Tribunal no tiene competencia para conocer recursos dirigidos a obtener la anulación de leyes o

(6) JOLIET, R., *op. cit.*, n. (2), pp. 58-59.

(6 bis) As. 230/81 GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO C/ PARLAMENTO EUROPEO. Sent. 10-02-1983. Rep. 1983, pp. 255 y ss. As. 108/83 GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO C/ PARLAMENTO EUROPEO. Sent. 10-04-1984. Rep. 1984, pp. 1945 y ss.

(7) As. 294/83 PARTIDO ECOLOGISTA, cit. n. (4). As. 34/86 CONSEJO C/ PARLAMENTO EUROPEO. Sent. 03-07-1986. No publicada.

medidas puramente nacionales. El control de la legalidad de actos o medidas adoptados por las autoridades nacionales de un Estado miembro, en virtud de normas de Derecho Interno, no corresponde al Tribunal de Justicia sino que es competencia de las jurisdicciones nacionales» (8).

Lógicamente, y no tratándose de un acto unilateral de las instituciones comunitarias, tampoco debería poderse solicitar la anulación de un acuerdo concluido por la CEE con países terceros. La jurisprudencia comunitaria sobre este punto no es, sin embargo, del todo concluyente —en especial la Opinión 1/75 y la sentencia de 30-4-1974 pronunciada a título prejudicial en el as. 181/73 HAEGEMAN—. El profesor Joliet sostiene que el recurso de anulación únicamente podrá dirigirse contra el acto de la Institución que contenga la decisión de adoptar el acuerdo, y no contra éste (9). Vandersanden, recogiendo la postura de Kovar, pone incluso en duda la utilidad de esta solución: en virtud del artículo 228 TCEE, los acuerdos vinculan a las instituciones y los Estados miembros, e integran el ordenamiento jurídico comunitario, con independencia del acto que pueda adoptar el Consejo, con los que los vicios de éste no deberían alcanzar a aquéllos (10). Además, coinciden estos autores, los acuerdos son actos consensuados que implican un acuerdo de voluntad entre dos partes, una de las cuales no sería sujeto de derecho ante el Tribunal de Luxemburgo.

Mencionamos a continuación, sin entrar en mayores disquisiciones, una cuestión que suele enfocarse conjuntamente con el problema del órgano productor del acto susceptible de recurso: la delegación de firma y la delegación de poder. Se trata, en efecto, de decidir cuando se está ante «actos del Consejo y de la Comisión» en el sentido del artículo 173.

Las cartas de funcionarios —incluso del director general de un servicio— en las que éstos expresan su opinión acerca, por ejemplo, de la compatibilidad de determinados acuerdos con la práctica de la Comisión en materia de los artículos 85 y 86, no obligan a ésta (11). Sin embargo, el artículo 27 del Reglamento interno de la Comisión le permite proceder a una simple delegación de firma en favor de un funcionario. Ahora bien, tal y como ha tenido el Tribunal ocasión de confirmar en un asunto relativo a la firma «por delegación» del director general de la competencia de una comunicación de quejas, dicha delegación es tan sólo una medida relativa a la organización interna de los servicios de la Comisión, y no debe ser confundida con una delegación de poder (12).

El artículo 53 TCECA recoge la posibilidad de proceder a una delegación de poder en favor de varias empresas, para establecer los mecanismos financieros necesarios para la realización de determinados fines. Sobre la base de esta disposición, la Alta Autoridad ha delegado poderes en la Caja de nivelación de precios

(8) As. 46/81 GIORGIO BENVENUTO. Resolución de 10-03-1981. Rep. 1981, pp. 809 y ss.

(9) JOLIET, R., op. cit., n. (2), pp. 59-60.

(10) VANDERSANDEN & BARAV, op. cit., n. (2), pp. 146-147.

(11) As. 71/74 FURBO C/ COMISION. Sent. 15-05-1975. Rep. 1975, pp. 563 y ss.; As. 37/39 MARTY C/ LAUDER. Sent. 10-07-1980. Rep. 1980, pp. 2481 y ss.; As. 99/79 LANCOME C/ ETOS. Sent. 10-07-1980. Rep. 1980, pp. 2511 y ss.

(12) As. 48/69 ICI C/ COMISION. Sent. 14-07-1972. Rep. 1972, pp. 619 y ss.

de chatarra. A este respecto, el Tribunal ha reconocido que las decisiones adoptadas por el organismo delegado son imputables al órgano delegante, y por lo tanto susceptibles de ser recurridas. Sin embargo, el propio órgano jurisdiccional, al igual que la práctica totalidad de la doctrina, expresan su reticencia ante esta figura. De hecho, la posibilidad de delegación de poder no fue recogida en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

### 2.3. Criterio funcional: actos destinados a producir efectos jurídicos.

Tanto el artículo 173 TCEE como el artículo 33 TCECA, el primero de ellos mediante una construcción a contrario sensu de la frase, señalan qué actos son susceptibles de ser recurridos en anulación. Leídas en relación con los artículos 189 TCEE y 14 TCECA respectivamente, estas disposiciones excluyen de esta vía de recurso a aquellos actos desprovistos de carácter obligatorio: las recomendaciones y dictámenes CEE y los dictámenes CECA —debe tenerse bien presente la asimetría entre los actos típicos del TCECA y del TCEE, especialmente por lo que respecta a las recomendaciones CECA—.

Desde un principio, el Tribunal descartó una interpretación excesivamente literal de los artículos 33 TCECA y 173 TCEE, relegando el criterio formal de la denominación del acto en cuestión como elemento determinante de la admisibilidad; de no haber actuado así, la posibilidad de recurrir un determinado acto hubiera quedado, en cierta medida, a merced de la institución que lo adopta bajo una u otra forma.

El abandono del criterio formal es aplicable, no sólo a los actos típicos, sino también a los atípicos. Frente a una línea argumental consistente en señalar que el artículo 173 TCEE no debiera de extenderse a los actos atípicos, puesto que uno de los motivos de anulación contemplados, los vicios sustanciales de forma, obviamente no puede ser aplicado a este tipo de actos, el Tribunal rehusó expresamente la interpretación formal en la famosa sentencia AETR (13), reconociendo la posibilidad de solicitar la anulación de una «deliberación» del Consejo:

«Considerando que, a tenor del art. 173, el Tribunal tiene la misión de controlar la legalidad “de los actos del Consejo ... que no sean recomendaciones o dictámenes”; que, al excluir del recurso de anulación interpuesto por los Estados miembros o las instituciones únicamente “las recomendaciones o dictámenes” —carentes, en virtud del art. 189 in fine de todo carácter vinculante—, el art. 173 contempla, como susceptibles de recurso de anulación, todas las disposiciones adoptadas por las instituciones que busquen producir un efecto jurídico; que este recurso tiende, conforme a lo prescrito en el art. 164, a garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado; que sería contrario a este objetivo interpretar de forma restrictiva las condiciones de admisibilidad del recurso, limitando su alcance tan sólo a las categorías de actos contempladas en

(13) As. 22/70 COMISION C/ CONSEJO (AETR). Sent. 31-03-1971. Rep. 1971, pp. 263 y ss.



el art. 189; que el recurso de anulación debe quedar por tanto abierto respecto de todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualesquiera sean su naturaleza y su forma, que busquen producir efectos jurídicos».

Descartado el criterio formal, el factor determinante será el hecho de que el acto produzca efectos jurídicos y ponga término al procedimiento interno seguido ante el órgano actor. La formulación del Tribunal en la primera de las sentencias pronunciadas con ocasión del procedimiento seguido por la Comisión contra IBM por abuso de posición dominante —IBM solicitaba la anulación de los actos que habían llevado a la institución comunitaria a iniciar un procedimiento por infracción a las normas de competencia, así como de la correspondiente comunicación de las quejas—, resulta especialmente esclarecedora (13 bis).

«Para determinar si las medidas objeto de recurso son actos en el sentido del art. 173, es preciso atenerse a su contenido. Según la jurisprudencia constante del Tribunal, constituyen actos o decisiones susceptibles de ser recurridos en anulación las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios de naturaleza a afectar los intereses del recurrente, modificando de forma caracterizada su situación jurídica. Por el contrario, la forma que reviste el acto o la decisión, resulta, en principio, indiferente a efectos de la posibilidad de recurrirlo en anulación.

Cuando se trate de actos o decisiones cuya elaboración implique diversas fases, resultando de la conclusión de un procedimiento interno, se desprende de la misma jurisprudencia el hecho de que, en principio, tan sólo son recurribles aquellos actos que fijan de forma definitiva la postura de la Comisión o del Consejo al término de dicho procedimiento interno, con exclusión de las medidas intermedias cuya finalidad sea la de preparar la decisión final.

Únicamente se producirá una situación distinta cuando los actos o decisiones adoptados a lo largo del procedimiento, no sólo reúnan las referidas características jurídicas, sino que además constituyan por sí mismos el último término de un procedimiento especial distinto del que debe permitir a la Comisión o al Consejo pronunciarse sobre el fondo del asunto».

Concluimos este punto recordando como se ha traducido, para algunos tipos de actos, esta línea jurisprudencial. El Tribunal ha considerado, por ejemplo, que una comunicación de la Comisión adoptada en virtud del artículo 15.6 del Reglamento 17/62, mediante la cual hace saber a las empresas interesadas que, tras un examen provisional, estima que un acuerdo o práctica es contrario al artículo 85, produce efectos jurídicos en el sentido del artículo 173: «la comunicación produce efectos jurídicos definitivos al suponer una modificación irreversible del status de las empresas interesadas; en efecto, las empresas quedan desprovistas del derecho a la inmunidad frente a las multas del que hasta entonces gozaban, lo cual implica para ellas un perjuicio, puesto que pasan de una situación de se-

---

(13 bis) As. 60/81 IBM C/ COMISION. Sent. 11-11-1981. Rep. 1981, pp. 2639 y ss.

guridad a una de inseguridad, y son provisionalmente consideradas culpables» (14). También ha entendido que producían efectos jurídicos los actos derivados de la aprobación o ejecución del presupuesto de la Comunidad y del Parlamento Europeo (15). En cambio, los actos exploratorios y confirmadores no son susceptibles de producir efectos jurídicos en el sentido del artículo 173 TCEE; cuando el acto tan sólo adapte o aplique otro anterior, sin modificarlo, el recurso de anulación podrá dirigirse únicamente contra este segundo acto previo (15 bis). Tampoco cabe en principio recurso contra los actos preparatorios, es decir, aquéllos adoptados a lo largo del proceso interno de elaboración del acto definitivo; sin embargo, las presuntas ilegalidades que pudieran viciarlos podrán ser invocadas en el momento de recurrir el acto definitivo del que constituyen una fase de elaboración (16). Los «actos negativos», es decir, aquéllos que denieguen o rechacen algo, son asimilados a los «actos positivos», pese a las fundadas reticencias que esta actitud suscita en el profesor Vandersanden (16 bis). Por último, tampoco cabe interponer recurso contra aquéllos actos cuyos efectos quedan limitados a la esfera administrativa interna (17).

#### 2.4. Distinción entre reglamento y decisión.

Hasta aquí hemos expuesto los requisitos orgánicos y funcionales que debe reunir un acto para ser susceptible de recurso de anulación, y la interpretación, globalmente calificable de liberal, que de los mismos ha dado el Tribunal de Luxemburgo. Sin embargo, no todos los actos de las instituciones comunitarias destinados a producir efectos jurídicos más allá de la esfera administrativa interna reciben un mismo tratamiento a efectos de la admisibilidad del recurso, o mejor dicho, a efectos de la legitimación activa para interponer el recurso. Por ello resulta conveniente, antes de dar por concluido el examen de los actos recurribles y adentrarnos en las condiciones de legitimación de las dos categorías de recurrentes a las que más adelante nos referiremos, detenerse por un momento en la distinción de dos tipos de actos obligatorios: el reglamento y la decisión.

También en este punto es preciso comenzar haciendo mención a las diferencias existentes entre el texto del Tratado de París y los Tratados de Roma. El artículo 33 TCECA establece una distinción entre «recomendaciones individuales» y «recomendaciones generales» que va más allá del catálogo de actos típicos del artículo 14 TCECA: decisiones, recomendaciones y dictámenes. Por el contrario, las categorías de actos enunciados en el artículo 173-2 TCEE —reglamentos y decisiones— se corresponden con la clasificación contenida en el artículo 189 del mismo texto legislativo. No vamos a entrar en el análisis de estas diferencias

(14) As. ac. 8-11/66 S.A. CIMENTERIES Y OTROS C/ COMISION. Sent. 15-3-67. Rep. 1967, pp. 94 y ss.

(15) Sentencias del Parlamento Europea citadas en n. (7).

(15 bis) As. ac. 81 y 119/85 C/ COMISION. Sent. 10-06-1086. No publicada.

(16) As. 60/81 IBM C/ COMISION, cit., n. (13 bis).

(16 bis) VANDERSANDEN & BARAV, op. cit., n. (2), pp. 145-146.

(17) As. 20/58 PHOENIX-RHEINROHR C/ ALTA AUTORIDAD. Sent. 17-07-59, pp. 163 y ss.

y de las consecuencias que de las mismas puedan derivarse; a efectos del presente artículo, baste con ponerlas de manifiesto. Con la mayoría de la doctrina (18), nos limitaremos a identificar el concepto de «decisión general» CECA con el de reglamento CEE y la «decisión individual» con la decisión CEE.

El enunciado del artículo 189 TCEE apunta un primer criterio a la hora de distinguir un reglamento de una decisión: el número de destinatarios del acto. El reglamento es un acto de «alcance general» «que tiene efectos normativos erga omnes» (19), mientras que «los rasgos fundamentales de la decisión se desprenden de una limitación de los destinatarios a los que va dirigida» (20).

El empleo del alcance general como único criterio de diferenciación habría reducido el ámbito reglamentario más allá de lo necesario, ya que conllevaría excluir el empleo de este tipo de actos normativos en situaciones en las que, de alguna forma, deba quedar limitado el alcance del acto, bien siguiendo un criterio geográfico o en función de sus potenciales destinatarios. Así, por ejemplo, resultaría prácticamente imposible recurrir al empleo de reglamentos en el marco de la política agrícola común, o de la política comercial común, puesto que los potenciales destinatarios —los agricultores, en primer caso, los importadores y exportadores en el segundo— estarían de alguna forma limitados por la propia actividad objeto de regulación.

Resulta, por tanto, imprescindible completar este criterio derivado del texto del artículo 189 TCEE para poder delimitar el concepto de reglamento frente a la decisión. El segundo criterio es su carácter abstracto; el reglamento, en tanto que acto eminentemente normativo, se aplica, no a un número determinado de destinatarios, designados o identificables, sino a categorías contempladas de forma abstracta y en su conjunto (21).

El Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de precisar el alcance de este criterio, sobre todo con ocasión de los numerosos recursos planteados contra reglamentos de ejecución de la política agrícola comunitaria. El primer asunto en el que la institución luxemburguesa se pronunciaba, con una formulación que posteriormente retomaría en numerosas ocasiones, se refería a un reglamento por el que se fijaba el régimen de precios aplicable a la remolacha azucarera: «tal medida tiene un alcance general en el sentido del art. 189 del Tratado; en efecto, se aplica a situaciones jurídicas determinadas objetivamente y comporta efectos jurídicos respecto de categorías de personas contempladas de modo general y abstracto;... la naturaleza reglamentaria de un acto no se ve afectada por la posibilidad de determinar, con mayor o menor precisión, el número e incluso la identidad de los sujetos a los que se aplica en un momento dado, en tanto en cuanto esta aplicación se produzca en virtud de una situación objetiva de hecho o de derecho definida por el acto, en relación con la finalidad de éste; por otra parte, el hecho de que una norma jurídica pueda tener diferentes efectos jurídicos

(18) VANDERSANDEN & BARAV, *op. cit.*, n. (2), pp. 147-148.

(19) As. 8/55 FEDERATION CHARBONNIERE DE BELGIOUE C/ ALTA AUTORIDAD. Sent. 19-07-56. Rep. 1956, pp. 199 y ss. As. 18/57 NOLD C/ ALTA AUTORIDAD. Sent. 20-03-59. Rep. 1959, pp. 89 y ss.

(20) As. ac. 16 y 17/62 CONFEDERATION NATIONALE DE PRODUCTEURS DE FRUITS ET DE LEGUMES C/ CONSEJO. Sent. 14-12-62, pp. 901 y ss.

(21) *Ibid.*, p. 918.

concretos para los distintos sujetos a los que se aplica no contradice su carácter reglamentario, desde el momento en que esta situación viene determinada objetivamente» (22).

Así pues, un acto normativo conservará su carácter abstracto si los sujetos a los que afecta lo están en virtud de una situación objetiva de hecho o de derecho definida en el propio acto. A sensu contrario, estaremos ante una decisión adoptada bajo la apariencia de un reglamento cuando el acto es adoptado precisamente en virtud de los sujetos a los que va destinado, cuando, en palabra del profesor Waelbroeck, existe un nexo de causalidad entre el conocimiento que tiene la institución de la situación del sujeto y el acto adoptado (23).

Dejemos de momento aquí el problema de la distinción entre reglamento y decisión, sin perjuicio de que, dado que para poder recurrir tanto el uno como la otra, el particular tiene que demostrar que el acto le afecta directa e individualmente, volvamos de nuevo sobre él al examinar estas condiciones de legitimación activa de los particulares, tanto en general como en el marco de los actos adoptados por las instituciones en aplicación de la política de la competencia y de los mecanismos de defensa comercial.

### 3. Recurrentes privilegiados

Para conocer el alcance real de un determinado recurso, tanto o más importantes que los requisitos relativos al acto recurrible son las condiciones subjetivas exigidas a quien pretenda interponerlo.

La simple lectura del artículo 173 TCEE pone claramente de manifiesto las diferencias, por lo que respecta a su legitimación activa, entre los recurrentes citados en el apartado 1 y los contemplados en el apartado 2.

El artículo 173-1 contempla a los llamados «recurrentes privilegiados»: Estados miembros, Comisión y Consejo. Cualquiera de ellos está legitimado para interponer un recurso de anulación contra todo acto obligatorio de las instituciones, con la única limitación de la sujeción al plazo de dos meses fijado en el apartado 3 del referido artículo.

Estos recurrentes se entienden movidos por el interés general de garantizar la legalidad del ordenamiento comunitario. Por ello, no precisan demostrar su interés particular en la anulación del acto recurrido. De hecho, los Estados miembros ni siquiera ven modificada su posibilidad de interponer recurso de anulación contra un acto por el hecho de haber otorgado un voto favorable en el momento de su adopción (24).

Los Estados miembros, la Comisión y el Consejo son los encargados de desarrollar el Derecho comunitario, y como tal el artículo 173 les reconoce una condición

(22) As. 6/68 ZUCKERFABRIK WATENSTEDT C/ CONSEJO. Sent. 11-07-68. Rep. 1968, pp. 595 y ss.

(23) WAELBROECK, M., Rev. crit. Jur. belge, 1971, p. 533, citado por JOLIET, op. cit. n. (2), p. 77. En este sentido, más adelante veremos como, en el marco de la política de la competencia y de los derechos antidumping, el Tribunal tiene muy presente el papel desempeñado por los recurrentes en el proceso de adopción del acto.

(24) As. 166/78 ITALIA C/ CONSEJO. Sent. 17-07-76. Rep. 1976, pp. 2575 y ss.

de recurrentes cualificados. En cambio, los órganos que, dentro del equilibrio interinstitucional diseñado en los Tratados, tienen encomendadas funciones de control —el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia— carecen de legitimación activa para iniciar el recurso de anulación (25).

Entendemos, sin embargo, que existen al menos dos sólidos argumentos para, a pesar del tenor literal del artículo 173, reconocer el carácter de recurrente privilegiado al Parlamento Europeo:

i) Al referirse a los sujetos legitimados para interponer un recurso por inactividad, el artículo 175-1 menciona expresamente a «las demás instituciones de la Comunidad», incluida la Asamblea parlamentaria; por otra parte, el Tribunal de Justicia ha reiterado en varias ocasiones que los artículos 173 y 175 TCEE «son la expresión de una única y misma vía de Derecho» (26). Nada más lógico, pues, que entender la condición de recurrente cualificado para interponer un recurso de anulación a quien ya lo es para el recurso de inactividad.

ii) Habiéndose reconocido expresamente la legitimación pasiva del Parlamento Europeo en relación con el artículo 173 TCEE, dado que, tras el nuevo equilibrio institucional resultante de los Tratados presupuestarios, también puede adoptar actos obligatorios en desarrollo del Derecho comunitario, nada parece oponerse seriamente a que le sea reconocida su legitimación activa para interponer recursos de anulación.

#### 4. Recurrentes particulares

##### 4.1. Introducción.

Tanto el artículo 33 TCECA como el 173 TCEE, ambos en su apartado 2, señalan qué actos de las instituciones comunitarias, y bajo qué condiciones, pueden ser recurridos en anulación por los particulares. La simple lectura de estos apartados (27), en relación con el primero de los mismos artículos, pone de manifiesto el hecho de que la vía que prevén es mucho más estrecha de la reservada a los Estados miembros e Instituciones, considerados como recurrentes privilegiados. Pese a las críticas que este distinto tratamiento ha suscitado, la situación no es, sin embargo, muy diferente de la que se plantea, en el marco de los procedimientos de Inconstitucionalidad, en la mayor parte de los ordenamientos internos de los Estados miembros.

A su vez, el contenido del Tratado de París y de los de Roma difiere sensible-

(25) SCHREMERS, H., *op. cit.*, n. (2), p. 196.

(26) As. 15/70 AMADEO CHEVALLEY C/ COMISION, Sent. 18-11-70, Rep. 1970, p. 975.

(27) Vide supra el artículo 173 TCEE. El apartado 2 del artículo 33 TCECA reza como sigue: «Las empresas o las asociaciones contempladas en el art. 48 podrán interponer, en las mismas condiciones, recurso contra las decisiones y recomendaciones individuales que les afecten o contra las decisiones y recomendaciones generales que atimen que adolecen de desviación de poder por lo que a ellas respecta».

mente en este punto concreto. Tal y como ha reconocido expresamente el Tribunal de Justicia, sin con ello querer enjuiciar las razones de estas diferencias, el régimen previsto por el TCEE para la admisibilidad del recurso de anulación interpuesto por los particulares contempla condiciones más restrictivas que el TCECA (28).

El artículo 33-2 TCECA permite a las empresas o asociaciones de empresas interponer recurso de anulación contra:

i) Las decisiones y recomendaciones que les afecten. El Tribunal ha interpretado este requisito de la afectación de forma extremadamente liberal. Ha reconocido, por ejemplo, el interés suficiente de unas empresas para recurrir una decisión relativa al sistema de tarifas de transporte aplicado por sus competidoras (29), sin que se precise que la recurrente sea la única afectada por dicha decisión (30).

ii) Las decisiones y recomendaciones generales que estimen adolecen de desviación de poder por lo que a ellas respecta. La expresión «por lo que a ellas respecta» no debe entenderse en un sentido restrictivo —considerando que existe desviación de poder únicamente cuando el carácter general del acto adoptado procede de una voluntad expresa de sustraerlo a esta vía de control—, sino que tan sólo sirve para limitar la legitimación activa a aquellas empresas que sean «objeto o víctima» de la desviación de poder (31). El TJCE, en cambio, sí ha interpretado limitativamente la disposición por lo que afecta a los motivos de anulación; únicamente cabe invocar la referida desviación de poder (32).

Por su parte, el apartado 2 del artículo 173, cuyo tenor literal hemos recogido anteriormente, confiere a los particulares la facultad de introducir un recurso de anulación en tres supuestos diferentes:

- contra las decisiones de las que sean destinatarias;
- contra las decisiones que, adoptadas bajo la forma de un reglamento, les afecten directa e individualmente, y
- contra las decisiones que, aunque dirigidas a otra persona, les afecten directa e individualmente.

A diferencia del primer supuesto, que no encierra ninguna problemática específica, los otros dos suscitan una cuestión fundamental: el alcance que debe dársele a la doble condición de afectación directa e individual.

Antes de adentrarnos en su análisis, conviene, sin embargo, hacer alguna puntualización sobre el iter lógico que normalmente sigue el órgano jurisdiccional al afrontar las cuestiones suscitadas en relación con la admisibilidad del recurso,

---

(28) As. ac. 16 y 16/62 CONFEDERATION NATIONALE DES PRODUCTEURS DE FRUITS ET LEGUMES C/ CONSEJO, cit., n. (20).

(29) As. ac. 23 y 34/58 CHAMBRE SYNDICALE DE LA SIDERURGIE DE L'EST DE LA FRANCE Y OTROS C/ ALTA AUTORIDAD. Snt. 17-06-60. Rep. 1960, pp. 573 y ss.

(30) As. 30/59 DEGEZAMENLIJHE STEENKOLENMIJNEN IN LIMBURG C/ ALTA AUTORIDAD. Sent. 23-02-61. Dep. 1961, pp. 1 y ss.

(31) As. 8/55 FEDERATION CHARBONNIERE DE BELGIQUE, cit., n. (19).

(32) *Ibid.*, p. 227.

camino que está presidido por el principio de economía legislativa. Cuando el acto atacado es un reglamento, el Tribunal no siempre se detiene a examinar su auténtica naturaleza en función del criterio del alcance general que hemos expuesto anteriormente. Partiendo de la base que cuando un reglamento afecta individualmente a un particular es en realidad una decisión adoptada bajo la forma de un reglamento, la institución luxemburguesa normalmente limita su estudio a uno sólo de esos puntos: la confirmación de la naturaleza reglamentaria del acto, convierte en innecesaria (33) o en una simple consecuencia lógica (34) la demostración de la falta de afectación; por el contrario, basta con establecer la afectación individual para entender que se trata de una decisión adoptada bajo la forma de un reglamento (35). Por otra parte, y puesto que, tal y como veremos inmediatamente, el Tribunal ha dado una interpretación mucho más restrictiva del concepto de afectación individual que de afectación directa, suele examinar primero o sólo aquélla, invirtiendo así el orden que enuncia el artículo 173-2 TCEE.

#### 4.2. Afectación Individual.

La posibilidad de interponer, por parte de los particulares, un recurso de anulación contra una decisión que revista la forma de un reglamento o que esté dirigida a otra persona depende de la concurrencia de dos requisitos: la afectación directa e individual del recurrente. Por ello, la practicabilidad de esta vía de recurso quedará, en gran medida, condicionada por el alcance que dé a los mismos el Tribunal de Justicia.

Por lo general, cuando se ha visto llamado a interpretar alguna condición de admisibilidad, la institución luxemburguesa se ha sentido más vinculada por el principio general expresado en el artículo 164 TCEE —que consagra su papel de garante del respeto del Derecho comunitario— que por criterios estrictamente formalistas. Tanto es así que, en la sentencia Plaumann, afirmó expresamente que «las disposiciones del Tratado relativas al derecho que tienen los sujetos de derecho a actuar en justicia no pueden ser interpretadas de forma restrictiva» (36). De ahí que, para la mayor parte de la doctrina, resulte cuando menos chocante, cuando no abiertamente criticable, el estrecho camino emprendido por el Tribunal a la hora de interpretar las condiciones de afectación en el marco del apartado 2 del artículo 173.

Rompiendo la línea liberal trazada al interpretar este mismo aspecto del artículo 33-2 TCECA, el TJCE, en la propia sentencia Plaumann que acabamos de citar, confiere un alcance claramente restrictivo a la condición de afectación directa. Esta sentencia fue pronunciada con ocasión de un recurso interpuesto por

(33) Ver, p. ej., el as. 6/68 ZUCKERFABRIK, cit., n. (22); As. 40/84 CASTELS PUBA C/ COMISION. Sent. 11-02-85, no publicada.

(34) Ver, p. ej., el as. 123/77 UNICME C/ CONSEJO. Sent. 16-03-78. Rep. 1978, p. 845; As. 147/83 BINDERER GmbH C/ COMISION. Sent. 29-01-85, no publicada.

(35) Ver, p. ej., el as. 264/82 TIMEX CORPORATION C/ CONSEJO Y COMISION. Sent. 20-03-85, no publicada.

(36) As. 25/62 PLAUMANN & CO C/ COMISION. Sent. 15-07-63. Rep. 1963, pp. 197 y ss.

un importador alemán de clementinas contra una decisión de la Comisión dirigida a la RFA desestimando la solicitud planteada por ésta de supresión en la percepción del derecho de aduana previsto para las importaciones de clementinas procedentes de países terceros. La fórmula empleada entonces por el Tribunal es particularmente limitativa:

«los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión no pueden pretender estar individualmente afectados más que cuando la misma les atañe por razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación que les caracteriza frente a cualquier otra persona, y que de esta forma les individualiza de forma análoga a la de un destinatario; en el presente asunto, el recurrente está afectado por la decisión objeto de litigio en tanto que importador de clementinas, es decir, en base a una actividad comercial que en todo momento puede ser ejercida por cualquier sujeto, y que por lo tanto no le caracteriza respecto de la decisión atacada de forma análoga a la de un destinatario.»

Quando el Tribunal ha tenido que pronunciarse sobre la admisibilidad de un recurso de anulación contra un acto obligatorio de una institución, planteado por un particular que se consideraba individualmente afectado en virtud de la actividad económica que desempeñaba, ha mantenido el carácter general del acto y la ausencia de afectación individual, aún cuando era posible para la institución actora, conocer el número e incluso la identidad de quienes se verían afectados por el mismo. Llegado el momento, ha aplicado este criterio en asuntos en los cuales el recurrente era una asociación integrada por todos los afectados en potencia (37), e incluso cuando únicamente existía un único productor del bien objeto de regulación (38). Desde luego, a diferencia de lo que había señalado en el ámbito del artículo 33 TCECA, la condición de empresa competidora de la destinataria de la decisión no basta para poder considerar que existe afectación individual (39).

A la vista de esta postura sumamente restrictiva resultará esclarecedor acudir a aquellos casos, relativamente poco numerosos, en los que el Tribunal luxemburgués ha considerado que se hallaba ante una decisión que, si bien adoptada bajo la forma de un reglamento o de una decisión dirigida contra un tercero, afectaba individualmente al recurrente, a fin de extraer de los mismos algunos principios comunes. De momento nos limitaremos a aquellos asuntos en los que el acto recurrido había sido adoptado sin participación más o menos directa de los particulares; la última sección del presente artículo estará, en cambio, dedicada a repasar brevemente las cuestiones relativas a la recurribilidad de los actos

(37) En el asunto UNICME citado en n. (34), la recurrente era una asociación integrada por todos los importadores y distribuidores de motocicletas que solicitaba la anulación de un reglamento fijando un cupo de importaciones para tales vehículos procedentes de Japón.

(38) En el as. ZUCKERFABRIK citado en n. (22), el recurrente era la única alemana dedicada a la fabricación de azúcar sin refinar a partir de remolacha, recurría una decisión relativa a la organización común de mercados en el sector del azúcar.

(39) As. ac. 10 y 18/68 ERENDIRA Y OTROS C/ COMISION. Sent. 10-12-69. Rep. 1969, pp. 459 y ss.



adoptados como consecuencia de procedimientos en los que los particulares están llamados a intervenir activamente.

Vanderssanden y Barau entienden que el Tribunal se atiene a dos tipos de indicios: i) unos de naturaleza objetiva, la limitación del número de sujetos afectados y la posibilidad de individualizarlos, y ii) otros de naturaleza subjetiva, el hecho de que la institución actora conozca a los interesados y que los haya, de alguna forma, tomado en consideración al adoptar el acto objeto de recurso. Es así como, según estos autores, el Tribunal plantea su análisis de la admisibilidad del recurso en una triple fase:

- en primer lugar, comprueba la posibilidad de determinar el número e identidad de los posibles interesados;
- busca a continuación de características que les sean propias, o una situación de hecho que los individualice con respecto a cualquier otra persona;
- por último, sopesa si estas consideraciones han resultado determinantes a la hora de adoptar el acto o si, por el contrario, éste tenía auténtica vocación de regular una situación objetiva.

En aquellos supuestos en los que el Tribunal ha fallado en favor de la admisibilidad del recurso (41), la institución de la que emana el acto objeto de litigio conocía, en el momento de adoptarlo, la identidad de los recurrentes y su condición de afectados. Estos se habían singularizado respecto de cualquier otro potencial destinatario mediante una actuación positiva previa —solicitud de una licencia de importación, de una restitución por exportación, celebración de un contrato de compraventa, etc.— que, conocida por la institución autora, estaba a la base de su intervención.

Un repaso a los hechos que concurrían en algunos de los casos más significativos puede servirnos para ilustrar este carácter «retroactivo» del acto recurrido. En el asunto *International Fruit*, se trataba de un reglamento a la Comisión relativo a las importaciones de manzanas de mesa procedentes de países terceros, que estaban sometidas a un régimen de certificados de importación expedido por las autoridades nacionales a tenor de lo que previamente había dispuesto la Comisión en base a la situación del mercado comunitario; para poder estar en condiciones de valorar dicha situación, los Estados miembros se remitían semanalmente las cantidades solicitadas mediante certificados de importación presentados con anterioridad a una determinada fecha, tras lo que la Comisión se pronunciaba sobre en qué medida debían de ser atendidos dichos certificados. La recurrente atacaba el reglamento de la Comisión en base al cual la autoridad administrativa holandesa

(40) VANDERSADEN & BARAV, *op. cit.*, n. (2), p. 173.

(41) Ver, p. ej., as. ac. 106 y 107/63 TOEPFER Y GETREIDE-IMPORT C/ COMISION (TOEPFER I). Sent. 01-07-65. Rep. 1965, pp. 525 y ss. As. 41-44/70 INTERNATIONAL FRUIT COMPANY C/ COMISION. Sent. 13-05-71. Rep. 1971, pp. 411 y ss. As. 62/72 BOCK C/ COMISION. Sent. 23-11-71. Rep. 1971, pp. 897 y ss. As. 700/74 CAM C/ COMISION. Sent. 18-11-75. Rep. 1975, pp. 1393 y ss. As. 88/76 SOCIETE POUR L'EXPORTATION DU SUCRE, S.A. C/ COMISION. Sent. 31-03-77. Rep. 1977, pp. 709 y ss. As. 92/78 SIMMENTHAL C/ COMISION. Sent. 06-03-79. Rep. 1979, pp. 772. As. 138/77 SA ROQUETTE FRESE C/ CONSEJO. Sent. 29-10-80. Rep. 1980, p. 3333. As. 11/82 PIRAIKI-PATRIAKI Y OTROS C/ COMISION. Sent. 17-02-85, no publicada.

desestimó su certificado de importación; el TJCE calificó al referido reglamento como «un haz de decisiones individuales», cada una de las cuales afectaba la situación jurídica de quienes habían solicitado previamente un certificado de importación.

El efecto retroactivo del acto incurrido se manifiesta de forma aún más clara en la sentencia CAM. Las restituciones por exportación de cereales pueden prefijarse el día en que se solicita el certificado de exportación, siendo válidas hasta el día en que ésta se lleva a efecto; dichas restituciones varían cuando se altera el precio umbral del producto exportado, aún cuando hubieran sido prefijadas. El reglamento impugnado incrementaba los precios umbrales y la cuantía de las restituciones, pero excluía de este incremento las restituciones prefijadas con anterioridad a la fecha de promulgación del reglamento; CAM, que se hallaba en esta última situación, fue considerada individualmente afectado por el reglamento que, por otra parte, no fue anulado.

Queda por conocer la actitud del Tribunal ante disposiciones que, en el momento de ser adoptadas, afectan tanto a destinatarios previamente identificados como a cualquier otro destinatario potencial. Tal es el caso cuando una disposición tiene vocación de regular, a la vez, situaciones anteriores al acto y otras que puedan surgir con posterioridad.

En la sentencia Moksel (42), pronunciada en 1982, la corte luxemburguesa avanzó por una línea sumamente restrictiva. Partiendo de la base que una misma disposición no puede tener simultáneamente el carácter de acto de alcance general y de acto individual, el Tribunal desestima la legitimación para recurrir una disposición, a la sazón un reglamento, que, en el momento de ser adoptado, afectaba tanto a unos destinatarios que previamente se habían identificado como a cualquier otro potencial destinatario por entonces ignoto.

Una línea jurisprudencial más abierta ya subyacía en el asunto de 1971 relativo a las conservas de champiñón chino (43), y se ha visto consagrada definitivamente a raíz de la sentencia pronunciada en el recurso promovido por una serie de industrias griegas productoras y exportadoras de algodón. Siete de estas industrias instaban la anulación de una decisión de la Comisión autorizando a Francia a contingentar las importaciones de algodón procedentes de Grecia, lo cual les impedía cumplir con las obligaciones contractuales contraídas con empresas francesas. El Tribunal distinguió, a efectos de reconocerlas como individualmente afectadas, entre aquellas industrias que habían contraído la obligación con anterioridad a la fecha de adopción de la decisión, y las que no se encontraban en esa situación; «el hecho de haber concluido, antes de que fuese adoptada la decisión objeto de litigio, los contratos cuya ejecución debía producirse durante los meses cubiertos por la referida decisión, constituye una situación de hecho que caracteriza a los recurrentes respecto de cualquier otro sujeto afectado por

[42] As. 45/81 ALEXANDER MOKSEL IMPORT-EXPORT GmbH & CO HANDELS KG C/ COMISION. Sent. 25-03-82. Rep. 1982, pp. 1129 y ss.

[43] As. 62/72 BOCK C/ COMISION, cit., n. (41). El Tribunal, al analizar la admisibilidad del recurso, recuerda que el recurrente tan sólo ha atacado la decisión en la medida en que afecta a importaciones cuyas licencias ya se estaban tramitando cuando aquélla entró en vigor.

[44] As. 11/82 PARAIRI-PATRAIKI Y OTROS C/ COMISION, cit., n. (41).

la decisión, dado que dicha ejecución se ve impedida, total o parcialmente, por la decisión» (45).

Este asunto es también interesante en la medida en que se pronuncia sobre una alegación presentada por la Comisión en el sentido de que los referidos contratos, al ser de derecho privado, no estaban sometidos a ningún tipo de declaración previa ante las autoridades comunitarias ni nacionales, y por lo tanto no podía llegar a conocer su existencia. La Corte confirma la importancia del elemento subjetivo mencionado por Vandersanden y Barav. Este elemento subjetivo tiene, en el presente asunto, una especial trascendencia, ya que el artículo 130 del Acta de Adhesión helénica impone a la Comisión, cuando autorice medidas de salvaguardia, escoger las que impliquen una menor perturbación del funcionamiento del mercado común. En este sentido la Comisión tenía no sólo la posibilidad sino también la obligación de recabar informaciones suficientemente precisas acerca de los contratos ya concluidos y cuya ejecución debería de haberse producido durante el período de vigencia de la decisión. Así pues, el Tribunal se pronunció por la afectación individual de aquellos recurrentes cuyos contratos responden a estas características, con independencia de que la Comisión no hubiese conocido de su existencia concreta.

#### 4.3. Afectación directa.

La afectación individual que acabamos de examinar, se ha constituido, dada la interpretación sumamente restrictiva que de la misma ha hecho el Tribunal, en el principal escollo que han de salvar los particulares al interponer un recurso de anulación contra un acto del que no sean formalmente destinatarios directos. El artículo 173-2 recoge, sin embargo, una segunda condición de admisibilidad, la afectación directa, mucho menos conflictiva. La Corte de Justicia, como ya hemos apuntado anteriormente, no se siente especialmente vinculada, a la hora de examinar la concurrencia de ambos requisitos, por el orden previsto en el artículo 173-2; de hecho, normalmente analiza, en primer lugar, la condición que se presenta como más dudosa —casi siempre es la afectación individual— siendo mucho más parca en la argumentación de la afectación directa.

La apreciación de la afectación directa por parte del Tribunal varía sustancialmente según que el acto objeto del recurso sea un reglamento o tenga por destinatario un Estado miembro, o vaya dirigido a otro particular.

En el primer caso, la noción de afectación directa que se desprende de la jurisprudencia coincide, en lo fundamental, con el concepto de efecto directo: un acto de las instituciones comunitarias afectará directamente a un particular cuando no precise de un desarrollo normativo por parte de los Estados miembros, o cuando éstos carezcan de toda facultad discrecional en la ejecución del acto.

(45) *Ibid.*, considerando 19.

(46) VANDERSANDEN & BARAV sostienen una actitud crítica respecto de esta identidad vide, *op. cit.*, n. (2), pp. 174-187.

El Tribunal, sin embargo, no se ha mostrado excesivamente riguroso a la hora de aplicar este principio.

Por una parte, ha reconocido la existencia de afectación directa en un supuesto en el que el acto comunitario era posterior al acto nacional de ejecución. La Comisión autorizaba el mantenimiento, por parte de la RFA, de una medida de salvaguardia adoptada por este Estado; el Tribunal estimó que la decisión de la Comisión, más allá de autorizar el acto por el que el Estado miembro ha adoptado una medida de salvaguardia, lo convalidaba, venía a reemplazarlo (47).

Por otra parte, en dos asuntos en que las decisiones objeto de recurso también autorizaban, aunque esta vez de antemano, la adopción de medidas de salvaguardia, ha considerado que no cabía excepcionar el hecho de que los Estados miembros pudiesen discrecionalmente imponer o no dichas medidas, dado que en ambos casos era patente la voluntad de los Estados miembros en cuestión de prevalecerse de dicha autorización.

Obviamente, el criterio de transposición estatal del acto comunitario no puede ser aplicado en aquellos casos en los que éste tenga por destinatario a otro particular. Este tipo de actos presuponen la existencia de un procedimiento en el que se produce una relación directa entre el particular y la institución actora. En tales supuestos, la afectación directa del recurrente se confundirá con el interés legítimo que haya mostrado durante dicho procedimiento de adopción del acto recurrido. El Tribunal ha trasladado esta solución a actos adoptados en el ámbito de los artículos 92 y siguientes del Tratado de Roma —que regulan las ayudas de Estado—, aun cuando en este supuesto los actos están dirigidos por definición a los Estados miembros que otorgan la ayuda.

##### 5. Plazo de interposición del recurso

Desde el punto de vista procesal general, la existencia de plazos para interponer recursos de anulación contra actos jurídicos deriva de la necesidad de conjugar dos principios fundamentales presentes en cualquier ordenamiento: el de defensa de quien se ve afectado por el acto, y el de seguridad jurídica, que exige acotar la precariedad del acto, evitando que quede indefinidamente expuesto a ser objeto de recurso.

El apartado 3 de los artículos 33 TCECA y 173 TCEE contempla, con una formulación muy parecida en ambos supuestos, el plazo de interposición del recurso de anulación. Existe, sin embargo, una diferencia fundamental entre uno y otro texto: el Tratado de 1957 amplía a dos meses el plazo de un mes estipulado en el Tratado de París.

Estas disposiciones quedan completadas por las normas que el Reglamento de Procedimiento del Tribunal dedica al cómputo de los plazos (arts. 80 a 82). El artículo 81, al referirse al dies a quo, señala que «los plazos fijados para la interposición de recursos contra un acto de una institución comenzarán a contar, en

(47) As. ac. 106 y 107/63 TOEPFER C/ COMISION, cit., n. (40).

(48) As. 62/72 BOCK C/ COMISION y as. 11/82 PIRAIKI-PATRAIKI C/ COMISION citados en n. (40).

caso de notificación, el día siguiente a aquel en que el interesado hubiese recibido la notificación del acto y, en caso de publicación, el decimoquinto día siguiente a la aparición del acto en el DOCE». Esta extensión del plazo responde a la necesidad de obviar las frecuentes dificultades de difusión del Diario Oficial en los doce Estados miembros.

Cuando los actos son publicados o comunicados a sus destinatarios, y éstos son quienes interponen el recurso, la determinación del día a quo no plantea especial dificultad. Tan sólo señalaremos que el Tribunal ha tenido recientemente la posibilidad de confirmar la validez de una comunicación dirigida a la sede social de la empresa afectada, y no a la sede central de su matriz, que había requerido de la Comisión le fuese remitida la correspondencia relativa a su filial (49).

Más difícil, en cambio, resulta acreditar el momento en el que el recurrente ha tenido conocimiento de un acto dirigido a un tercero, particular o Estado miembro, cuando tal acto no precisa ser publicado. La Comisión, consciente de esta situación, se esfuerza por acrecentar la transparencia en la adopción de tales actos. En este sentido, se ha comprometido, en el ámbito de los artículos 85 y 86, a publicar el contenido esencial de los acuerdos que concluyan sin que se adopte decisión formal (50) y, en el marco del procedimiento de control de las ayudas estatales, a enviar sistemáticamente copia de la decisión adoptada a los terceros interesados que intervengan a lo largo del procedimiento (51).

Por último, recordemos que el Tribunal ha ratificado en diversas ocasiones el hecho de que la expiración del plazo sin haber interpuesto recurso de anulación contra una decisión, precluye la posibilidad de plantear más adelante, contra dicha decisión, una excepción de ilegalidad. Por ejemplo, ha desestimado las excepciones de ilegalidad. Por ejemplo, ha desestimado las excepciones de ilegalidad suscitadas por Bélgica, en el marco de varios procedimientos por infracción a la normativa comunitaria sobre ayudas estatales, contra las decisiones previas de la Comisión compeliéndose a abolir determinadas subvenciones, cuando un recurso directo contra estas decisiones hubiera sido extemporáneo (52). La institución luxemburguesa evita así que la excepción de ilegalidad se convierta en un instrumento que permita obviar la prescripción del plazo de interposición previsto en el artículo 173-3 TCEE.

### III. PROCEDIMIENTOS CON PARTICIPACION DIRECTA DE LOS PARTICULARES

Hemos dedicado el cuerpo central del presente estudio a repasar las condiciones de admisibilidad exigidas para poder interponer recurso de anulación contra los actos jurídicos obligatorios emanados de las instituciones en general. Seguida-

(49) As. 42/85 COCKERILL-SAMBRE C/ COMISION. Sent. 26-11-1985, no publicada.

(50) Ver las Comunicaciones relativas a los procedimientos referentes a las notificaciones basadas en el artículo 4 del Reglamento 17/62 (DOCE C 295/6 de 2-11-1983) y a las solicitudes de declaración negativa basadas en el artículo 2 del mismo Reglamento (DOCE C 343/4 de 31-12-1983).

(51) Decimoquinto Informe Anual sobre la Política de la Competencia, p. 150.

(52) Ver, por ejemplo, los As. 156/77 COMISION C/ BELGICA (SNCB), Sent. 12-10-1978. Rep. 1978, pp. 1881 y ss.; y As. 52/84 COMISION C/ BELGICA (cerámica sanitaria). Sent. 15-01-1986, no publicada.

mente nos centraremos en unos grupos de actos más concretos para los que, y ya hemos hecho mención a ello al comentar la noción de afectación individual, el Tribunal ha señalado unas pautas de admisibilidad distintas de las generales: nos estamos refiriendo a los actos adoptados por las instituciones en el marco de procedimientos en los que los particulares se ven llamados a tomar parte activamente.

Son estos actos que, por su propia naturaleza, inciden de forma directa sobre los intereses de una serie de particulares —destinatarios mediatos o inmediatos, o competidores de éstos— a los que las instituciones comunitarias actoras conocen por haber participado en el procedimiento de su elaboración y adopción. Esta participación viene, además, amparada por las normas, más o menos explícitas, que regulan dicho procedimiento, enunciadas en disposiciones del Tratado que no han alcanzado desarrollo normativo o en reglamentos específicos de procedimiento.

Debido a estas peculiaridades, el Tribunal de Justicia reconoció, ya en 1977, que los criterios de afectación directa, y sobre todo de afectación individual, debían ser interpretados de forma menos restrictivas que la que se deriva de la jurisprudencia Plaumann, concediendo mayor importancia a la idea de afectación de los intereses. Por otra parte, y tal y como tendremos ocasión de comprobar a continuación, el proceso de asentamiento jurisprudencial de este criterio está siendo relativamente lento, quedando aún varios supuestos sobre los que la institución luxemburguesa no ha tenido ocasión de pronunciarse de forma expresa.

#### **A) Actos adoptados en aplicación de los artículos 85 y 86 TCEE**

La aplicación de las disposiciones del Tratado relativas al Derecho de la competencia, y en especial los artículos 85 y 86 TCEE, constituye, sin lugar a dudas, el punto de conexión más evidente entre las instituciones, que desarrollan la política comunitaria, y los particulares. En este ámbito, la actuación comunitaria incide de forma ineluctable sobre los intereses de las empresas; de ahí que las normas adoptadas en aplicación de aquellos artículos, y fundamentalmente el Reglamento 17/62, busquen consagrar la participación de las empresas interesadas en el procedimiento comunitario de control de las obligaciones enunciadas en los artículos 85 y 86 TCEE.

Confrontado con la necesidad de determinar la existencia de afectación directa e individual, el Tribunal ha abandonado el criterio formalista de su jurisprudencia Plaumann en favor del criterio del interés legítimo demostrado por el recurrente a lo largo del procedimiento previsto en el Reglamento 17/62. La sentencia Metro, que inicia esta línea más abierta, se refiere expresamente al interés legítimo de quien, mediante su queja, insta a la Comisión a entablar un procedimiento contra otra u otras empresas por infracción de los artículos 85 u 86, cuando la Comisión adopta una decisión que desestima total o parcialmente dicha queja (53). Nada se opone, sin embargo, a que el Interés legítimo, y por tanto la legitimación activa

---

(53) As. 26/76 METRO C/ COMISION. Sent. 25-10-1977. Rep. 1977, pp. 1875 y ss.

a efectos del artículo 173-2, se extienda a quien, sin ser quien ha presentado la queja, demuestra un interés suficiente participando en el procedimiento ya abierto a instancia de otra empresa, de un Estado miembro o de oficio por la Comisión, ya que de otra forma no se entendería el interés demostrado en los Reglamentos núms. 17/62 y 99/63 en fomentar dicha participación.

La posibilidad de controlar la actuación de la Comisión en su aplicación de los artículos 85 y 86 depende también de la naturaleza jurídica que se le atribuya a aquellas actuaciones en las que la institución, en aras de una mayor flexibilidad, renuncia a adoptar una decisión formal. El TJCE ha reconocido el interés legítimo de quienes han instado la queja en virtud del artículo 3-2 del Reglamento número 17/62 cuando la Comisión le comunica de manera definitiva, aunque sin que medie decisión formal, que no procede abrir un procedimiento y procede a archivar la queja, para recurrir dicha comunicación (54). Ha sido en cambio mucho más formalista a la hora de enjuiciar las llamadas cartas de «reconfort» que la Comisión dirige a las empresas que solicitan sea examinada su acuerdo o práctica en base al artículo 85-3. En efecto, cuando estima que, a la luz de las informaciones presentadas, el acuerdo no es contrario al apartado 1 del artículo 85 o bien se beneficiaría de una exención en virtud del apartado 3, puede enviar a las empresas una carta comunicándoles que, con la información disponible, no parece necesaria su intervención formal. El Tribunal, en los llamados asuntos de los perfumes (55), ha considerado que se trata de una simple carta administrativa y no de una decisión formal, por lo que no cabe interponer recurso contra la misma. Recordemos, por último, que la Corte también ha considerado que no era recurrible por vía del artículo 173 la decisión por la que se inicia el procedimiento administrativo regulado en el Reglamento 17/62 ni la comunicación de quejas; tales actos son considerados meramente preparatorios, si bien los vicios de que puedan adolecer podrán ser invocados al recurrir la decisión de la Comisión poniendo fin a la fase de Institución (56).

### B) Actos adoptados en aplicación del artículo 93

Las decisiones adoptadas en el marco de regulación comunitaria de los regímenes estatales de ayudas de Estado presentan dos peculiaridades respecto de aquellas enmarcadas en los artículos 85 y 86:

i) tienen, por definición, como destinatario formal al Estado miembro concedente; y

(54) As. 210/81 DEMO-STUDIO SCHMIDT C/ COMISION. Sent. 11-10-1983. Rep. 1983, pp. 3045. As. 298/83 CICCÉ C/ COMISION. Sent. 28-03-1985, no publicada.

(55) Ver los asuntos llamados «de los perfumes»: As. ac. 253/78 y 1 a 3/79 PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE C/ GIRY Y GUERLAIN. Sent. 10-07-1980. Rep. 1980, pp. 2327 y ss. As. 37/78 ANNE MARTY C/ ESTÉE LAUDER. Sent. 10-07-1980. Rep. 1980, pp. 2481 y ss. As. 99/79 LANCOME C/ ETOS. Sent. 10-07-1980. Rep. 1980, pp. 2511 y ss. As. 31/80 L'OREAL C/ DE NIEUWE. Sent. 11-12-1980. Rep. 1980, pp. 3775 y ss.

(56) As. 60/81 IBM C/ COMISION, cit., n. (13 bis).

ii) no existe un Reglamento de procedimiento que desarrolle las líneas procedimentales trazadas en el artículo 93 TCEE:

Estas especialidades no suscitan particulares dificultades a la hora de enjuiciar la admisibilidad de los recursos instados por los potenciales beneficiarios de la ayuda objeto de decisión. Estos, tal y como ha reiterado el TJCE desde que en 1980 pronunció la sentencia Philip Morris (57), están legitimando activamente para recurrir, por la vía del artículo 173, la decisión de la Comisión prohibiendo la concesión de la ayuda. Otra sentencia, de 10 de julio de 1986, ha señalado, en cambio, que los organismos encargados de la gestión y redistribución de una ayuda estatal no son beneficiarios de la misma a efectos del artículo 173-2; recordando su jurisprudencia anterior (58), el Tribunal desestima además la legitimación activa de los organismos encargados de la defensa de los intereses colectivos de operadores económicos afectados por una decisión (59).

La ausencia de un Reglamento que desarrolle el artículo 93 TCEE, fijando las normas procedimentales que han de regir la ejecución de la política comunitaria de ayudas estatales, suscita mayores dificultades a la hora de considerar la legitimación activa de los particulares otros que los destinatarios de la ayuda. En este sentido resulta fundamental la sentencia pronunciada, a principios de este año, en el asunto Cofaz (60), ya que extiende el criterio derivado de la jurisprudencia Metro al ámbito de las ayudas estatales. Cofaz ha sido así considerada individualmente afectada por una decisión de la Comisión que consideraba compatible con el artículo 92-1 el sistema de precios aplicados por la empresa holandesa Gazunie; Cofaz había presentado con anterioridad una queja a la Comisión por entender que dicho régimen entrañaba una ayuda para los productores de abonos nitrogenados, y participado en el procedimiento abierto por la Comisión a raíz de esta queja.

De la lectura de los considerandos 24 y 25 de esta sentencia parece desprenderse el hecho de que el Tribunal va incluso más allá, ya que estaría reconociendo la misma legitimación activa a aquellas empresas que, sin estar al origen del procedimiento con su queja, ponen de manifiesto su interés en el mismo dando a conocer, a lo largo del mismo, sus puntos de vista, siempre que, añade el Tribunal, «su posición en el mercado se vea sustancialmente afectada por la ayuda objeto de la decisión recurrida». En este ámbito, adquieren su pleno significado las medidas tendentes a garantizar la máxima transparencia del procedimiento de adopción de las decisiones relativas a las ayudas de Estado, y especialmente el envío sistemático de una copia de la decisión adoptada a los terceros interesados que intervengan a lo largo del procedimiento, a que, tal como ya

(57) As. 730/79 PHILIP MORRIS C/ COMISION. Sent. 17-09-1980. Rep. 1980, pp. 2671 y ss. As. 323/82 INTERMILLS C/ COMISION. Sent. 14-11-1984. Rep. 1984, pp. 3809 y ss. As. ac. 296 y 318/82 PAISES BAJOS Y LEEUWARDER C/ COMISION. Sent. 13-03-1985, no publicada.

(58) As. ac. 16 y 17/82 CONFEDERATION NATIONALE DES PRODUCTEURS DE FRUITS ET DE LEGUMES, cit., n. (20). As. 123/77 UNICME C/ COMISION, cit., n. (34).

(59) As. 282/85 COMITE DE DEVELOPPEMENT ET DE PROMOTION DU TEXTILE ET DE L'HABILLEMENT (DEPI) C/ COMISION. Sent. 10-07-1986, no publicada.

(60) As. 169/84 COFAZ Y OTROS C/ COMISION. Sent. 28-01-1986, no publicada.



hemos dicho anteriormente, se ha comprometido la Comisión en su último Informe General sobre la Política de la Competencia.

Si se confirma esta línea jurisprudencial, extremadamente positiva, será preciso esperar a que el Alto Tribunal aclare también el alcance de la expresión «sustancialmente afectado» para determinar en qué medida estas dos condiciones necesarias pero suficientes suponen un avance respecto de la jurisprudencia Metro o Fediol. También habrá que esperar a saber si dicha postura es aplicable únicamente a los procedimientos de ayudas estatales, en el sentido de ser un ámbito carente de medidas procedimentales, o también a cualquier interesado que participe en el proceso de elaboración de la decisión, aún cuando dicha participación y procedimiento estén contemplados en un reglamento específico.

### C) Actos adoptados en virtud de procedimientos antidumping

Tradicionalmente, el Derecho económico internacional ha considerado con recelo la imposición de derechos antidumping y compensatorios. Para evitar que estos derechos puedan convertirse en un instrumento de proteccionismo económico, las disposiciones del GATT reguladoras de tales derechos y los códigos que las desarrollan se han ocupado de fijar unas normas detalladas de procedimiento. En el ámbito de la CEE, dicho procedimiento viene explicitado en el Reglamento 2176/84, de 23 de julio.

El formalismo que rige el procedimiento de imposición de los derechos antidumping y compensatorios evita que se puedan plantear los problemas de la naturaleza jurídica de algunos actos atípicos que veíamos existían en el ámbito de los artículos 85 y 86 TCEE. Por ello, las cuestiones que han suscitado dudas se refieren fundamentalmente a la afectación individual del recurrente. En principio pueden tener interés en el contenido del acto, y por tanto ser recurrentes, tres tipos de operadores económicos: los productores, los importadores y los competidores comunitarios.

i) La afectación directa de aquellas empresas cuya producción es sometida a un derecho antidumping o compensatorio no ofrece dudas. Frecuentemente son nombradas en el texto del reglamento por el que se imponen los derechos, provisionales o definitivos, y en cualquier caso su existencia y conocimiento previo por parte de la institución actora es consustancial con el procedimiento antidumping, ya que la Comisión, antes de imponer derechos antidumping o compensatorios, debe llevar a cabo una exhaustiva investigación en la que se pone de manifiesto la identidad y circunstancias de los productores (61).

ii) La jurisprudencia del TJCE se muestra, en cambio, mucho más restrictiva respecto de los importadores. Únicamente en un supuesto ha admitido su legitimación para recurrir, por vía del artículo 173 TCEE, la imposición de derechos

---

(61) As. 113/77 NTN TOYO BARING COMPANY C/ CONSEJO. Sent. 29-03-1979. Rep. 1979, pp. 1185 y ss. As. ac. 239 y 275/82 ALLIED CORPORATION C/ COMISION. Sent. 21-02-1984. Rep. 1984, pp. 1005 y ss.

antidumping; el importador estaba vinculado de una forma tan estrecha al productor —existía entre ambos una relación de matriz filial—, que la Comisión tomó como precio de referencia para determinar el valor normal el precio practicado por aquél (62). Las otras dos sentencias en las que se hace referencia a la legitimación activa de los importadores, ésta ha sido desestimada, tanto cuando el recurrente era importador independiente (63), como cuando era agente para la importación de los productos sometidos a derecho antidumping, dado que el valor normal se había calculado a nivel del productor y no del importador (64).

El TJCE aprovecha, sin embargo, para recordar que estos importadores tienen abiertas las vías de recurso nacionales, ante las cuales pueden presentar los argumentos que consideren pertinentes para demostrar la falta de validez de los actos recurridos.

iii) Las últimas sentencias que el Tribunal ha pronunciado en asuntos relativos a procedimientos antidumping corresponden a recursos planteados por competidores comunitarios de los productos sometidos a derechos antidumping o compensatorios.

A diferencia de los exportadores, y también del único importador que hasta ahora ha sido considerado legitimado para acudir a la vía del artículo 173 TCEE, los competidores europeos que promueven con su queja el inicio del procedimiento no son expresamente mencionados en el reglamento por el que se impone el derecho. En las sentencias que hemos mencionado hasta ahora, el hecho de aparecer citado en la disposición recurrida había sido señalado como un factor que permitía corroborar la existencia o inexistencia (65) de afectación individual.

Al pronunciarse sobre la admisibilidad de un recurso planteado por el competidor comunitario, el Tribunal aclararía también el alcance que debería concedérsele a este factor, como un mero indicio o como prueba de afectación individual. El Tribunal, en su sentencia FEDIOL (66), ha optado por la solución más abierta, señalando la necesidad de permitir que quienes han presentado una queja en base al artículo 5 del Reglamento, pueden acudir al Tribunal de Justicia para «comprobar que la Comisión haya respetado las garantías procesales que les otorga dicho reglamento, y que no haya cometido errores manifiestos en la valoración de los hechos, o dejado de tomar en consideración elementos esenciales que hagan creer en la existencia de una subvención, o incluido entre sus motivaciones consideraciones constitutivas de desviación de poder».

El Tribunal, en su sentencia Timex (67), ha extendido la consideración de individualmente afectada a una empresa que no era quien formalmente había presentado una queja. En efecto, Timex había presentado con anterioridad una queja en tanto que productor británico de relojes mecánicos, pero ésta había sido rechazada por la Comisión al proceder de un único productor. La queja que dio lugar al reglamento objeto de recurso fue presentada por una asociación integrada por

(62) As. 113/77 NTN TOYO BEARING COMPANY, cit., n. (61), considerando 9.

(63) As. 307/81 ALUSUISSE C/ CONSEJO Y COMISION. Sent. 06-10-1982. Rep. 1982, pp. 3463 y ss.

(64) As. ac. 239 y 275/82 ALLIED CORPORATION C/ COMISION, cit., n. (61).

(65) Ver el considerando 9 del As. 307/81 ALUSUISSE C/ CONSEJO Y COMISION, cit., n. (63).

(66) As. 191/82 FEDIOL C/ COMISION. Sent. 4-10-1983. Rep. 1983, pp. 2913 y ss.

(67) As. 264/82 TIMEX CORPORATION C/ COMISION. cit., n. (35).

los fabricantes británicos de relojes mecánicos, en su nombre y en el de los fabricantes franceses, a instancia del Timex.

El Tribunal se refiere a los siguientes factores a la hora de admitir la afectación individual de Timex:

- estaba en el origen de la queja y presentó sus observaciones a lo largo del procedimiento abierto;
- es el mayor fabricante de relojes mecánicos de la Comunidad y el único que subsiste en el Reino Unido;
- las observaciones que presentó a lo largo del procedimiento resultaron determinantes a la hora de fijar el derecho antidumping, tal y como se reconoce expresamente en el propio reglamento recurrido.

Lo mismo que sucedía en el ámbito de los artículos 85 y 86 y del artículo 93, también aquí queda por resolver el problema de la admisibilidad del recurso planteado por quien, sin haber estado en el origen del procedimiento, se considera interesado por los resultados del mismo, presentando sus observaciones a lo largo del mismo. En este sentido, entendemos que el artículo 7-5 del Reglamento 2176/84, al señalar que, a lo largo de la investigación la Comisión podrá oír a las partes interesadas, y definir aquéllas como las que demuestran que pueden verse afectadas por el resultado del procedimiento, constituye un excelente punto de partida que el Tribunal deberá tomar en consideración cuando llegue el caso. Podría así trazarse un paralelismo entre parte interesada en el sentido del artículo 7-5 y parte individualmente afectada a efectos del artículo 173-2 TCEE; difícilmente podrá la Comisión dudar de la afectación de quien ya ha reconocido previamente la condición de parte interesada.

Concluimos con una referencia al Reglamento 2641/84 relativo al nuevo instrumento de política comercial contra las prácticas comerciales ilícitas. Entendemos que, dado que las garantías procesales que contempla son, en líneas generales, parecidas a las recogidas en el procedimiento antidumping, debería adoptarse una postura paralela a la expuesta en tal supuesto.

Aunque todavía es muy pronto para poder prever cuando tendrá el TJCE que pronunciarse —tan sólo se ha abierto un único procedimiento en base al NIPC y, debido a la complejidad intrínseco al mismo, aún está en fase de instrucción—, cabe esperar que, acorde con la línea liberal decididamente emprendida durante los últimos años, cuando lo haga sea en un sentido parecido al que inspira la jurisprudencia sobre el artículo 93 y el Reglamento 2176/84.

**THE PARTICIPATION OF PRIVATE INDIVIDUALS IN CONTROLLING THE LAWFULNESS OF ACTIONS TAKEN BY THE INSTITUTIONS: THE APPEAL FOR ANNULMENT. RECENT DEVELOPMENTS IN JURISPRUDENCE**

**ABSTRACT**

The appeal for annulment, as part of a whole range of procedures provided for in the Treaties to guarantee due compliance with the laws of the Community, is of capital importance, not only because of the large number of matters raised via this procedure—449 of the 2258 matters referred to the Court of Justice at 31 december 1985 were based on Article 173 of the EEC— but above all because of the role it is destined to play as regards the control of the lawfulness of the actions taken by the institutions.

In order to be able to assess the contribution that private individuals can make in this context, it is necessary to know under what conditions it is admissible to resort to this channel of appeal. The present article seeks to review these conditions, taking into account the contributions made by a series of recent judgements. The article concludes by examining the progress made by jurisprudence as regards the admissibility of appeals for annulment lodged by private individuals against actions taken by the institutions, within the framework of the development of some of the policies that affect them most directly: competition, both in respect of the application of Articles 85 and 86 of the EEC and Articles 92 et seq., and trade protection measures.

**PARTICIPATION DES PARTICULIERS AU CONTROLE DE LA LEGALITE DES ACTES  
DES INSTITUTIONS: LE RECOURS EN ANNULATION:  
EVOLUTION JURISPRUDENTIELLE**

**RESUMÉ**

Le recours en annulation, dans le réseau de procédés prévu dans les Traités pour garantir l'accomplissement de la légalité communautaire, a une importance capitale qui découle non seulement du nombre de questions posées par cette voie —449 cas sur les 2558 qui ont été posés, au 31 décembre 1985, devant la Cour de Justice étaient fondés sur l'article 173 TCEE— mais sur tout du rôle qu'il est appelé à jouer dans le contrôle de la légalité des actes des institutions.

Pour pouvoir estimer l'apport que les particuliers peuvent faire dans ce sens, il faut connaître les conditions d'admissibilité dans lesquelles cette voie de recours est ouverte. Cet article veut procéder à une révision de ces conditions suivant les apports offerts par une série de sentences récentes. Il conclut en rappelant le degré d'évolution de la jurisprudence atteint sur l'admissibilité des recours en annulation présentés par des particuliers contre des actes d'institutions accomplis dans le cadre du développement de certaines politiques qui les concernent plus directement: compétence, tant en ce qui se rapporte à l'application des articles 85 et 86 TCEE que des articles 92 et suivants, et mesures de défense commerciale.



**NOTAS**

