

El control judicial de la Administración de la Unión Europea

Xabier Arzoz Santisteban

Resumen

Este trabajo expone las bases del control judicial de la Administración de la Unión Europea, que descansa en la complementariedad de las vías directa e indirecta por las que se puede promover ese control. También analiza la regulación y la práctica jurisdiccional frente a los dos retos principales que afronta el control judicial directo de la Administración de la Unión Europea: la accesibilidad de los particulares a ese control judicial, así como la intensidad con que se lleva a cabo dicho control.

Palabras clave

Actos impugnables, legitimación, intensidad, particulares, procedimientos complejos

Abstract

This paper sets out the basis of judicial control by the Administration of the European Union, which is based on the complementarity of the direct and indirect ways in which such control can be promoted. It also analyses the regulation and judicial practice in the face of the two main challenges faced by the direct judicial control of the EU Administration: the accessibility of individuals to this judicial control, as well as the intensity with which such control is carried out.

Key words

Judicial review, reviewable acts, standing, deference, private persons

Sumario

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	LAS BASES DEL CONTROL JUDICIAL	5
1.1.	Fundamento	5
1.2.	Estructura	7
1.3.	Plenitud y coherencia	8
3.	EL OBJETO DE CONTROL DIRECTO	10
3.1.	Actos impugnables	10
3.2.	Actos no impugnables	12
3.3.	Los procedimientos complejos	15
4.	LA LEGITIMACIÓN DE LOS PARTICULARES	16
4.1.	Las normas generales sobre la legitimación de los particulares	16
4.2.	Las excepciones a los requisitos generales de afectación directa e individual	20
4.3.	Competencia jurisdiccional	25

5.	LA INTENSIDAD DEL CONTROL.....	25
6.	CONCLUSIONES	28
7.	BIBLIOGRAFÍA.....	29

1. INTRODUCCIÓN

El control judicial de la Administración de la Unión Europea se realiza de forma directa e indirecta. El principal instrumento para el control judicial directo es el recurso de anulación, regulado en los arts. 263, 264 y 266 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE). Dicho recurso se complementa con el recurso de inactividad (art. 265 TFUE), que en la práctica tiene una utilidad muy limitada, y del que prescindiremos en esta ponencia.

El instrumento único para el control judicial indirecto de la actividad de la Administración de la Unión Europea es la cuestión prejudicial de validez, que es una modalidad de la cuestión prejudicial regulada en el art. 267 TFUE. Cualquier juez nacional que, en trance de resolver un litigio, considere que la disposición o el acto de la Unión Europea que resulta pertinente para esa resolución puede ser inválido a la luz del Derecho de la Unión Europea está obligado a promover la cuestión prejudicial de validez.¹

La finalidad de la ponencia es mostrar cómo afrontan la regulación y la práctica jurisdiccional los dos retos principales que tiene el control judicial directo de la Administración de la Unión Europea: la accesibilidad de los particulares a ese control judicial y la exhaustividad de este. Por motivos de espacio, esta ponencia se centrará en algunas cuestiones básicas del funcionamiento del control directo de la actividad administrativa de la Unión Europea y se dejará al margen el control indirecto, aunque se resaltarán la estructura integrada del sistema judicial de la Unión Europea.

La regulación del recurso de anulación no ha sufrido cambios relevantes desde la entrada en vigor del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea en 1957. Los ajustes producidos en su regulación han obedecido a la ampliación del elenco de actos impugnables en consonancia con la extensión de las competencias de la Unión y de sus instituciones y la creación de nuevos organismos europeos. Como veremos, el debate sobre la accesibilidad de los particulares al control judicial que ejerce el Tribunal de Justicia sigue siendo tan controvertido ahora como en los años cincuenta del siglo pasado.

El diseño del recurso de anulación se inspira en el recurso contencioso-administrativo francés (M. Fromont 1966) y, por lo tanto, tiene también mucha semejanza con su homólogo español: por ejemplo, en el plazo y los motivos tradicionales de impugnación. Esta cercanía permite una comprensión casi inmediata de su funcionamiento y efectos para el jurista español. Esto permite descargar esta ponencia de elementos del recurso de anulación que funcionan de forma idéntica a los que rigen para el recurso contencioso-administrativo español, para poder centrarse en los aspectos distintivos.

No obstante, la gran diferencia entre la regulación del recurso de anulación en la Unión y la de los ordenamientos de la mayor parte de los Estados miembros consiste en que en la Unión el mismo tipo de recurso y el mismo parámetro sirve para impugnar actos legislativos, disposiciones de carácter general y actos administrativos (el recurso de anulación).

¹ STJ de 22 de octubre de 1987, 314/85, *Foto-Frost*, apdos. 14-20.

Esto implica que el TJUE asume y realiza al mismo tiempo, con las mismas reglas y el mismo procedimiento, en unos casos las funciones de un *tribunal constitucional* (cuando conoce de recursos de anulación contra actos, legislativos o no, interpuestos por los Estados miembros o las instituciones de la Unión) y en otros casos las funciones de una *jurisdicción contencioso-administrativa* (cuando conoce de recursos de anulación contra actos administrativos y disposiciones de carácter general no legislativas interpuestos por los Estados miembros o las personas físicas y jurídicas, a los que se añaden los recursos de casación contra las sentencias que el Tribunal General haya dictado a este respecto, cuando ese tribunal conoce en primera instancia del correspondiente recurso de anulación).² De igual modo la cuestión prejudicial de validez absorbe en la práctica las funciones que las cuestiones de inconstitucionalidad y de ilegalidad cumplen en el ordenamiento español, pues aquella no diferencia entre actos legislativos y no legislativos (e incluso puede promoverse respecto a actos no vinculantes).

De toda la función de control que realiza el Tribunal de Justicia a partir de la interposición del recurso de anulación, esta ponencia se centra en la que tiene por objeto a la actividad de la Administración de la Unión Europea. Como queda claro de lo expuesto anteriormente, ello no significa que esa parcela de actividad de control judicial cuente con una regulación específica en el Derecho de la Unión Europea, ni mucho menos con autonomía científica.

El concepto “actividad de la Administración de la Unión Europea” se puede interpretar desde una perspectiva orgánica o material. A los efectos del control judicial, la segunda parece más adecuada. No solo porque en el Derecho de la Unión no se encuentra perfilada una noción formal de Administración de la UE (o no lo está tan precisamente como en el ámbito estatal),³ sino porque la regulación del objeto del recurso de anulación prescinde de esa referencia, a diferencia de lo que ocurre en las delimitaciones legales del objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa en el ordenamiento español.⁴

El sistema de recursos diseñado originalmente en los años cincuenta del siglo pasado no diferenciaba entre control de constitucionalidad y de legalidad porque el sistema de fuentes del Derecho no se acomodaba al sistema estatal de fuentes del Derecho. Los actos típicos de la Unión (inicialmente, de las Comunidades Europeas) no se distinguían entre sí por el rango y el autor, como es habitual en los sistemas estatales de fuentes del

² Una tercera función que también realiza el Tribunal de Justicia está próxima de la que corresponde a un tribunal de casación, por cuanto unifica la interpretación del Derecho de la Unión Europea para todos los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea, respecto a normas tanto de Derecho público como de Derecho privado. Ahora bien, el Tribunal de Justicia no opera plenamente como un tribunal de casación, en la medida en que no puede casar sentencias de los tribunales “inferiores”: no interviene a posteriori, sino con carácter incidental, y se limita a determinar la interpretación definitiva de la disposición pertinente del Derecho de la Unión dejando la resolución final de los pleitos principales en manos de los jueces nacionales.

³ Vid. art. 298.1 TFUE: “En el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente”. La noción de administración europea a la que se acude es primordialmente servicial, de apoyo a los órganos de decisión. Para la función de ejecución vid. art. 291 TFUE. En la doctrina vid. J. A. Fuentetaja Pastor (2007).

⁴ Compárese art. 1.1 LJCA. Sin embargo, la Constitución española contiene una aproximación más amplia en su art. 106.1: a los tribunales se encomienda el control de “la legalidad de la actuación administrativa”.

Derecho, sino por su estructura y eficacia. Con la aprobación del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, el Derecho positivo de la Unión ya permite diferenciar en el antiguo magma de actos típicos un estrato superior denominado “actos legislativos” caracterizado por el tipo de procedimiento del que emanan. Aunque es una diferenciación todavía rudimentaria y no exactamente coincidente con la noción estatal, se dispone ya de un primer elemento racionalizador. En la actualidad, por tanto, se puede considerar actividad materialmente administrativa aquella que no consiste en actos jurídicos adoptados mediante alguno de los procedimientos legislativos establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Esto deja dentro de la noción de actividad materialmente administrativa un cierto número de actos de carácter general, considerados globalmente como “no legislativos” por el Tratado, y que pueden resultar de una delegación conferida a la Comisión por un acto legislativo (“actos delegados”, art. 290 TFUE) o bien de una competencia de ejecución conferida por un acto jurídicamente vinculante a la Comisión o bien, “en casos específicos debidamente justificados”, así como en los previstos en los arts. 24 y 26 TUE, al Consejo (“actos de ejecución”, art. 291 TFUE).

El control judicial no es el único posible respecto a la Administración de la Unión. También existe el control administrativo y el control que realiza el Defensor del Pueblo Europeo. El control administrativo, en forma de recurso administrativo previo al judicial, no está generalizado. Existen fórmulas de revisión administrativa en aquellas agencias europeas a las que se han reconocido facultades de decisión,⁵ en el ámbito de la función pública y en materias como el medio ambiente, con arreglo al Convenio de Aarhus (a lo cual se volverá en el apartado 4.3).

La estructura de la ponencia será la siguiente. Se comenzará con una caracterización general de las bases del control judicial de la Unión Europea. Ello es necesario porque el recurso de anulación es un instrumento dentro de un sistema de control más amplio, que opera de forma coordinada e incluye también a los jueces nacionales. A continuación, en tres apartados sucesivos, se examinará el objeto del recurso de anulación, la legitimación de los particulares para interponerlo, así como la intensidad del control que permite dicho recurso, atendiendo básicamente a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Finalmente, unas conclusiones cerrarán la ponencia.

2. LAS BASES DEL CONTROL JUDICIAL

1.1. Fundamento

Inicialmente, el control judicial solo tenía un fundamento objetivo en el Derecho de la Unión: el principio fundamental del Estado de Derecho. Este principio había sido afirmado por la jurisprudencia como principio constitucional no escrito por el TJUE: en la sentencia *Los Verdes* de 1986 el Tribunal señaló que “la Comunidad Económica

⁵ Vid. M. Krajewski (2021); J. Alberti (2023).

Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado”.⁶ Treinta años después, devenida la Unión Europea, esta fue igualmente calificada de “Unión de Derecho”.⁷ En la actualidad, el principio de Estado de Derecho se proclama como valor de la Unión (art. 2 TUE).

El sometimiento al Derecho es presupuesto y, a la vez, principio ordenador del sistema jurisdiccional de la Unión. La función del Tribunal de Justicia no consiste solo en garantizar la conformidad de los actos de las instituciones con el Derecho primario y secundario de la Unión, sino en procurar “el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados” (art. 19.1 TUE; antes art. 164 TCEE).

El referido mandato de “respeto del Derecho”, así como la invocabilidad de la infracción de “cualquier norma jurídica” relativa a la ejecución de los Tratados para fundamentar la anulación de los actos de la Unión (art. 263 TFUE), reconocían que el Derecho de los Tratados no agotaba “todo el Derecho” que debía garantizar el Tribunal en la interpretación y la aplicación de los Tratados. La apertura de esas cláusulas legitimó, al mismo tiempo, la elaboración e incorporación, por el Tribunal de Justicia, de los principios generales del Derecho que complementan el Derecho escrito, en cuyo seno emergieron paulatinamente los derechos fundamentales de la Unión.

Ya en 1986 el Tribunal de Justicia reconoció la existencia en el Derecho de la Unión de un principio general del Derecho relativo al control jurisdiccional, principio que era “básico en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros” y estaba “igualmente consagrado por los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo”.⁸ La invocación de ese principio general dejaba traslucir una fundamentación subjetiva. Posteriormente ese principio se incluyó como derecho fundamental de toda persona en el art. 51.1 de la Carta. En el contenido de este derecho fundamental debe incluirse, cuando menos, el “sentido y alcance” que el TEDH atribuye al art. 6.1 CEDH (art. 52.3 de la Carta). El derecho fundamental a una tutela judicial efectiva vincula a las instituciones, órganos y organismos de la Unión y a los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión. El reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el artículo 47 de la Carta, en un caso concreto, presupone que la persona que lo invoque se ampara en derechos o libertades garantizados por el Derecho de la Unión.⁹ La existencia de un fundamento subjetivo del principio de control judicial debe orientar la interpretación de las normas reguladoras del acceso y objeto del control que realizan tanto el Tribunal de Justicia como los jueces nacionales. La tutela judicial efectiva ha devenido en principio constitucional de la arquitectura jurisdiccional de la Unión (M. Bonelli 2019; V. Roeben 2020).

⁶ STJ de 23 de abril de 1986, 294/83, *Los Verdes/Parlamento Europeo*, apdo. 23.

⁷ STJ de 18 de julio de 2013, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, *Comisión y otros/Kadi*, apdo. 66.

⁸ STJ de 15 de mayo de 1986, 222/84, *Johnston*, apdo. 18.

⁹ SSTJ de 22 de febrero de 2022, C-430/21, *RS*, apdo. 34, y de 29 de julio de 2024, C-185/23, *protectus*, apdo. 71.

1.2. Estructura

El sistema jurisdiccional de la Unión Europea está conformado por la suma de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y de las jurisdicciones nacionales, esas últimas en la medida en que actúan como “jueces ordinarios de la Unión”. La garantía del derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión es una tarea compartida entre los tribunales de Luxemburgo (Tribunal de Justicia y Tribunal General) y los tribunales nacionales.

Fuera del ámbito de las competencias del TJUE les corresponde a las jurisdicciones de los Estados miembros resolver los litigios que se suscitan en relación con el Derecho de la Unión. Los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros garantizan, como “jueces ordinarios de la Unión”, la aplicación, la ejecución y la sanción efectivas del Derecho de la Unión. Con el Tratado de Lisboa, los Estados miembros quedaron formalmente obligados a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión (art. 19.1 TUE).

Dentro del sistema jurisdiccional de la Unión debe diferenciarse, por tanto, entre el control jurisdiccional de la validez de los actos de la Unión, por un lado, y el control jurisdiccional de la validez de los actos de los Estados miembros, por otro lado.¹⁰ El TJUE tiene el *monopolio* del control de la validez de los actos (y de las omisiones) *de las instituciones de la UE*, a través de cuatro instrumentos procesales: el recurso de anulación; la cuestión prejudicial de validez; la excepción de ilegalidad; y el recurso por omisión.¹¹

El referido monopolio tiene un condicionamiento importante: el control de validez no permite un ejercicio autónomo o de oficio; solo puede ejercerse a solicitud de un sujeto interesado que active el control directo o indirecto de la disposición de Derecho de la Unión Europea, ya sea ante el Tribunal de Justicia (recurso de anulación, excepción de ilegalidad) o ante el juez nacional (el cual si tiene dudas sobre la validez de la disposición de Derecho de la Unión cuyo acto de aplicación ha sido objeto de impugnación, deberá elevar la pertinente cuestión prejudicial de validez ante el Tribunal de Justicia).

En cambio, el control de la validez de los actos y los incumplimientos *de los Estados miembros*, desde la perspectiva de su conformidad con el Derecho de la Unión, está *repartido* entre los jueces nacionales y los jueces de Luxemburgo. Dos son los instrumentos procesales previstos para ello: de forma directa, el recurso de incumplimiento contra un Estado miembro que puede promover ante el Tribunal de Justicia la Comisión o cualquier Estado miembro (arts. 258-260 TFUE) y, de forma indirecta, la cuestión prejudicial de interpretación (art. 267 TFUE).

Salvo que se active el recurso de incumplimiento, los jueces nacionales son los jueces ordinarios de la validez de los actos nacionales que pueden entrar en conflicto con el

¹⁰ La noción de validez que se utiliza en este trabajo es la que atiende al cumplimiento o incumplimiento de los presupuestos o condicionantes jurídicos establecidos en el Derecho de la Unión.

¹¹ Al respecto puede consultarse: F. J. Carrera Hernández (1997); J. García Luengo (2004); M. Vogt (2006); C. Martín Brañas (2012); A. H. Türk (2025).

Derecho de la Unión. Aquellos tienen la primera y última palabra en dicho control, pero los jueces de Luxemburgo tienen la *última palabra* sobre la interpretación del Derecho de la Unión que entre en conflicto con los actos y las omisiones de los Estados miembros, así como el *monopolio* sobre la declaración de invalidez de los actos de la Unión que hayan sido ejecutados, desarrollados o aplicados por las autoridades nacionales. Por tanto, un elemento ineludible del juicio de control de validez que debe realizar el juez nacional sobre un acto nacional que trae causa del Derecho de la Unión o que lo contradice queda fuera de su competencia definitiva y le viene determinado desde fuera. Desde esta perspectiva se puede afirmar que el juez de la Unión, desde la esfera de sus competencias, coopera con el juez nacional en la realización del juicio de validez de los actos de los Estados miembros.

El sistema jurisdiccional de la Unión evita la estructura dual característica del federalismo norteamericano, que se proyecta también en el ámbito judicial. En consecuencia, prescinde de la creación y el mantenimiento de un completo circuito de jueces federales diseminados por el territorio de la Unión, que, complementados en su caso con órganos de apelación, culminase en un Tribunal Supremo de la Unión, todo ello superpuesto a los jueces de los Estados. En su lugar, la Unión dispone de un sistema judicial integrado, en el que los tribunales “exclusivamente” europeos son pocos y se complementan con los nacionales, que, en el ámbito de sus competencias, actúan al mismo tiempo como “jueces ordinarios del Derecho de la Unión”.¹² Ese modelo judicial integrado se corresponde, a su vez, con el federalismo de ejecución que rige la ejecución del Derecho de la Unión: la Unión no tiene una administración periférica en los Estados miembros, sino que son estos quienes por regla general ejecutan el Derecho de la Unión, de acuerdo con su autonomía institucional y procedimental y respetando, en su caso, la distribución interna de competencias. En cuanto a su funcionamiento, el sistema judicial de la Unión suscita opiniones doctrinales encontradas: tanto aprobación (en atención a la subsidiariedad) como crítica (por su relativa desconexión y confusión).¹³

1.3. Plenitud y coherencia

En la concepción del Tribunal de Justicia, el sistema de protección jurisdiccional de la Unión debe ser pleno y coherente. En la ya mencionada sentencia *Los Verdes*, el Tribunal afirmó que, a través de sus disposiciones, el Tratado establece “un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones”. Ello ha sido reiterado en numerosas ocasiones.¹⁴

La noción de plenitud significa que toda persona física o jurídica debe poder impugnar cualquier decisión u omisión que le afecte y provenga de una institución de la Unión o constituya ejecución de un acto de alcance general de la Unión. Ahora bien, en el sistema jurisdiccional de la Unión no toda impugnación tiene que formalizarse necesariamente

¹² El modelo resultante está próximo al sistema judicial alemán, que diferencia dos niveles organizativos, el federal y el estatal, este último dotado de cierta autonomía organizativa.

¹³ Con planteamientos divergentes vid. C. Nowak (2000) y S. Bogojević (2015).

¹⁴ Por ejemplo, STJ de 25 de julio de 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo*, apdo. 39.

ante los tribunales de Luxemburgo. De ahí que la nota de plenitud sea acompañada por la de coherencia. La coherencia del sistema jurisdiccional de la Unión presupone su carácter compuesto, integrado por los tribunales de Luxemburgo y los jueces nacionales, e implica que, aunque la jurisdicción competente pueda variar dependiendo del supuesto, una u otra deberá hacerse cargo de la impugnación en cuestión.

La jurisdicción competente ante la que el particular debe formalizar la impugnación del acto en cuestión viene determinada por el nivel de gobierno al que corresponda la ejecución del Derecho de la Unión, esto es, a quien corresponda aplicar la disposición de Derecho de la Unión a un supuesto concreto.¹⁵ Si un acto de la Unión no puede impugnarse indirectamente ante la jurisdicción interna de uno de los Estados miembros, los particulares afectados han de poder interponer el recurso de anulación directamente contra dicho acto ante el Tribunal de Justicia.

Tres disposiciones adicionales de Derecho primario promueven y apuntalan la plenitud y la coherencia del sistema jurisdiccional de la Unión y, con ello, el principio de control judicial: la obligación de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión (art 19.1, párrafo segundo, TUE), el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva (art. 47 de la Carta de Derechos Fundamentales) y el principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE).

El Tribunal de Justicia ha vinculado entre sí los dos primeros mandatos de Derecho primario: ha inoculado el contenido esencial del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva en las exigencias de independencia judicial que deduce del art. 19.1 TFUE y que se proyectan al entero sistema jurisdiccional existente en los Estados miembros, en la medida en que todos son potencialmente “jueces ordinarios de Derecho de la Unión Europea”. Además, todos los organismos pertenecientes al sistema jurisdiccional de los Estados miembros, en calidad de «órganos jurisdiccionales» en el sentido del Derecho de la Unión, deberán interpretar o aplicar ese Derecho cumpliendo las exigencias inherentes a la tutela judicial efectiva.¹⁶ Esto implica, en particular, que esos órganos jurisdiccionales serán competentes para examinar todas las cuestiones de hecho y de Derecho relevantes para resolver el litigio.¹⁷

El Tribunal de Justicia interpreta el principio de cooperación leal en el sentido de que “los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados, en toda la medida de lo posible, a interpretar y aplicar las normas procesales internas que regulan la interposición de los recursos de modo que las personas físicas y jurídicas puedan impugnar judicialmente la legalidad de cualquier resolución o de cualquier otra medida nacional por la que se les aplique un acto comunitario de alcance general, invocando la invalidez de dicho acto”.¹⁸

¹⁵ STJ *Los Verdes*, citada, apdo. 23.

¹⁶ SSTJ de 27 de febrero de 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, apdo. 40, y C-430/21, citado, apdo. 40.

¹⁷ STJ [GS] de 1 de agosto de 2025, C-600/23, *Royal Football Club Seraing SA*, apdo. 75.

¹⁸ STJ de 20 de octubre de 2005, C-511/03, *Ten Kate*, apdo. 29.

No obstante, ni el art. 19.1 TUE ni el art. 47 de la Carta implica que los justiciables dispongan de una vía de recurso directa cuyo objeto sea, con carácter principal, impugnar una medida determinada, siempre que existan, por otra parte, en el sistema jurisdiccional nacional de que se trate, una o varias vías de recurso que les permitan obtener, con carácter incidental, un control jurisdiccional efectivo de esa medida y que de ese modo garanticen la observancia de los derechos y libertades que el Derecho de la Unión les reconoce.¹⁹

La coherencia del sistema jurisdiccional de la Unión requiere la interacción ordenada de las vías de recurso –directas e indirectas, europeas y nacionales– existentes para garantizar una tutela judicial efectiva.²⁰ La coherencia es una pauta interpretativa que se proyecta a varios niveles: la delimitación de las funciones atribuidas a los diversos órganos jurisdiccionales, el alcance del control en cada una de las vías de recurso y el alcance de la tutela cautelar garantizada por el Derecho de la Unión. Una expresión del entendimiento de esa coherencia por el Tribunal de Justicia puede sorprender al jurista español. El particular que “sin ninguna duda” ha podido recurrir una decisión de la Comisión y que, no obstante, ha dejado transcurrir el correspondiente plazo de recurso, no puede después impugnar su validez ante la jurisdicción nacional con ocasión de un recurso dirigido contra las medidas de ejecución de dicha decisión que hayan sido adoptadas por las autoridades estatales.²¹ En cambio, cuando no está claro que el particular pueda interponer un recurso directo contra el acto comunitario en cuestión (por tratarse de un acto de alcance general), no se le debe negar al particular la vía indirecta de la cuestión prejudicial de validez.²²

3. EL OBJETO DE CONTROL DIRECTO

3.1. Actos impugnables

El listado de actos impugnables está establecido en el art. 263 TFUE: a) los actos legislativos; b) los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes; c) los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros; y d) los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Como veremos, que dichos actos sean impugnables no significa que todos ellos lo sean a instancia de los particulares, que como hemos anunciado centrará nuestra atención.

Entre los “órganos” y “organismos” de la Unión deben incluirse también las agencias europeas creadas sobre la base del Derecho derivado, y “que han sido dotados de

¹⁹ C-600/23, citado, apdo. 76, y jurisprudencia allí mencionada.

²⁰ Sobre la doble complementariedad, horizontal y vertical, puede verse C. Martínez Capdevila (2005) y A. Popov (2012).

²¹ STJ de 9 de marzo de 1994, C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf*, apdos. 17 y 24.

²² STJ de 8 de marzo de 2007, C-441/05, *Roquette Frères*, apdos. 47-48.

competencias para adoptar actos jurídicamente vinculantes con respecto a personas físicas o jurídicas en ámbitos específicos”, como la Autoridad Bancaria Europea (ABE), la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA), la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA), la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV) y la Oficina de Armonización del Mercado Interior (Marcas, Dibujos y Modelos) (OAMI).²³

Antes de analizar las clases de actos impugnables mencionadas en el art. 263 TFUE, debemos aludir a dos requisitos implícitos. El objeto del recurso de anulación es un acto existente y, por regla general, salvo que en una disposición de Derecho derivado se prevea otra cosa, de carácter expreso. El recurrente debe identificar con precisión el acto contra el que se dirige el recurso.

La doctrina del “acto inexistente” se refiere a los actos que incurren en vicios tan graves y manifiestos que no se pueden considerar como actos. Las consecuencias jurídicas de esa doctrina son: el acto inexistente no goza de la presunción de validez; no produce ningún efecto jurídico; no puede ser objeto del recurso de anulación; la inexistencia puede ser declarada con independencia del transcurso del plazo del recurso de anulación. De alguna forma, la doctrina de la inexistencia constituye un paliativo de la fugacidad de los plazos de recurso en relación con los actos aquejados de graves y manifiestas irregularidades.²⁴ La doctrina jurisprudencial del “acto inexistente” equivale a la categoría de la nulidad de pleno derecho conocida en el Derecho interno.

En cuanto a la condición de acto expreso, el Tribunal General de la Unión Europea afirmó en 2012 que no puede admitirse “sin comprometer el sistema de recursos establecido por el Tratado FUE, que el mero silencio de una institución se asimile a una decisión presunta, salvo que existan disposiciones expresas que fijen un plazo tras cuya expiración se considera que ha tenido lugar tal decisión presunta por parte de una institución requerida para definir su postura y que definan el contenido de dicha decisión”.²⁵ Así pues, solo en aquellos supuestos en los que una norma europea contemple expresamente la posibilidad de desestimar por silencio, la falta de resolución al vencimiento de un plazo determinado será considerada como una desestimación presunta impugnabile mediante el recurso de anulación. En caso contrario, la abstención de pronunciamiento del órgano al que se le ha dirigido la solicitud deberá ser impugnada mediante el recurso por omisión regulado en el art. 265 TFUE.

Tres de las cuatro categorías mencionadas en el art. 263 TFUE ilustran los supuestos principales de actos típicos impugnables, mientras que la mencionada en último lugar (actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros) proporciona la cláusula general residual de acto recurrible. Lo que tienen en común los citados actos es, por una parte, la condición de actos imputables a la Unión; y, por otra, la capacidad de producir efectos jurídicos frente a terceros (N. Xanthoulis

²³ STPI de 8 de octubre de 2008, T-411/06, *Sogelma*, apdos. 36, 40.

²⁴ X. Arzoz Santisteban (1998: 581-608); C. Martínez Capdevila (2005: 150-155); M. A. Alcoceba Gallego (2006).

²⁵ Auto del Tribunal General de 13 de noviembre de 2012, T-278/11, *ClientEarth y otros/Comisión*.

2019). Con la cláusula general residual de acto impugnabile se deja claro que lo relevante no es la forma, la naturaleza o la denominación del acto; y se evita que resulten inimpugnables los actos que, aunque hayan sido adoptados por órganos u organismos de la Unión, no reciben una de las denominaciones típicas previstas en el Tratado o no se corresponden con los actos vinculantes típicos definidos en el art. 288 TFUE (reglamento, directiva y decisión). Solo el contenido de un acto vinculante puede ser objeto de impugnación, no su preámbulo o exposición de motivos, que no tiene valor jurídico vinculante.²⁶

3.2. Actos no impugnables

Tres clases de actos quedan excluidos del ámbito de aplicación del recurso de anulación. En primer lugar, no son impugnables los actos que han sido excluidos expresamente en virtud del art. 263 TFUE, párrafo primero. Es el caso de las recomendaciones²⁷ y los dictámenes. El mismo criterio de exclusión ha de aplicarse a los actos no vinculantes atípicos; esto es, los que no están mencionados en los arts. 263 y 288 TFUE. Ahora bien, la regla de la irrecurribilidad de las recomendaciones y los dictámenes rige siempre que, por su contenido, no constituyan otra cosa que recomendaciones y dictámenes,²⁸ esto es, no produzcan efectos jurídicos obligatorios de forma contradictoria con su denominación. Pese a que el art. 263 TFUE excluye el control del Tribunal de Justicia sobre los actos que tengan la naturaleza de una recomendación en el marco del recurso de anulación, eso no impide que puedan ser objeto de una cuestión prejudicial de validez, pues el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación y la validez de los actos adoptados por las instituciones de la Unión Europea sin excepción alguna (arts. 19.3 y 267 TFUE). Esta doctrina fue afirmada con carácter general en la pionera STJ de 13 de diciembre de 1989, C-322/88, *Grimaldi*, apdo. 8, y ha sido reiterada en diversas ocasiones. Así, el Tribunal de Justicia ha aplicado esa doctrina, controlando por la vía de la cuestión prejudicial la validez de una comunicación de la Comisión sobre ayudas estatales en el sector bancario,²⁹ una recomendación de la Autoridad Bancaria Europea³⁰ y unas directrices de la misma agencia europea, que carecían también de fuerza vinculante.³¹ En definitiva, aunque no quepa el control directo, la legalidad de los actos no vinculantes de las instituciones de la Unión puede ser controlada indirectamente a través de la remisión al Tribunal de Justicia de una cuestión prejudicial de validez.

²⁶ STJ [GS] de 19 de diciembre de 2019, C-418/18 P, *Puppinck y otros/Comisión*, apdo. 76.

²⁷ STJ [GS] de 20 de febrero de 2018, C-16/16 P, *Bélgica/Comisión*, apdo. 43, en contra de la propuesta del abogado general Bobek de admitir su control judicial. Al respecto vid. A. Arnull (2018).

²⁸ *Ibid.*, apdo. 29.

²⁹ STJ [GS] de 19 de julio de 2016, C-526/14, *Kotnik*, apdos. 46-94.

³⁰ STJ de 25 de marzo de 2021, C-501/18, *BT y Balgarska Narodna Banka*, apdo. 83.

³¹ STJ [GS] de 15 de julio de 2021, C-911/19, *FBF y ACPR*, apdos. 57 y 68, con consideraciones críticas del abogado general Bobek sobre la disociación entre los arts. 263 y 267 TFUE respecto al control de los actos no vinculantes de la Unión, puntos 141 y sigs. de sus conclusiones.

En segundo lugar, no son impugnables los actos que no encajan en la cláusula general residual de “acto impugnable”, principalmente porque no están destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros (actos preparatorios o intermedios, actos puramente internos, etc.) o bien son actos confirmatorios.

Cuando se trata de actos cuya elaboración se lleva a cabo por fases, en principio solo constituyen actos recurribles las medidas que fijen definitivamente la postura de la institución al término del procedimiento, con exclusión de las medidas intermedias cuyo objeto es preparar la decisión final³² y cuya ilegalidad podría invocarse útilmente en un recurso contra esta última. Los actos preparatorios no producen más que efectos puramente procedimentales y, por tanto, no modifican la situación jurídica de la persona afectada: por ejemplo, las decisiones de la Comisión que inician un procedimiento formal de investigación de prácticas empresariales contrarias a la libre competencia,³³ o las evaluaciones del Banco Central Europeo sobre la viabilidad de una entidad financiera, en cuanto que solo constituyen un acto preparatorio de una decisión final que debe adoptar la Junta Única de Resolución del mecanismo único de resolución de entidades de crédito.³⁴

No obstante, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un acto de trámite que produzca efectos jurídicos autónomos es susceptible de recurso de anulación si no puede ponerse remedio a la ilegalidad que afecta a dicho acto con ocasión de un recurso interpuesto contra la decisión definitiva que constituye una fase de elaboración.³⁵ Ese puede ser el caso cuando el acto de trámite produce consecuencias potencialmente irreversibles en la situación de la persona afectada, en cuanto supone la reducción duradera del importe de una pensión: en esta situación no puede esperarse a interponer un recurso de anulación contra la decisión definitiva, pues solo un recurso contra el acto de trámite constituye un recurso efectivo.³⁶

Los actos confirmatorios son aquellos que, sin contener elementos nuevos y sin que existan circunstancias nuevas que justifiquen una reconsideración, reproducen el contenido de actos adoptados con anterioridad: la doctrina del acto confirmatorio es también aplicable a los actos normativos.³⁷

Tampoco son impugnables las decisiones del Parlamento Europeo en respuesta al ejercicio del derecho de petición por los particulares, en virtud del amplio margen de apreciación, de naturaleza política, de que disfruta dicho órgano,³⁸ o las decisiones de la Comisión de no iniciar un procedimiento de declaración de incumplimiento del art. 258

³² STJ de 11 de noviembre de 1981, *IBM/Comisión*, 60/81, apdo. 10, y STPI de 27 de junio de 1995, *Guérin automóviles/Comisión*, T-186/94, apdo. 39.

³³ ATG de 15 de marzo de 2019, T-410/18, *Silgan Closures y Silgan Holdings/Comisión*.

³⁴ ATG de 6 de mayo de 2019, T-281/18, *ABLV/Banco Central Europeo*.

³⁵ STJ [GS] de 3 de junio de 2021, C-650/18, *Hungría/Parlamento*, apdo. 46.

³⁶ STJ de 6 de octubre de 2021, C-480/20 P, *Poggiolini*, apdos. 47-52.

³⁷ STG de 13 de noviembre de 2014, T-481/11, *España/Comisión*, apdo. 29.

³⁸ C-261/138, citado, apdo. 24.

TFUE en respuesta a una denuncia de un particular, porque “la Comisión no está obligada a incoar un procedimiento con arreglo a dicha disposición, sino que dispone de una facultad de apreciación discrecional, que excluye el derecho de los particulares a exigir a la institución que adopte una postura en un sentido determinado y a interponer un recurso de anulación contra su negativa a actuar”.³⁹

Finalmente, no son impugnables los actos que no se pueden imputar a las instituciones de la Unión (en sentido amplio: “órganos”, “organismos” y agencias europeas creadas sobre la base del Derecho derivado).

Ello ocurre, por un lado, cuando el autor del acto no es una institución de la Unión. Así, un Comité de seguimiento creado por un Estado miembro en el marco de un programa operativo destinado a promover la cooperación territorial europea no es una institución, órgano u organismo de la Unión.⁴⁰ Tampoco pueden ser objeto del recurso de anulación los acuerdos internacionales celebrados entre los Estados miembros ni los actos adoptados por una autoridad estatal.⁴¹

Por otro lado, no se puede imputar a las instituciones de la Unión un acto realizado fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en el que, además, su participación no es determinante. Así, una decisión del Eurogrupo no puede considerarse una decisión común de la Comisión y del Banco Central Europeo, aunque la Comisión y el Banco Central Europeo participen en las reuniones del Eurogrupo; se trata de actividades ejercidas fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilidad, que no comprenden ninguna potestad decisoria propia y que solo vinculan al Mecanismo; el Eurogrupo tampoco puede asimilarse a una formación del Consejo ni calificarse como órgano u organismo de la Unión en el sentido del artículo 263 TFUE.⁴² La referida interpretación puede parecer, quizá, algo rigorista. No obstante, el Tribunal de Justicia, en sentencia de idéntica fecha, consideró que el carácter no impugnabile de la decisión del Eurogrupo no impide que los recurrentes soliciten a las instituciones de la Unión una indemnización por daños y perjuicios por un comportamiento que consideran ilícito en la adopción de un memorándum de entendimiento en nombre del Mecanismo, pues las instituciones europeas deben abstenerse de firmar documentos respecto a los cuales alberguen dudas sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión.⁴³ En suma, con esta especie de solución de compromiso, en último término y de forma indirecta podría constatarse la ilicitud de la actuación de una institución de la Unión en un ámbito ajeno a los Tratados constitutivos.

³⁹ STJ de 17 de mayo de 1990, C-87/89, *Sonito*, apdo. 6.

⁴⁰ STJ de 17 de septiembre de 2014, C-562/12, *Liivimaa Lihaveis*, apdos. 46-47.

⁴¹ STJ [GS] de 5 de mayo de 2015, C-146/13, *España/Parlamento y Consejo*, apdos. 101-102.

⁴² STJ [GS] de 20 de septiembre de 2016, C-105/15 P a C-109/15 P, *Mallis y otros/Comisión y BCE*, apdos. 57 y 61.

⁴³ STJ [GS] de 20 de septiembre de 2016, C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE*, apdos. 55 y 58.

3.3. Los procedimientos complejos

Uno de los retos del sistema jurisdiccional compuesto de la Unión es garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva en la cada vez más frecuente “administración mixta” o “coadministración del Derecho de la Unión”, en la que intervienen tanto autoridades europeas (la Comisión, el Banco Central Europeo, agencias) como estatales, con distintos grados de participación según la materia. Una posibilidad es que la Comisión solo proceda a tramitar y analizar determinados proyectos o solicitudes de ayudas una vez que la autoridad competente del correspondiente Estado miembro ha emitido un informe o dictamen favorable o una decisión vinculante; otra, que el Banco Central Europeo decida sobre la base de propuestas o actos de instrucción de los bancos centrales nacionales (M. Eliantonio 2014; S. Alonso de León 2017; F. Brito Bastos 2018 y 2024; J. Fernández Gaztea 2019).

En la sentencia *Oleificio Borelli* el TJUE señaló que, cuando “el dictamen del Estado miembro en cuyo territorio deba ejecutarse el proyecto se integra en un procedimiento que culmina en la adopción de una Decisión comunitaria, este Estado miembro está obligado a cumplir la exigencia del control jurisdiccional”, y que “[c]orresponde por tanto a los organismos jurisdiccionales nacionales decidir, recurriendo si es preciso a la remisión prejudicial al Tribunal de Justicia, sobre la conformidad a Derecho del acto nacional de que se trate, en las mismas condiciones de control que las aplicables a todo acto definitivo que, adoptado por la misma autoridad nacional, pueda ser lesivo para terceros y, por consiguiente, declarar la admisibilidad del recurso interpuesto con tal objeto, aunque las normas de procedimiento internas no lo prevean en semejante caso”.⁴⁴ Esta jurisprudencia imponía la necesidad de deslindar los diferentes actos y a atribuir su conocimiento a la instancia jurisdiccional europea o nacional, dependiendo del origen europeo o nacional del acto separable. Si hasta entonces un dictamen no podía ser objeto de recurso autónomo conforme a Derecho interno, esa jurisprudencia obligó a equipararlo con un acto definitivo, que sí es susceptible de impugnación: como consecuencia, se ampliaba la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa nacional (E. García de Enterría 1993). Esa competencia revisora no desaparece por el hecho de que, con posterioridad a la impugnación ante la jurisdicción interna del acto nacional imprescindible para que la Comisión se pronuncie, esta adopte la decisión definitiva, pues comprometería la tutela judicial efectiva que dicho tribunal debe garantizar.⁴⁵

En cambio, la jurisprudencia europea ha optado por un criterio distinto, concentración del control judicial en el nivel europeo en lugar de yuxtaposición de los niveles de control, en los procedimientos mixtos en los que intervienen actos de iniciación, de instrucción o de propuesta *no vinculante* adoptados por las autoridades nacionales competentes. En estos casos, el Tribunal de Justicia es el único competente para apreciar, con carácter incidental, si la legalidad de la decisión final adoptada por una institución de la Unión (p. ej., el Banco Central Europeo) se ve afectada por eventuales vicios de los actos previos a dicha decisión adoptados por las autoridades nacionales (p. ej., el Banco de Italia). Esa

⁴⁴ STJ de 3 de diciembre de 1992, C-97/91, *Oleificio Borelli*, apdos. 13, 15.

⁴⁵ STJ de 29 de enero de 2020, C-785/18, *Jeanningros*, apdo. 37. Al respecto puede verse F. Brito Bastos (2021).

competencia del Tribunal de Justicia “excluye toda competencia jurisdiccional nacional sobre dichos actos”.⁴⁶ Aquí se produce la consecuencia inversa a la de la jurisprudencia *Borelli*: se restringe la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa nacional, que ya no podrá controlar una parte de la actividad de una autoridad nacional.

4. LA LEGITIMACIÓN DE LOS PARTICULARES

4.1. Las normas generales sobre la legitimación de los particulares

Los particulares son, en la terminología del Derecho de la Unión Europea, “demandantes ordinarios”,⁴⁷ porque, a diferencia de los “demandantes privilegiados”⁴⁸ o “semiprivilegiados”, deben cumplir tres requisitos para poder solicitar la anulación de un acto: capacidad procesal, interés en ejercitar la acción anulatoria y legitimación activa. Esos requisitos pueden ser examinados de oficio por el juez de la Unión, ya que conciernen a una causa de inadmisión del recurso de orden público.⁴⁹ Los demandantes ordinarios deben estar representados por un abogado.⁵⁰

La capacidad procesal se anuda normalmente a la capacidad jurídica. No obstante, en determinadas circunstancias se aceptan excepciones respecto a algunas entidades sin personalidad jurídica. Así, la jurisprudencia ha reconocido que una entidad a la que el Derecho de un Estado miembro o de un tercer Estado no atribuía personalidad jurídica podía ser considerada una «persona jurídica» a los efectos del párrafo cuarto del artículo 263 TFUE.⁵¹ Así ocurre en particular en el caso de que, en sus actos o actuaciones, la Unión y sus instituciones traten a la entidad en cuestión como un sujeto diferenciado, que puede ser titular de derechos o estar sometido a obligaciones o a restricciones: en el asunto C-229/05 P se trataba de una organización a la que se imponían medidas restrictivas con el fin de luchar contra el terrorismo. En suma, una agrupación creada *ad hoc*, que carece de personalidad jurídica y no está reconocida en la normativa sectorial o por una actuación previa de la Unión, no tiene capacidad procesal.⁵²

⁴⁶ STJ [GS] de 19 de diciembre de 2018, C-219/17, *Berlusconi*, apdo. 57. Al respecto vid. J. Rondu (2019) y F. Brito Bastos (2019; 2020).

⁴⁷ Al respecto puede verse: C. Harlow (1992); N. Neuwahl (1996); A. Arnulf (2001); J. A. Usher (2003); C. Koch (2005); A. Ward (2021).

⁴⁸ STJ [GS] de 28 de abril de 2015, C-28/12, *Comisión/Consejo*, apdo. 18.

⁴⁹ STG de 23 de abril de 2018, T-561/14, *One of Us y otros/Comisión*, apdo. 53.

⁵⁰ Sobre la exigencia de independencia de esa representación vid. STJ [GS] de 4 de septiembre de 2025, C-776/22 P, *Studio Legale Ughi e Nunziante/EUIPO*.

⁵¹ SSTJ de 28 de octubre de 1982, 135/81, *Groupement des Agences de voyages/Comisión*, apdos. 9-12, y de 18 de enero de 2007, C-229/05 P, *PKK y KNK/Consejo*, apdos. 109-112.

⁵² STG de 23 de abril de 2018, T-561/14, *One of Us y otros/Comisión*, apdos. 60-65.

En segundo lugar, para que el recurso sea admisible, el demandante ordinario debe tener interés en ejercitar la acción anulatoria: un interés de este tipo presupone que la anulación del acto impugnado pueda tener, de por sí, consecuencias jurídicas y que el recurso pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo haya interpuesto. Ese interés debe ser efectivo y actual, no referido a una situación futura e hipotética, y debe existir en el momento de la interposición del recurso (so pena de inadmisión del recurso) y perdurar hasta que se dicte la resolución judicial (so pena de sobreseimiento).⁵³ No obstante, un demandante puede seguir teniendo interés en solicitar la anulación de un acto de una institución comunitaria, aunque el acto haya caducado, para evitar que la ilegalidad en que supuestamente incurre dicho acto no se repita en el futuro.⁵⁴ Por otra parte, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el recurso de anulación puede conservar un interés como fundamento de un eventual recurso de responsabilidad.⁵⁵

El tercer requisito para interponer el recurso de anulación es el de la legitimación activa de los particulares, que, como veremos a continuación, depende del objeto del recurso: de su contenido y estructura. Desde la perspectiva de la legitimación, los actos que pueden recurrir los particulares se pueden agrupar en tres categorías: a) los actos de los que sean destinatarios; b) otros actos que les afecten directa e individualmente; y c) los actos reglamentarios que les afectan directamente y no incluyan medidas de ejecución.

El primer supuesto de legitimación no plantea problemas. Cualquier persona física o jurídica puede recurrir aquellos actos de los que sea destinatario. Esos actos encajarán normalmente en el concepto de decisiones del art. 288 TFUE. Como la regla general es que el Derecho de la Unión se ejecuta por los Estados miembros y la excepción es la ejecución directa por la Unión, no son muchas las materias en las que los particulares se relacionen directamente con las instituciones de la Unión y sean destinatarios de sus decisiones, pero existen (acuerdos o prácticas que vulneran la libre competencia empresarial, concentraciones empresariales, subvenciones directas europeas, procedimientos de contratación pública, función pública europea, unión bancaria, acceso a los documentos, etc.).

El segundo supuesto de legitimación es más complejo. Se admite la impugnación de cualesquiera actos (tanto decisiones o reglamentos en el sentido del art. 288 TFUE como otros actos atípicos) que cumplan simultáneamente dos condiciones: la afectación directa e individual. Existe una abundante bibliografía, en gran parte crítica, en torno a la interpretación estricta que realiza el TJUE de estos requisitos.

El Derecho primario prevé que una disposición, aunque esté contenida en un reglamento o una decisión que no tenga destinatario, puede constituir en sustancia una decisión que afecta a determinadas personas físicas y jurídicas de manera tan directa e individual como a un destinatario.⁵⁶ Por ello, a la hora de establecer la admisibilidad del recurso de

⁵³ STJ [Sala Tercera] de 17 de septiembre de 2015, C-33/14 P, *Mory SA*, apdos. 55-57.

⁵⁴ STJ de 7 de junio de 2007, C-362/05 P, *Wunenburger/Comisión*, apdo. 50.

⁵⁵ C-33/14 P, citado, apdo. 69.

⁵⁶ STJ de 3 de mayo de 1978, 112/77, *Töpfer*, apdo. 9.

anulación contra un determinado acto, no se atiende a su forma o denominación, sino a cómo afecta su contenido material a los particulares que promueven el recurso.

La nota de afectación directa exige que el acto impugnado no necesite medidas ulteriores de aplicación. En ocasiones el Consejo o la Comisión faculta a los Estados miembros a adoptar un determinado comportamiento, el cual, una vez adoptado, produce efectos jurídicos sobre determinadas personas. No es la decisión de la Unión la que afecta directamente a las personas concernidas, sino la decisión que finalmente adopte la autoridad estatal competente. La decisión de ejecución es la que produce efectos jurídicos sobre el particular; de la primera se dirá que no afecta directamente al particular.

Desde el inicio de la jurisprudencia europea se ha planteado el problema de la relación entre la naturaleza de los actos y la noción de afectación individual.⁵⁷ En la sentencia *Plaumann* el TJUE estableció un *test* específico sobre la nota de afectación individual: es preciso que el acto objeto de impugnación atañea a quienes no sean sus destinatarios “debido a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, les individualiza de una manera análoga a la del destinatario”.⁵⁸

En el caso *Plaumann*, la decisión impugnada se dirigía al Gobierno alemán, denegándole la autorización para suspender parcialmente los derechos de aduana aplicados a ciertos productos importados de países terceros. El TJUE declaró la inadmisibilidad del recurso porque la decisión impugnada perjudicaba a la demandante en cuanto que era importadora de clementinas, es decir, “en razón de una actividad comercial que, en cualquier momento, puede ser ejercida por otro sujeto, y que, por tanto, no puede individualizar a la demandante en relación con la Decisión impugnada del mismo modo que al destinatario”. Esta es la llamada “fórmula” o “test *Plaumann*”.

Tanto el “test *Plaumann*” como su rigurosa aplicación por la jurisprudencia europea son cuestiones controvertidas en la doctrina.⁵⁹ El TJUE ha admitido el carácter individual del acto en supuestos muy específicos, que se pueden ordenar en tres criterios:

- criterio de la identificación: cuando las personas físicas o jurídicas afectadas por el acto han sido mencionadas por su nombre.⁶⁰
- criterio del expediente preparatorio: cuando las personas afectadas aparecen en el expediente preparatorio o pueden ser identificadas fácilmente con su ayuda (p. ej., en el caso de reglamentos por los que se establecen derechos antidumping a la importación de un concreto producto). Para el Tribunal de Justicia, los reglamentos que establecen derechos antidumping tienen la doble naturaleza de

⁵⁷ Para un examen más amplio del problema teórico y procesal cfr. X. Arzo Santisteban (1998: 197-240).

⁵⁸ STJ de 15 de julio de 1963, 25/62, *Plaumann*, p. 414.

⁵⁹ Entre otros, C. Harlow (1992); P. Craig (1994); P. Nihoul 1994; A. Sánchez Legido (1994); N. Neuwahl (1996); J. M. Cortés Martín (2003, 2014); A. Ward (2021).

⁶⁰ SSTJ de 29 de octubre de 1980, 138/79, *Roquette Frères*, p. 3362, y 139/79, *Maizena*, p. 3462.

actos de carácter normativo y de actos que pueden afectar directa e individualmente a determinados operadores económicos.⁶¹

- criterio del “círculo cerrado”: cuando las personas afectadas eran conocidas individualmente debido a ciertas cualidades que les eran propias (p. ej., ser agentes de una asociación en una fecha determinada),⁶² o se hallaban en una situación de hecho que les caracterizaba con respecto a cualquier otra persona y les individualizaba de modo análogo a un destinatario, debido a un comportamiento individual, consistente en la realización de una formalidad muy precisa como la solicitud o la posesión de un título de exportación o de importación en una fecha determinada o la titularidad de unos derechos adquiridos con anterioridad.⁶³

Un caso especial es el de las empresas competidoras y las organizaciones profesionales que han instado la apertura de una investigación de una ayuda de Estado. Se les reconoce legitimación activa con el fin de que puedan impugnar la decisión de la Comisión que declara su compatibilidad sin la apertura de un procedimiento de investigación formal. No obstante, su legitimación activa se ciñe a la salvaguarda de los derechos procedimentales que confiere el art. 108, apartado 2, TFUE.⁶⁴ En cambio, para impugnar el fundamento de la decisión de compatibilidad de la ayuda, adoptada con o sin la apertura del procedimiento formal de investigación, no basta la mera condición de interesado en el procedimiento administrativo y se vuelve, por así decirlo, a la regla general: debe demostrarse una afectación individual, lo que sucede cuando la posición de la empresa competidora en el mercado se ve afectada sustancialmente por la ayuda objeto de la decisión controvertida y cuando, además, en su caso, la empresa competidora ha desempeñado un papel activo en el procedimiento de investigación formal de la ayuda.⁶⁵ En cambio, no es suficiente el mero interés de una línea aérea en que no se conceda la ayuda de Estado declarada compatible por la Comisión a un operador de servicios aeroportuarios con el que no se halla en una relación competitiva, y que se dirige a financiar medidas que se aplicarán por igual a todas las líneas aéreas.⁶⁶

Con arreglo a los mismos criterios de afectación individual y directa la jurisprudencia europea analiza también la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos interpuestos por Estados no miembros,⁶⁷ entidades subestatales (*Länder*, regiones, comunidades

⁶¹ STJ de 15 de febrero de 2001, C-239/99, *Nachi Europe*, apdo. 37.

⁶² STJ de 11 de julio de 1985, 87, 130/77, 22/83 y 9-10/84, *Salerno*, p. 2523.

⁶³ SSTJ de 13 de mayo de 1971, 41-44/70, *International Fruit Company*, p. 420 ss.; 10 de noviembre de 1975, 100/74, *CAM*, apdo. 17 ss.; 31 de marzo de 1977, 88/76, *Société pour l'exportation des sucres*, apdos. 9-11; 3 de mayo de 1978, 112/77, *Töpfer*, apdo. 9; 27 de noviembre de 1984, 232/81, *Agricola commerciale olio*, apdo. 11; 13 de marzo de 2008, C-125/06 P, *Comisión/Infront WM*, apdos. 71-72; y 27 de febrero de 2014, C-133/12 P, *Stichting Woonlinie y otros*, apdo. 46.

⁶⁴ Al respecto puede consultarse M. T. Marcos Martín (2012).

⁶⁵ SSTJ de 4 de octubre de 1983, 191/82, *Fediol*, p. 2913; 2 de febrero de 1988, 68 y 70/85, *Van der Kooy*, p. 268; y 17 de septiembre de 2015, C-33/14 P, *Mory SA*, apdos. 95-100.

⁶⁶ STG de 11 de julio de 2019, T-894/16, *Air France/Comisión*.

⁶⁷ Vid., entre otras, STG de 9 de septiembre de 2010, T-319/05, *Suiza/Comisión*; STJ de 7 de marzo de 2013, C-547 P, *Suiza/Comisión*; y STJ [GS] de 22 de junio de 2021, C-872/19 P, *Venezuela/Consejo*.

autónomas, etc.)⁶⁸ y corporaciones territoriales (diputaciones, municipios, etc.) e incluso organizaciones extranjeras sin personalidad jurídica.⁶⁹ Por ejemplo, en materia de ayudas de Estado (recuérdese que las decisiones que declaran la compatibilidad o incompatibilidad de regímenes de ayudas se dirigen a los Estados miembros, con independencia de que versen sobre ayudas estatales, autonómicas, forales o locales), se admite la legitimación procesal activa de las entidades subestatales contra las decisiones de la Comisión que les afectan directa e individualmente.⁷⁰

4.2. Las excepciones a los requisitos generales de afectación directa e individual

Existen tres excepciones a los requisitos generales de afectación directa e individual: una de creación jurisprudencial y las otras dos de carácter normativo.

La línea jurisprudencial constante de exclusión del recurso directo de los particulares contra los verdaderos reglamentos conoció una importante ruptura con la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1994 (C-309/89) en el caso *Codorníu*. En esta sentencia el Pleno del TJCE admitió la posibilidad de una afectación individual de una persona física o jurídica por un acto de naturaleza reglamentaria. Existe inseguridad en cuanto a la identificación del criterio que desencadenó la afectación individual (y, por ende, la apertura de la vía directa de recurso).

La citada empresa catalana recurrió una disposición reglamentaria que limitaba la utilización de la mención *crémant* a los vinos espumosos de calidad elaborados en determinadas regiones de Francia y Luxemburgo. La disposición se aplicaba a una situación determinada objetivamente, y afectaba a un grupo abierto de operadores económicos, tanto a los antiguos como a los posibles nuevos productores. No obstante, el recurrente argumentó, en primer lugar, que formaba parte del grupo, identificable, de operadores económicos que tradicionalmente utilizaba aquella mención. En segundo lugar, aludió a la trascendencia del perjuicio económico que supondría la prohibición. Se trataba del principal productor comunitario de vinos con la mención *crémant*. En tercer lugar, alegó que el reglamento lesionaba un derecho específico consistente en una marca gráfica tradicional y registrada desde los años veinte del siglo pasado en España.

⁶⁸ La jurisprudencia es abundante; una selección se cita más abajo. En la doctrina vid. B. Martín Baumeister (2004) y M. Zelaia Garagarza (2005).

⁶⁹ Sobre las organizaciones extranjeras vid., con criterios dispares, por un lado, STG de 10 de diciembre de 2015, T-512/12, *Frente Polisario/Consejo* y, por otro, STJ [GS] de 21 de diciembre de 2016, C-104/16 P, *Consejo/Frente Polisario*, apdos. 126 y 133, en contra de las conclusiones del abogado general Wathelet. El objeto de impugnación eran los acuerdos de colaboración en el sector pesquero entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos. Otra impugnación, esta vez indirecta, contra los mismos acuerdos, fue rechazada igualmente en la STJ [GS] de 27 de febrero de 2018, C-266/16, *The Queen/Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*.

⁷⁰ Vid., entre muchas, STJ de 8 de marzo de 1988, C-62 y 72/87, *Ejecutivo Regional valón*; STPI de 30 de abril de 1998, T-214/95, *Región de Flandes*; STPI de 16 de julio de 1998, T-81/97, *Región Toscana*; STPI de 15 de junio de 1999, T-288/97, *Región Friuli Venezia*; STPI de 6 de marzo de 2002, T-127/99, T-129/99 y T-148/99, *Diputación Foral de Álava y otros*; STG de 6 de abril de 2017, T-219/14, *Regione autónoma della Sardegna*.

La sentencia *Codorniu* permanece aislada en la jurisprudencia del TJUE. No ha conducido a la relajación de los requisitos establecidos en el párrafo cuarto del art. 263 TFUE para el recurso directo de los particulares contra los reglamentos. Tampoco debe interpretarse como el reconocimiento de una pretendida naturaleza híbrida de determinados reglamentos. La citada sentencia tiene un alcance más modesto: la apertura de una válvula de escape o de flexibilización en supuestos extremos de discordancia entre la concepción lógico-abstracta del alcance general, por un lado, y la necesidad de acceso a la tutela judicial, expresada en el requisito de la afectación individual (y directa), por otro.

La segunda excepción concierne la legitimación activa de los particulares para impugnar los “actos reglamentarios” que les afecten directamente y no incluyan medidas de ejecución.⁷¹ Este supuesto fue incorporado a la redacción del art. 263 TFUE mediante el Tratado de Lisboa. Con ello se dio solución a un problema de tutela judicial efectiva, que el Tribunal de Justicia no quiso atender de forma pretoriana, reconsiderando para ello la interpretación de los requisitos procesales del recurso de anulación.

La jurisprudencia del TJUE se ha decantado por una interpretación moderadamente restrictiva de la expresión “actos reglamentarios”. A los efectos del art. 263 TFUE, párrafo cuarto, los equipara con cualquier acto *no legislativo* de alcance general. Así lo hizo en el asunto *Inuit Tapiriit Kanatami*, en el que el Tribunal General, que conoció en primera instancia,⁷² el Tribunal de Justicia, que conoció del asunto en casación,⁷³ así como la abogada general Kokott, adoptaron sin fisuras esa interpretación; y ese criterio se ha mantenido posteriormente.⁷⁴

Algunos autores han criticado esa interpretación, con el argumento de que hay distintos grados de respaldo democrático entre los actos de alcance general, sean formalmente legislativos o no, y que, por tanto, no hay una correlación entre la naturaleza “legislativa” o “no legislativa” –según el Tratado– de un acto y su impronta democrática.⁷⁵ Ahora bien, aunque el argumento democrático debería conducir a definir con mayor coherencia la categoría de “acto legislativo” de la Unión y aunque existen argumentos *de lege ferenda* para ampliar las posibilidades de tutela judicial de los particulares, no puede censurarse que el Tribunal de Justicia se atenga al concepto formal de “acto legislativo” establecido por el Derecho primario. Con la introducción del nuevo supuesto de legitimación activa de los particulares, los redactores del Tratado de Lisboa no perseguían una apertura ilimitada del recurso de anulación frente a cualesquiera actos de alcance general. Debe tenerse en cuenta que la posibilidad de que los particulares puedan impugnar directamente las normas parlamentarias no constituye hoy por hoy un estándar común europeo en materia de tutela judicial: hasta la fecha el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no ha deducido del art. 13 CEDH la obligación de los Estados parte en el Convenio de contar

⁷¹ Al respecto vid. D. Triantafyllou (2013) y C. Martínez Capdevila (2014).

⁷² ATG de 6 de septiembre de 2011, T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami*.

⁷³ STJ de 3 de octubre de 2013, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*.

⁷⁴ Entre otras, STJ de 6 de noviembre de 2018, C-622/16 P a C-624/16 P, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión*, apdo. 28.

⁷⁵ C. Martínez Capdevila (2014: 177-181).

con un procedimiento para que los particulares puedan solicitar el control judicial directo de los actos legislativos.

Por otro lado, la no inclusión de medidas de ejecución es una exigencia distinta y adicional a la afectación directa.⁷⁶ Ahora bien, las medidas de ejecución pueden estar implícitas en el acto reglamentario. La jurisprudencia ha establecido dos reglas para verificar si un acto reglamentario incluye medidas de ejecución: por un lado, “es preciso considerar la posición de la persona que invoca el derecho de recurso”, de forma que “la cuestión de si el acto de que se trata lleva implícitas medidas de ejecución con respecto a otros justiciables no es pertinente”; por otro lado, es preciso “referirse exclusivamente al objeto de recurso”, de forma que “en el supuesto de que el demandante solicite sólo la anulación parcial de un acto, únicamente deberán tomarse en consideración, en su caso, las medidas de ejecución que pueda llevar implícitas esa parte del acto”; en cambio, carece de pertinencia, a este respecto, la cuestión de si tales medidas tienen o no carácter mecánico.⁷⁷

El supuesto típico de acto reglamentario que no requiere medidas de ejecución en el sentido del párrafo cuarto del art. 263 TFUE es el de las disposiciones que prohíben una actividad que viene siendo ejercida por determinadas personas físicas o jurídicas, o que la someten a un control previo equivalente a una prohibición de actividad o bien a un régimen de intervención administrativa del que inmediatamente nacen obligaciones. El Tribunal General ha apreciado la existencia de un acto reglamentario impugnado en este sentido en los siguientes casos: una decisión que prohibía la comercialización de una sustancia,⁷⁸ un reglamento que prohibía la realización de una concreta actividad (p. ej., la pesca del atún rojo en una determinada zona por barcos de una determinada nacionalidad⁷⁹); unas decisiones de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas que identificaban unas determinadas sustancias como extremadamente preocupantes, lo que daba lugar a obligaciones de información de las demandantes sin que fueran necesarias otras medidas;⁸⁰ y un reglamento que establecía un sistema de autorización previa para exportaciones a Rusia relacionadas con la prospección y producción de petróleo.⁸¹

Otro supuesto típico de acto reglamentario que no requiere medidas de ejecución en el sentido del art. 263 TFUE es el de la decisión de la Comisión que declara la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una ayuda de Estado. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que las decisiones de la Comisión que tienen por objeto autorizar o prohibir un régimen nacional de ayudas de Estado tienen alcance general. Como actos de alcance general pueden afectar directamente a determinadas

⁷⁶ SSTJ de 27 de febrero de 2014, C-132/12 P y C-133/12 P, *Stichting Woonpunt y Stichting Woonlinie*.

⁷⁷ STJ de 19 de diciembre de 2013, C-274/12 P, *Telefónica/Comisión*, apdos. 30-31; 28 de abril de 2015, C-456/13 P, *T & L Sugars Ltd y otros/Comisión*, apdo. 32; y 13 de marzo de 2018 [GS], *Industrias Químicas del Vallés/Comisión*, C-244/16 P, apdos. 45-47.

⁷⁸ STG de 25 de octubre de 2011, T-262/10, *Microban*, apdo. 34.

⁷⁹ STG de 27 de febrero de 2013, T-367/10, *Etaireia*, apdo. 21.

⁸⁰ Varias SSTG de 7 de marzo de 2013, entre otras, T-93/10, *Bilbaina de Alquitrane y otros*, apdo. 63.

⁸¹ STG de 13 de septiembre de 2018, T-735/14 y T-799/14, *Gazprom Neft*.

personas físicas o jurídicas sin necesidad de medidas de ejecución. Por consiguiente, las empresas competidoras de los beneficiarios de una ayuda autorizada por una decisión de la Comisión que no cumplan los requisitos establecidos en la medida nacional para poder beneficiarse de ella pueden impugnar directamente ante el Tribunal de Justicia la decisión de la Comisión, aunque se trate de un acto de alcance general.⁸² Desde el punto de vista del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 47 CDFUE) y del principio de buena administración de la justicia en el sistema jurisdiccional de la Unión, sería desproporcionado que se obligara a las empresas competidoras, primero, a solicitar la concesión de la ayuda en cuestión a las autoridades administrativas internas y, después, a impugnar su denegación en la jurisdicción interna, a fin de instar al juez interno a plantear una cuestión prejudicial de validez ante el Tribunal de Justicia. Además, “iría en contra de la finalidad que motivó la adición de esta última disposición [tercer supuesto del párrafo cuarto del art. 263 TFUE], consistente en flexibilizar los requisitos de admisibilidad de los recursos de anulación interpuestos por personas físicas o jurídicas”.⁸³

La tercera apertura de la legitimación de los particulares, también de naturaleza normativa, trae causa de la reforma aprobada en 2021 para adaptar la legislación de la Unión al Convenio de Aarhus, cuya primera regulación de su aplicación en el ámbito de la Unión data de 2006.⁸⁴ Como explica la exposición de motivos de dicha reforma, “la limitación de la revisión interna prevista en el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 a los actos administrativos de alcance individual ha sido el principal motivo de inadmisibilidad de las solicitudes presentadas por las organizaciones no gubernamentales ecologistas en virtud del artículo 10 de dicho Reglamento, también en relación con actos administrativos con un alcance mayor”. El objeto de la reforma es “ampliar el alcance del procedimiento de revisión interna previsto en dicho Reglamento para incluir actos no legislativos de alcance general”.

En este caso tenemos una doble excepción a las reglas generales: además de a la inimpugnabilidad de los reglamentos por los particulares, se establece también una excepción a la inexistencia de recurso administrativo previo. Antes de acudir al Tribunal de Justicia, hay que presentar una “solicitud de revisión interna” ante la institución u órgano de la Unión frente al “acto administrativo” o la “omisión administrativa” que produce efectos jurídicos frente a terceros: esto es, que no sea acto preparatorio o un acto no vinculante que no produce efectos jurídicos frente a terceros. La finalidad de esa “solicitud de revisión interna”, que debe formularse en el plazo máximo de ocho semanas desde la adopción, notificación o publicación del acto administrativo (tomándose como referencia la más tardía de esas tres fechas), es comprobar si un “acto administrativo” (definido como “cualquier acto no legislativo adoptado por una institución u organismo de la Unión, que surta efectos jurídicos y externos”) vulnera el Derecho medioambiental,

⁸² STJ [GS] de 6 de noviembre de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión*, C-622/16 P a C-624/16 P, apdo. 32.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Reglamento (UE) 2021/1767 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 2021 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 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 (DOUE 2021 L 356/1). Para las críticas que generó la primera regulación vid. G. Martínez Jiménez (2018).

también cuando el acto haya sido adoptado en el marco de la aplicación de políticas de la Unión distintas a la política medioambiental. El alcance del procedimiento de revisión abarca la legalidad, en cuanto al fondo y al procedimiento, del acto impugnado. La institución u organismo de la Unión expondrá sus motivos en una respuesta escrita lo antes posible, y a más tardar en un plazo de dieciséis semanas. El recurso que se presente posteriormente no podrá basarse en motivos o pruebas que no figuren en la solicitud de revisión.

Según las nuevas reglas de legitimación activa en materia ambiental, las organizaciones no gubernamentales ecologistas y otros miembros del público tienen derecho a solicitar la revisión interna de los actos administrativos y las omisiones de las instituciones y organismos de la Unión de conformidad con las condiciones establecidas en el Reglamento (CE) 1367/2006, tal como quedaron modificadas en 2021. A la hora de demostrar un menoscabo a sus derechos, los miembros del público deben demostrar una violación de sus derechos, por ejemplo, en forma de una restricción o un obstáculo injustificados al ejercicio de tales derechos. Los miembros del público no están obligados a demostrar que están afectados directa e individualmente en el sentido del párrafo cuarto del artículo 263 TFUE, tal como ha sido interpretado por el TJUE (sentencia *Plaumann*, arriba citada). No obstante, para evitar que los miembros del público tengan un derecho incondicional a solicitar una revisión interna (*actio popularis*), que no se deduce del Convenio de Aarhus, se reconocen dos tipos de legitimación activa (condicionada, cabe insistir, a la previa formulación de la solicitud de revisión interna).

La primera modalidad de legitimación activa consiste en la afectación directa: “demostrar que se ven directamente afectados en comparación con el público en general, por ejemplo en el caso de una amenaza inminente para su propia salud y seguridad o de un menoscabo a un derecho del que pueden disfrutar en virtud de la legislación de la Unión, como consecuencia de la presunta vulneración del Derecho medioambiental, de conformidad con la jurisprudencia del TJUE”. La otra modalidad radica en la afectación colectiva: hay que “demostrar que existe un interés público suficiente y que la solicitud cuenta con el apoyo de al menos 4 000 miembros del público que residen o están establecidos en al menos cinco Estados miembros, y que al menos 250 miembros del público proceden de cada uno de esos Estados miembros”; esto es, “deben demostrar colectivamente la existencia de un interés público en la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales o en la lucha contra el cambio climático, y que su solicitud de revisión está respaldada por un número suficiente de personas físicas o jurídicas de toda la Unión, recogiendo sus firmas física o digitalmente”.⁸⁵ En esta segunda modalidad de legitimación los miembros del público estarán representados por una organización no gubernamental que cumpla los criterios establecidos en el Reglamento o por un abogado habilitado para ejercer ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro.

En su dimensión procesal estas normas no se han aplicado todavía, probablemente por su novedad y porque no deja de ser complicado acreditar que un acto de la Unión vulnera el Derecho medioambiental de la propia Unión y que, además, se reúne la legitimación

⁸⁵ Considerandos 19 y 20, y art. 11 bis del Reglamento (UE) 2021/1767, ya citado.

mencionada, ya sea directa o colectiva. No obstante, parece cuestión de tiempo. Cuando se produzca algún intento de acudir al Tribunal General para preservar el Derecho ambiental de la Unión estaremos en condiciones de valorar la apertura efectiva que significan esas normas. En todo caso, es la primera apertura del control judicial a actores sociales, distintos de los tradicionales actores privados con objetivos exclusivamente económicos.

4.3. Competencia jurisdiccional

La competencia jurisdiccional para conocer del contencioso de los particulares difiere de la competencia para conocer del contencioso promovido por los Estados miembros y las instituciones de la Unión. Los recursos de anulación y de inactividad interpuestos por los particulares se resuelven por el Tribunal General, mientras que los recursos de anulación promovidos por los Estados miembros y las instituciones de la Unión se resuelven por el Tribunal de Justicia.

El Tribunal General fue creado en 1988 con el nombre de Tribunal de Primera Instancia y rebautizado con su nombre actual en 2009; en 2016 asumió las competencias del extinguido Tribunal de Función Pública. Hace unos años fue objeto de una importante transformación para dotarse de dos jueces por Estado miembro: ese número ampliado de jueces (52) y las flexibilidad organizativa que permite su Reglamento de Procedimiento (salas de 3 y 5 jueces, además de la Gran Sala y la Sala intermedia, con 15 y 9 jueces, respectivamente) proporcionan una capacidad de trabajo notable.⁸⁶ Sus sentencias son recurribles en casación ante el Tribunal de Justicia.

El perfil de las materias que se sustancian ante el Tribunal General es primordialmente económico: propiedad intelectual (marcas y diseños), Derecho de la competencia, ayudas de Estado y supervisión bancaria y financiera. Se trata de las materias en las que, por excepción a la regla general de la ejecución estatal, instancias europeas se encargan de la ejecución del Derecho de la Unión (Comisión, Agencias Europeas, Banco Central Europeo, etc.).

5. LA INTENSIDAD DEL CONTROL

Una vez definidas las reglas y los principios que integran el parámetro de control, el Tribunal de Justicia tiene todavía que decidir la intensidad con la que lo aplicará, esto es, con la que controlará su respeto o cumplimiento. Desde una perspectiva teórica debe optar entre dos modalidades de examen: el examen de la corrección, que implica que la sentencia puede dictar la interpretación o la aplicación correcta del Derecho de la Unión en lugar de la adoptada por el legislativo o el ejecutivo de la Unión, o el examen de la razonabilidad, que admite varios grados, según la cual la sentencia solo anula el acto o la

⁸⁶ Reglamento de Procedimiento del Tribunal General de 4 de marzo de 2015 (DO L 105 de 23.4.2015), cuya última modificación es de 10 de julio de 2024 (DO L 2095 de 12.8.2024).

norma impugnada si la valoración de los hechos o la interpretación del Derecho de la Unión asumida en el acto impugnado se desvía de la razonabilidad.

El análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia permite apreciar una intensidad variable en el control judicial. Debido al limitado espacio disponible esta ponencia se limitará a presentar algunos factores relevantes en cuanto a la intensidad del control judicial.

La principal clave que explica un escrutinio variable fue avanzada más arriba. El Tribunal de Justicia utiliza el mismo cauce y aplica el mismo parámetro de control tanto a actos legislativos y reglamentarios como a actos de aplicación (denominados actos legislativos, delegados, de ejecución y decisiones en la nomenclatura que se desprende de los arts. 288, 290 y 291 TFUE): es difícil, si no imposible, aplicar la misma intensidad de control a niveles de decisión tan diferentes.⁸⁷ Así pues, las diferencias entre actos tan distintos, pese a que sean impugnables de acuerdo con el mismo marco y el mismo parámetro, ya sea de forma directa vía art. 263 TFUE o de forma indirecta vía art. 267 TFUE, afloran en el momento del enjuiciamiento en la intensidad diferenciada del control que se ejerce sobre ellos.

En un estudio estadístico realizado sobre la totalidad de las sentencias y los autos adoptados en el periodo 2001-2005 se desprende con claridad que la decisión (acto de aplicación singular) es la categoría de actos en la que se produce el mayor número de sentencias anulatorias, mientras que los actos de alcance general (reglamentos y directivas) suelen resultar mucho menos afectados por las declaraciones de nulidad; y de serlo, suele tratarse de normas secundarias (reglamentos de desarrollo en la terminología más antigua, reglamentos delegados o de ejecución en la terminología actual) y no normas primarias (directivas y reglamentos de base en la terminología más antigua, actos legislativos en la terminología actual).⁸⁸ Por tanto, no debe sorprender que los estudios sobre la intensidad del control judicial de la Administración europea diferencien el control de las normas administrativas del de las decisiones individuales.⁸⁹

⁸⁷ Más aún, si se tiene en cuenta que el Tribunal de Justicia también controla los actos de los Estados miembros, respecto a los cuales se aplica un escrutinio más intenso que el aplicado a los actos de la Unión Europea. Pretendida diferencia de trato formal que suele criticar la doctrina, aunque está en la naturaleza de las cosas: cualquier desviación estatal respecto del Derecho de la Unión afecta a la uniformidad y la efectividad de ese Derecho; en cambio, una actitud judicial deferente hacia los actos legislativos, normativos o administrativos de la Unión no cuestiona la uniformidad o la efectividad del Derecho de la Unión.

⁸⁸ En el caso del Tribunal General el porcentaje de sentencias estimatorias (total o parcialmente) alcanzó en el periodo 2001-2005 el 31,7%: otro tercio fue desestimado por motivos de fondo (35%) y el resto inadmitido (33,2%). La impugnación exitosa de las decisiones no solo viene facilitada por las reglas de legitimación, sino también por la apreciación de irregularidades procedimentales: así, el porcentaje de los recursos de anulación dirigidos contra decisiones estimados de forma total o parcial supuso en el mismo periodo el 35,8% (y en el ámbito de la defensa de la competencia llegó al 44,9%), mientras que el de los recursos de anulación dirigidos contra actos de alcance general se redujo a un 6,4%. En cambio, la tasa de éxito de las cuestiones prejudiciales de validez fue mucho más reducida: 13,6%. En el estudio no se incluyen las sentencias sobre función pública europea y propiedad intelectual. Vid. T. Tridimas y G. Gari (2010).

⁸⁹ Vid., sobre unas y otras, dentro del mismo volumen, M. Baran (2017) y K. Bradley (2017).

La otra clave importante es la naturaleza de la materia y el grado de conocimiento técnico que se atribuye al órgano decisor. Gran parte de los actos que impugnan las personas jurídicas o físicas pertenecen al ámbito de la política agrícola, las ayudas de Estado y la defensa de la competencia. En esos ámbitos la deferencia hacia el órgano decisor tiende a ser amplia. En la sentencia *Fedesa*, después de glosar el significado del principio de proporcionalidad en términos ortodoxos y afirmar que “cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos”, sentó una posición muy deferente hacia el legislador comunitario: “Por lo que se refiere al control judicial de los requisitos indicados [relacionados con el control de proporcionalidad], hay que precisar, *sin embargo*, que el legislador comunitario dispone en materia de política agraria común de una potestad discrecional que corresponde a las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 40 y 43 del Tratado. Por consiguiente, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este sector, con relación al objetivo que tiene previsto perseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida”.⁹⁰

El criterio del error manifiesto ha sido también relevante durante décadas por lo que respecta al control judicial de las decisiones individuales. No obstante, la sentencia *Tetra Laval* pareció intensificar el control al insistir en la carga de la prueba de la Comisión, cuando menos en el ámbito de la defensa de la competencia. Estas fueron las consideraciones del Tribunal de Justicia: “el análisis por la Comisión de una operación de concentración que se prevé que tendrá un efecto de conglomerado contrario a la competencia *requiere un examen particularmente atento de las circunstancias pertinentes para valorar dicho efecto sobre la competencia en el mercado de referencia*. [...] recae sobre ella la carga de aportar pruebas sólidas en apoyo de la conclusión a la que ha llegado [...] la demostración de que una concentración de este tipo tiene efectos de conglomerado contrarios a la competencia *requiere un examen preciso, respaldado por pruebas sólidas, de las circunstancias que supuestamente producirán dichos efectos*”.⁹¹

Por último, la intensidad del control judicial se incrementa en dos situaciones: en materia sancionadora y cuando se alega la vulneración de derechos fundamentales. Según el art. 261 TFUE, los actos legislativos de la Unión pueden atribuir al Tribunal de Justicia una competencia jurisdiccional plena respecto a las sanciones que establezcan. Ello significa que la sentencia no solo puede optar entre anular o mantener la sanción impugnada, como ocurre con los demás actos impugnables, sino que también puede sustituirla por otra sanción con un contenido o un importe diferente, de mayor o menor gravedad, en función de la propia valoración que realice el Tribunal de Justicia a partir de los elementos de hecho que considere acreditados. Esto ocurre, por ejemplo, en materia de defensa de la competencia.⁹²

⁹⁰ STJ de 13 de noviembre de 1990, C-331/88, *Fedesa*, apdos. 13-14 (énfasis añadido).

⁹¹ STJ [GS] de 15 de febrero de 2005, C-12/03 P, *Tetra Laval BV*, apdo. 155 (énfasis añadido).

⁹² Art. 31 del Reglamento (CE) núm. 1/2003 del Consejo de 16 de diciembre de 2002 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado: “El Tribunal de Justicia gozará de competencia jurisdiccional plena para resolver los recursos interpuestos contra las Decisiones por las cuales la Comisión haya fijado una multa sancionadora o una multa coercitiva. Podrá suprimir, reducir o aumentar la multa sancionadora o la multa coercitiva impuesta.”

En cuanto al control del respeto de los derechos fundamentales, en el conocido asunto *Kadi* el Tribunal de Justicia señaló que el juez de la Unión debe asegurarse de que la decisión individual “dispone de unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos [...]”. Ello implica verificar los hechos alegados en el resumen de motivos en que se basa dicha decisión [...], de modo que el control jurisdiccional no quede limitado a una apreciación de la verosimilitud abstracta de los motivos invocados, sino que examine la cuestión de si tales motivos, o al menos uno de ellos que se considere suficiente, por sí solo, para fundamentar tal decisión, están o no respaldados por hechos”.⁹³ Tendencialmente, por tanto, “los órganos jurisdiccionales de la Unión deben garantizar un control, en principio pleno, de la legalidad de todos los actos de la Unión”.⁹⁴

6. CONCLUSIONES

El fundamento del control judicial de la Administración de la Unión Europea ha pasado de tener un carácter eminentemente objetivo, la subordinación al Derecho, a incorporar también una fundamentación subjetiva, la garantía de la tutela judicial efectiva. El sistema jurisdiccional de la Unión Europea tiene un carácter integrado: lo conforman la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y las jurisdicciones nacionales, esas últimas en la medida en que actúan como “jueces ordinarios de la Unión”. La garantía del derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión es, en consecuencia, una tarea compartida entre los tribunales de Luxemburgo (Tribunal de Justicia y Tribunal General) y los tribunales nacionales. Las vías europeas (directas) y las nacionales (indirectas) de acceso a los tribunales de Luxemburgo deben complementarse entre sí en aras de la plenitud y coherencia del sistema jurisdiccional de la Unión.

Aunque el contenido varía, las características de los actos impugnables en la Unión Europea se asemejan mucho a las que resultan del Derecho administrativo nacional. El criterio básico para apreciar la impugnabilidad de un acto es su capacidad para producir efectos jurídicos *ad extra*. Las únicas matizaciones que pueden señalarse a este respecto son, por un lado, la inexistencia, salvo que una disposición de Derecho de la Unión lo prevea expresamente, de la categoría del acto presunto o ficticio, surgido en virtud del silencio administrativo; y, por otro, la reconocida posibilidad de controlar los actos no vinculantes, si bien no mediante la vía directa del recurso de anulación, sino por la vía indirecta de la cuestión prejudicial de validez.

La legitimación activa de los particulares para interponer el recurso de anulación plantea dificultades respecto a las decisiones de las que no sean destinatarios y, principalmente, los actos de alcance general. El Derecho primario subordina la legitimación de los

⁹³ STJ *Comisión y otros/Kadi*, citada, apdo. 119. En la fundamentación de la sentencia se alude después al problema de la confidencialidad de los datos que fundamenten la decisión impugnada.

⁹⁴ SSTG de 1 de junio de 2022, T-723/20, *Prigozhin/Consejo*, apdo. 70, y 26 de octubre de 2022, T-714/20, *Ovsyannikov/Consejo*, apdo. 61.

particulares en esos casos a un doble requisito: la afectación individual y directa. El “test Plaumann” elaborado a este respecto hace más sesenta años solo se ha relajado en situaciones específicas: a) debido a la vinculación del demandante con la tramitación del procedimiento administrativo previo a la adopción del acto impugnado; b) por la reforma del art. 263 TFUE para contemplar la impugnabilidad por los particulares de los actos de alcance general y naturaleza no legislativa que no incluyan medidas de ejecución; y c) la posibilidad introducida en 2021 en el Derecho derivado, de acuerdo con el Convenio de Aarhus, para que las organizaciones no gubernamentales ecologistas y otros miembros del público puedan impugnar la vulneración del Derecho ambiental de la Unión por un acto no legislativo.

La intensidad del control judicial que practican los tribunales de Luxemburgo es variable. La mayor deferencia se constata respecto a los actos que se fundamentan en evaluaciones complejas que los tribunales de Luxemburgo no están en situación de revisar. No obstante, de la tradicional doctrina del error manifiesto se ha pasado a un control más intenso de determinadas decisiones que revaloriza los aspectos procedimentales de su adopción. La intensidad del control también se incrementa en las sanciones o cuando se alega la vulneración de un derecho fundamental.

7. BIBLIOGRAFÍA

Alberti, Jacopo (2023): “The Threshold Guardians. The future of EU Agencies’ Boards of Appeal in light of the recent reforms of CJEU Statute”, *Review of European Administrative Law*, vol. 16, núm. 4, pp. 67-93.

Alcoceba Gallego, María Amparo (2006): “La inexistencia del acto jurídico comunitario como alternativa a la limitada legitimación activa de los particulares en el recurso de anulación”, *Revista española de derecho europeo*, núm. 17, pp. 27-58.

Alonso de León, Sergio (2017): *Composite administrative procedures in the European Union*, Iustel, Madrid.

Arnall, Anthony (2001): “Private applicants and the action for annulment since Codorníu”, *Common Market Law Review*, vol. 38, 2001, pp. 7-52.

Arnall, Anthony (2018): “EU Recommendations and Judicial Review. ECJ 20 February 2018, Case C-16/16 P, Kingdom of Belgium v European Commission”, *European Constitutional Law Review*, vol. 14, pp. 609-621.

Arzoz Santisteban, Xabier (1998): *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, Oñati, IVAP.

Baran, Mariusz (2017): “The scope of EU Courts’ jurisdiction and review of administrative decisions – the problem of intensity control of legality”, en C. Harlow, P. Leino y G. della Cananea (eds.), *Research Handbook on EU Administrative Law*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 292-315.

Bogojević, Sanja (2015): “Judicial Protection of Individual Applicants Revisited: Access to Justice through the Prism of Judicial Subsidiarity”, *Yearbook of European Law*, vol. 34, núm. 1, pp. 5-25.

Bonelli, Matteo (2019): “Effective Judicial Protection in EU Law: an Evolving Principle of a Constitutional Nature”, *Review of European Administrative Law*, vol. 12, núm. 2, pp. 35-62.

- Bradley, Kieran (2017): “Judicial review of EU administrative rules: to Lisbon and beyond”, en C. Harlow, P. Leino y G. della Cananea (eds.), *Research Handbook on EU Administrative Law*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 423-445.
- Brito Bastos, Filipe (2018): “Derivative illegality in European composite administrative procedures”, *Common Market Law Review*, vol. 55, pp. 101-134.
- Brito Bastos, Filipe (2019): “Judicial review of composite administrative procedures in the Single Supervisory Mechanism: Berlusconi”, *Common Market Law Review*, vol. 56, pp. 1355-1378.
- Brito Bastos, Filipe (2020): “An Administrative Crack in the EU’s Rule of Law: Composite Decision-making and Nonjusticiable National Law”, *European Constitutional Law Review*, vol. 16, pp. 63-90.
- Brito Bastos, Filipe (2021): “Judicial Annulment of National Preparatory Acts and the Effects on Final Union Administrative Decisions: Comments on the Judgment of 29 January 2020, Case C-785/18 *Jeanningros*, EU:C:2020:46”, *Review of European Administrative Law*, vol. 14, núm. 2, pp. 109-117.
- Brito Bastos, Filipe (2024): *Judging Composite Decision Making*, Oxford, Hart.
- Carrera Hernández, Francisco Jesús (1997): *La excepción de ilegalidad en el sistema jurisdiccional comunitario*, McGraw-Hill, Madrid.
- Cortés Martín, José Manuel (2003): “Afectación individual (230.4 CE): ¿un obstáculo infranqueable para la admisibilidad del recurso de anulación de los particulares?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 16, pp. 1119-1173.
- Cortés Martín, José Manuel (2014): “Sobre el *locus standi* del particular en el control de la legalidad”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 34, pp. 1-36.
- Craig, Paul (1994): “Legality, Standing und Substantive Review in Community Law”, *Oxford Journal of Legal Studies*, pp. 507-537.
- Craig, Paul (2004): “Judicial Review, Intensity and Deference in EU Law”, en D. Dyzenhaus (ed.), *The Unity of Public Law*, Bloomsbury, Londres, pp. 335-356.
- Eliantonio, Mariolina (2014): “Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of ‘Composite Procedures’”, *Review of European Administrative Law*, vol. 7, núm. 2, pp. 65-102.
- Fernández Gaztea, Joseba (2019): “A jurisdiction of Jurisdictions”, *Review of European Administrative Law*, vol. 12, núm. 1, pp. 9-37.
- Fromont, Michel (1966): “L’influence du droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés européennes”, *Revue trimestrielle de droit européen*, pp. 47-65.
- Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel (2007): *La Administración europea. La ejecución europea del derecho y las políticas de la Unión*, Cizur Menor, Thomson-Civitas.
- García de Enterría, Eduardo (1993): “La ampliación de la competencia de las jurisdicciones contencioso-administrativas nacionales por obra del Derecho Comunitario. Sentencia Borelli de 3 de diciembre de 1992 del Tribunal de Justicia y el artículo 5 CEE”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 78, pp. 297-314.
- García Luengo, Javier (2004): *El recurso comunitario de anulación: objeto y admisibilidad*, Madrid, Civitas.
- Harlow, Carol (1992): “Towards a Theory of Access for the European Court of Justice”, *Yearbook of European Law*, 1992, pp. 213-248.
- Koch, Cornelia (2005): “Locus Standi of Private Applicants under the EU Constitution: Preserving Gaps in the Protection of Individuals’ Right to an Effective Remedy”, *European Law Review*, vol. 30, pp. 511-527.
- Krajewski, Michał (2021): *Relative authority of judicial and extra-judicial review: EU courts, boards of appeal, ombudsman*, Oxford, Hart.

- Marcos Martín, María Teresa (2012): “Competidores y recurso de anulación en materia de ayudas públicas: la legitimación para impugnar la decisión del artículo 108,3 del TFUE en la jurisprudencia de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 42, pp. 75-104.
- Martín Baumeister, Bruno (2004): “El reconocimiento de legitimación activa a las regiones europeas en recursos de anulación bajo el art. 230.4 CE. El elemento de afectación individual”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 234, pp. 29-45.
- Martín Brañas, Carlos (2012): *El control de la legalidad ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (anulación, omisión y excepción de ilegalidad)*, Pamplona, Aranzadi.
- Martínez Capdevila, Carmen (2005): “El recurso de anulación, la cuestión prejudicial de validez y la excepción de ilegalidad: ¿vías complementarias o alternativas?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 20, pp. 135-176.
- Martínez Capdevila, Carmen (2014): “El *ius standi* de los particulares frente a los «actos reglamentarios que no incluyen medidas de ejecución» (art. 263 TFUE) en la jurisprudencia del TJUE: un análisis crítico”, *Revista Española de Derecho Comunitario*, núm. 52, pp. 159-187.
- Martínez Jiménez, Guillermo (2018): *Acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Neuwahl, Nanette (1996): “Article 173 Paragraph 4 EC: Past, Present and Possible Future”, *European Law Review*, pp. 17-31.
- Nihoul, Paul (1994): “La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l’encontre d’un acte communautaire de portée générale”, *Revue trimestrielle de droit européen*, pp. 171-194.
- Nowak, C. (2000): “Das Verhältnis zwischen zentralem und dezentralem Individualrechtsschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht”, *Europarecht*, núm. 5, pp. 724-743.
- Popov, Athanase (2012): “La complémentarité entre les recours en annulation formés par des particuliers et les renvois préjudiciels en appréciation de validité avant comme après l’entrée en vigueur du traité de Lisbonne et l’accès au prétoire de l’Union européenne”, *Cahiers de droit européen*, núm. 1, vol. 48, pp. 167-194.
- Roeben, Volker (2020): “Judicial Protection as the Meta-norm in the EU Judicial Architecture”, *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 12, pp. 29-62.
- Rondu, Julie (2019): “Le contrôle juridictionnel des décisions adoptées à l’issue d’une procédure administrative composite : réflexions sur l’arrêt de grande chambre Silvio Berlusconi”, *Revue trimestrielle de droit européen*, pp. 853-867.
- Sánchez Legido, Ángel (1994): *La tutela judicial del particular frente a la actividad normativa comunitaria*, Cuenca.
- Triantafyllou, Dimitris (2013): “Nouveaux éclaircissements sur la notion d’acte réglementaire ne comportant pas de mesures d’exécution (article 263, 4e alinéa, TFUE)”, *Revue du droit de l’Union Européenne*, núm. 3, pp. 491-503.
- Tridimas, Takis, y Gari, Gabriel (2010): “Winners and losers in Luxembourg: A statistical analysis of judicial review before the European Court of Justice and the Court of First Instance (2001-2005)”, *European Law Review*, vol. 35, pp. 131-173.
- Türk, Alexander H. (2025): *Judicial review in the European Union*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Usher, John A. (2003): “Direct and Individual Concern – An Effective Remedy or a Conventional Solution?”, *European Law Review*, vol. 28, pp. 575-600.
- Vogt, Matthias (2006): “Indirect judicial protection in EC Law – The case of the plea of illegality”, *European Law Review*, pp. 363-377.
- Ward, Angela (2021): *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*, 3^a ed., Oxford, Oxford University Press.
- Xanthoulis, Napoleon (2019): “Administrative factual conduct: Legal effects and judicial control in EU law”, *Review of European Administrative Law*, vol. 12, núm. 1, pp. 39-71.

Zelaia Garagarza, Maite (2005): *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: el locus standi de las regiones en los procedimientos jurisdiccionales comunitarios*, Oñati, IVAP.