

## Sobre las nuevas condiciones de acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria

Carmen Hernández Saseta

(IberForo-Madrid)

### I. LA DOCTRINA CONTENIDA EN LA SENTENCIA JÉGO-QUÉRÉ ET CIE. S.A VS COMISIÓN

La Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, TPI), de 3 de mayo de 2001, en el asunto Jégo-Quéré et Cie S.A./Comisión ha supuesto un revulsivo importante en el acceso de los particulares a la justicia comunitaria. En efecto, tradicionalmente la jurisprudencia comunitaria ha realizado una interpretación muy restrictiva de los requisitos exigidos para tener acceso a los Tribunales comunitarios, lo que muchas veces impedía a las personas físicas o jurídicas impugnar disposiciones comunitarias de alcance general que incidían de forma directa en su esfera jurídica.

Con la sentencia Jégo-Quéré et Cie. S.A./Comisión, el TPI, a fin de proteger mejor los derechos de los ciudadanos y de las empresas, estimó que debe considerarse a una persona física o jurídica individualmente afectada por una disposición comunitaria de alcance general, si la disposición en cuestión afecta, actual e indudablemente, a su situación jurídica limitando sus derechos e imponiéndole obligaciones.

### II. PRINCIPIOS GENERALES DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN COMUNITARIA

De acuerdo con el artículo 230 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (en lo sucesivo Tratado CE) toda persona física y jurídica "*podrá interponer recurso contra las decisiones de las que sean destinatarios y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente*".

Es decir, un particular sólo puede impugnar un acto de alcance general si está "*directa e individualmente afectado*". La interpretación de estos conceptos de conformidad a la jurisprudencia comunitaria es la siguiente:

- 1º. **Afectación directa.** Para que una persona resulte directamente afectada debe demostrar, bien que es el destinatario directo del acto impugnado, bien que dicho acto ha sido dirigido a un tercero, pero que le afecta de la misma forma y en la misma calidad que a ese tercero o bien que el acto impugnado ha sido dirigido a uno o varios Estados miembros, sin que tengan éstos ningún margen de actuación en cuanto a la aplicación del acto. Es decir debe existir una relación causal entre el acto y el individuo que no sea interrumpida por ninguna medida de aplicación nacional.

- 2º. **Afectación individual** solamente si dicho acto afectaba al particular considerando ciertas cualidades que le eran propias o una situación de hecho que le caracterizaba en relación con cualquier otra persona.

En la práctica, la jurisprudencia hizo una interpretación muy restrictiva de la afectación individual, que en raras ocasiones ha permitido a los particulares impugnar un reglamento. Los recursos contra la normativa comunitaria de alcance general quedaron casi vedados a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias, que no tienen necesidad de demostrar ningún interés para actuar contra actos susceptibles de recurso.

### III. PRIMEROS SÍNTOMAS DE APERTURA

La jurisprudencia comunitaria tuvo un intento de flexibilización de los requisitos de legitimación de lesos particulares para recurrir disposiciones de alcance general en el asunto Codorníu (Sentencia de 18 de mayo de 1994, Codorníu/Consejo, C-309/89, Rec. p. I-1853).

En esta Sentencia el Tribunal de Justicia aceptó que los particulares pueden impugnar actos generales que revistan la forma de reglamentos, ya que "*el alcance general de un acto no excluye que éste pueda afectar directa e individualmente a algunos operadores económicos interesados*".

Así se consideró que el recurrente estaba individualmente afectado por un Reglamento porque consiguió demostrar que se encontraba en una situación de hecho que lo caracteriza frente a cualquier otra persona.

#### • Sin embargo.....

A pesar de que la jurisprudencia Codorníu parecía anunciar un cambio en la jurisprudencia relativa a la interpretación de la "afectación individual", las sentencias más significativas que posteriormente analizaron el tema, parecen confirmar el carácter excepcional de la jurisprudencia Codorníu y mantiene los límites restrictivos del concepto de "afectación individual" de un recurrente. (Sentencia del TPI de 14 de septiembre de 1995, asuntos acumulados T-480/93 y T-483/93, Antillean Rice Mills, Rec. pág. II-2305 y Sentencia de 2 de abril de 1998, Greenpeace Council/Comisión, C-321/95 P, Rec. p. I-1651, entre otras).

### IV. LA DUDOSA JUSTIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA RESTRICTIVA "CLÁSICA"

Aparentemente, el Tribunal de Justicia se resistía a flexibilizar los criterios de legitimidad de los particulares para impugnar disposiciones de carácter general con el fin de evitar una recepción masiva de recursos y la consiguiente sobrecarga del TPI.

Sin embargo motivos de eficacia administrativa o legislativa no pueden imponerse sobre la necesidad de control judicial de actos potencialmente ilegales y el derecho a una tutela judicial efectiva.

- **Necesidad de cambio en la jurisprudencia**

Por ello, la restrictiva interpretación del concepto de “afectación individual” fue objeto de numerosas críticas. No sólo se criticaban las restricciones relativas al acceso del Juez comunitario, sino también la complejidad e incluso, a veces, incoherencia que se ha derivado de algunas resoluciones del TPI en el intento de permitir el acceso a los particulares en los casos en los que una interpretación demasiado estricta hubiese conducido a la denegación del derecho a la tutela judicial efectiva.

Las **críticas** a las que se hace referencia no sólo provenían de la **doctrina** sino del **interior del propio Tribunal de Justicia**. Así el Abogado General Jacobs, en sus Conclusiones presentadas el 21 de marzo de 2002, en el asunto C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo de la Unión Europea, recomienda al Tribunal de Justicia ampliar la interpretación de “afectación individual”.

En este contexto, el cambio jurisprudencial era no sólo muy demandado sino también, muy necesario dado que:

- 1º) El TPI, fue creado en 1989 para conocer de todos los recursos interpuestos por los particulares, por lo que resulta apropiado ampliara la legitimidad de las personas físicas y jurídicas para impugnar normas comunitarias.
- 2º) La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el principio de tutela judicial efectiva ante los órganos jurisdiccionales nacionales hace cada vez más difícil justificar las estrictas restricciones a la legitimación ante el Juez comunitario.

## V. MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA “CLÁSICA”: LA SENTENCIA JÉGO-QUÉRÉ DE 3 DE MAYO DE 2002

En esta Sentencia, el TPI, por primera vez, reconoce abiertamente que la interpretación de persona jurídica “individualmente afectada” realizada tradicionalmente por la jurisprudencia comunitaria, priva a muchos particulares de toda posibilidad de solicitar la anulación de disposiciones de alcance general que afectan directamente a su situación jurídica. El TPI estima que las demás vía jurisdiccionales posibles (como la cuestión prejudicial) no garantizan que el particular pueda obtener una declaración de ilegalidad de un acto comunitario.

Es decir, en los casos en los que no existan medidas de ejecución internas en las que fundar una acción ante los órganos jurisdiccionales, si no se amplía el concepto de “afectación individual”, se llegaría a la situación de *“exigir a los particulares que infrinjan la ley para poder tener acceso a la justicia”*.

- **Argumentos para la superación de la jurisprudencia “clásica”**

El TPI atendiendo (i) al propio Ordenamiento Jurídico Comunitario, (ii) las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, (iii) el Convenio Europeo para protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y (iv) la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, considera que, para garantizar la tutela judicial efectiva de los particulares, debe ampliarse la noción de persona “individualmente afectada” en Derecho Comunitario.

Así concluye que, una persona física o jurídica resulta “individualmente afectada” por una disposición comunitaria de alcance general que le afecta directamente, si la disposición en cuestión afecta, actual e indudablemente, a su situación jurídica limitando sus derechos o imponiéndole obligaciones. El número y la situación de otras personas a las que la disposición también afecta o puede afectar carecen de pertinencia a este respecto.

## VI. VALORACIÓN

Esta sentencia no sólo garantiza la tutela judicial efectiva de las personas físicas y jurídicas ante la jurisdicción comunitaria. Desde un punto de vista práctico, supondrá que los particulares podrán participar en el control de la legalidad de actos comunitarios de alcance general que afecten de forma directa e indudable en su esfera jurídica.

La posibilidad de que tanto las personas físicas como jurídicas puedan impugnar disposiciones comunitarias de alcance general tiene especial interés teniendo en cuenta la amplitud de materias que son reguladas desde Bruselas y la gran incidencia de la normativa comunitaria en la actividad cotidiana de empresas y particulares. Piénsese en sectores como la agricultura, la pesca o incluso las entidades financieras, en los que esta Sentencia propiciará la interposición de gran número de demandas por quienes consideren sus derechos afectados por una normativa comunitaria.