

EL RECURSO DE ANULACIÓN Y LOS PROBLEMAS DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA*

ACTION FOR ANNULMENT AND PROBLEMS OF NATURAL AND LEGAL PERSONS BEFORE THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

Andrés Vilas Villamarín^{1,a}

¹ Universidade de Vigo, España

✉ aandres.vilas@uvigo.es

Resumen

El objeto de este trabajo es el análisis de la legitimación activa de las personas físicas y jurídicas en el marco del recurso de anulación, teniendo en cuenta la clasificación tripartita de actos impugnables recogida en el art. 263 TFUE, párrafo cuarto. Asimismo, se delimita el alcance del régimen judicial general del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y se estudian las excepciones en el marco de la PESC. Finalmente, el autor trata de definir los conceptos introducidos por el Tratado de Lisboa, esto es, las «medidas de ejecución» y los «actos reglamentarios». En relación con estos últimos, contrapone las diferentes concepciones formales y materiales presentes en la doctrina y analiza la concepción procedimental defendida por el Tribunal de Justicia.

Palabras clave: legitimación activa; excepción de ilegalidad; recurso de anulación; afectación directa e individual; acto reglamentario; medidas de ejecución.

Abstract

The object of this paper is to analyse the right of natural or legal persons to institute proceedings in the context of an action for annulment, taking into account the tripartite classification of challengeable acts provided for in the Article 263(4) TFEU. The scope of the general judicial system of the Court of Justice of the European Union is also delimited, and the exceptions in the context of the CFSP are examined. Finally, the author attempts to define the concepts introduced by the Treaty of Lisbon, namely «implementing measures» and «regulatory acts». In this regard, he compares the different formal and material meanings present in the doctrine and analyses the procedural concept defended by the Court of Justice.

Keywords: right of natural or legal persons to institute proceedings; action for annulment; individual and direct effect; regulatory act; implementing measures.

* Este artículo es el resultado de la reelaboración de un trabajo supervisado por la Profesora Noemí García Gestoso, del área de Derecho Constitucional de la Universidad de Vigo, a quien agradezco el apoyo que me ha brindado durante el proceso de investigación y redacción del mismo.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. RECURSO DE ANULACIÓN (ART. 263 TFUE).
 - 2.1. Actos susceptibles de impugnación en el recurso de anulación.
 - 2.2. Actos susceptibles de impugnación por las personas físicas y jurídicas.
 - 2.2.1. Normas europeas y actos generales susceptibles de impugnación.
 - a) Sobre la afectación individual.
 - b) Sobre la afectación directa.
 - 2.2.2. Concepto formal de actos reglamentarios.
 - 2.2.3. Concepto de medidas de ejecución.
 - 2.3. Actos europeos adoptados en el marco de la PESC.
3. CONCLUSIONES.
4. BIBLIOGRAFÍA.

SUMMARY

1. INTRODUCTION.
2. ACTIONS FOR ANNULMENT (ART. 263 TFEU).
 - 2.1. Rules that can be appeal.
 - 2.2. Rules that can be appeal by natural and legal persons.
 - 2.2.1. European rules and general measures that can be appeal.
 - a) Individual concern to natural and legal persons.
 - b) Direct concern to them.
 - 2.2.2. Formal meaning of regulatory acts.
 - 2.2.3. Meaning of implementing measures.
 - 2.3 European acts adopted in the context of the CFSP.
3. CONCLUSIONS.
4. BIBLIOGRAPHY.

1. INTRODUCCIÓN

El control de legalidad ejercido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) es una exigencia inherente al Estado de Derecho. Este valor, reconocido en el art. 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), informa toda la actividad europea en cuanto los Estados miembros y las instituciones no pueden sustraerse al examen de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituyen los Tratados². El Tribunal de Luxemburgo, como autoridad judicial suprema, garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados y vela por que los Estados miembros respeten las obligaciones establecidas en los mismos, de conformidad con el art. 19.1 del Tratado de

² STJ de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento*, asunto 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, apartado 23.

la Unión Europea (TUE). Controla así tanto la legalidad de los actos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión en sentido estricto (legalidad ordinaria) como la legalidad constitucional³. De esta forma se garantiza, además, que las personas físicas y jurídicas puedan acceder al foro europeo y proteger sus derechos e intereses, lo que vincula la idea del Estado de Derecho con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Este último está reconocido en el art. 47 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), y obliga a la Unión y a los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para proteger los intereses de los justiciables⁴. Las personas físicas y jurídicas están así legitimadas para interponer los recursos contemplados en el TFUE contra todo acto u omisión ilegal de las instituciones, órganos y organismos europeos.

En principio, la entrada en vigor de la Carta, el 1 de diciembre de 2009, no pretendió modificar el sistema de control jurisdiccional de la Unión. La sombra de la Convención sobre el futuro de Europa, encargada de redactar el borrador del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, y el rechazo de Francia y los Países Bajos al texto constitucional marcaron el camino del Tratado de Lisboa. Este nuevo acuerdo convierte a aquella en un instrumento autónomo y vinculante (art. 6 TUE, apartado 1) y mantiene prácticamente intacto el control de legalidad ejercido por el TJUE, así como las normas relativas a la admisibilidad de los recursos interpuestos directamente ante el Tribunal de Justicia. No obstante, el Tratado de 13 de diciembre de 2007 modifica determinados aspectos del TFUE (arts. 251 a 281 TFUE) y, en particular, el art. 263 TFUE, párrafo cuarto. Estas reformas fueron introducidas precisamente para satisfacer el mandato previsto en el art. 47 CDFUE. Tales modificaciones ampliaron los supuestos de impugnación directa de los actos normativos, con la finalidad de que las personas físicas y jurídicas no se viesen obligadas a incumplir el Derecho de la Unión Europea (DUE) para tener acceso al foro europeo⁵.

La introducción del cuarto párrafo en el art. 263 TFUE puede ser visto, así pues, como un significativo avance en la consecución de una verdadera Unión de Derecho a nivel europeo, pero tal gesta no ha estado exenta de dificultades. Precisamente por eso, en este trabajo se analizan diversos aspectos problemáticos del único instrumento de impugnación directa que permite a las personas físicas y jurídicas atacar la legalidad de aquellos actos que vulneren sus derechos fundamentales: el recurso de anulación. Esto significa que quedan fuera de este análisis el recurso de omisión (art. 265 TFUE), que es el único instrumento que prevé el ordenamiento jurídico europeo para atacar la inactividad de la Unión, y la excepción de ilegalidad (art. 277 TFUE), la cual, en el derecho interno, equivaldría a la impugnación indirecta de reglamentos prevista en el art. 26.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora

³ López Garrido (2022, p. 446).

⁴ STS (Gran Sala) de 6 de octubre de 2020, *État luxembourgeois*, asuntos acumulados C-245/19 y C-246/19, ECLI:EU:C:2020:795, apartado 47. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha venido reconociendo el principio de legalidad y la posibilidad de impugnar en vía judicial la validez de aquellas actuaciones de las instituciones, órganos y organismos de la Unión contrarias al orden jurídico europeo. Véase también las SSTJ de 16 de febrero de 2022, *Hungría c. Parlamento*, asunto C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; de 16 de febrero de 2022, *Hungría c. Parlamento*, asunto C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98; de 23 de noviembre de 2021, *IS*, asunto C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949, entre muchas otras.

⁵ Esta introducción de la Carta en el ordenamiento jurídico europeo, sin apenas una modificación normativa del sistema de control jurisdiccional, se debe relacionar con el reconocimiento jurisprudencial previo del derecho a un recurso efectivo ante el juez como principio general del DUE, de acuerdo con las explicaciones sobre la Carta del Presidium de la Convención encargada de su redacción (2007/C 303/02). Vid. STJ de 15 de mayo de 1986, *Johnston*, asunto 222/84, ECLI:EU:C:1986:206, apartados 18-19.

de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁶. El presente trabajo trata de arrojar luz acerca del tercer supuesto de impugnación previsto en el art. 263 TFUE, párrafo cuarto, introducido por el Tratado de Lisboa. De esta forma, se aborda la problemática generada en torno a los conceptos de «acto reglamentario» y «medidas de ejecución».

2. RECURSO DE ANULACIÓN (ART. 263 TFUE)

La acción de anulación, pieza clave dentro del sistema europeo de recursos, es una vía de impugnación directa que permite controlar la legalidad de las disposiciones adoptadas por las instituciones, órganos y organismos de la Unión destinadas a producir efectos jurídicos frente a terceros (arts. 263, 264 y 266 TFUE). Se inspira en el recurso contencioso-administrativo francés y convierte al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en juez contencioso-administrativo y, al mismo tiempo, en Tribunal Constitucional⁷. Este control indiferenciado de la legalidad ordinaria y constitucional permite a los justiciables impugnar, entre otras cosas, la validez de los actos legislativos y no legislativos de la Unión y garantizar la protección de los derechos fundamentales reconocidos en la CDFUE.

Los demandantes deben basar su pretensión en alguno de los motivos de impugnación previstos en el art. 263, párrafo segundo. Esto es, por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución y desviación de poder⁸. También deben respetar el plazo de interposición previsto en párrafo sexto. El recurso de anulación debe interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento de este (art. 263 TFUE, párrafo sexto). Si el acto es objeto de publicación y notificación, esta última suele determinar el inicio del cómputo del plazo.

Como analizaremos a continuación, no todos los demandantes tienen la misma legitimación. En particular, las personas físicas y jurídicas no se consideran demandantes privilegiados, pues «el sistema de protección jurisdiccional del Tratado no prevé el derecho de acción general de los particulares, sino que lo limita en función de su interés individual»⁹. En este sentido, los particulares no pueden interponer un recurso directo contra todos los actos normativos, incluidos los actos legislativos. De lo contrario, tal posibilidad equivaldría en la

⁶ La excepción de ilegalidad es una vía de impugnación indirecta que permite a los justiciables controlar de manera incidental la legalidad de una norma europea de alcance general en el marco de un recurso principal (normalmente, de anulación) en el que se está cuestionando su validez con ocasión de la impugnación directa de un acto particular de aplicación de aquélla. Dada su naturaleza incidental, para poder acudir a esta vía es necesario que la ejecución del acto de alcance general requiera de actos de aplicación singulares en el marco de un litigio en el que aquélla se cuestiona. Por tanto, este recurso no constituye un procedimiento autónomo o recurso independiente, sino un medio procesal de defensa «frente a la aplicación en un caso concreto de disposiciones de alcance general irregulares». Vid. SSTJ de 6 de marzo de 1979, *Simmmenthal c. Comisión*, asunto 92/78, ECLI:EU:C:1979:53, apartado 40; (Sala Segunda) de 11 de julio de 1985, *Salerno*, asuntos acumulados 87, 130/77, 22/83, 9 y 10/84, ECLI:EU:C:1985:318, apartado 36; [Arzoz Santisteban \(2022, pp. 179-184\)](#); [Sanz Hermida \(2015, pp. 516-517\)](#).

⁷ [Arzoz Santisteban \(2022, pp. 179-180\)](#).

⁸ Los cuatro tipos de vicios de nulidad se corresponden con las «garantías procesales típicas del Estado de Derecho» y con la clásica distinción entre «legalidad externa» (contenido formal y procedimental) y «legalidad interna» (contenido material). Vid. [López Garrido \(2022, pp. 447-448\)](#).

⁹ Conclusiones del Abogado General Sr. Carl Otto Lenz de 14 de diciembre de 1988, *Star Fruit v Commission*, asunto C-247/87, ECLI:EU:C:1988:544, apartado 15.

práctica a un control que algunos Estados no admiten ni siquiera para impugnar internamente sus leyes o reglamentos.

Con la finalidad de solventar esta limitación, el juez europeo entiende que el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas físicas y jurídicas se garantiza suficientemente a través de dos instrumentos de impugnación indirecta: la cuestión prejudicial de validez y la excepción de ilegalidad¹⁰. No obstante, esta forma indirecta de protección no garantiza adecuadamente el cumplimiento del art. 47 CDFUE: en primer lugar, porque el planteamiento de la cuestión prejudicial «no depende de la voluntad del particular afectado»¹¹, sino del órgano judicial nacional que conoce del asunto¹²; y, en segundo lugar, si el órgano jurisdiccional que pone fin a la vía ordinaria, que tiene el deber de someter la cuestión al TJUE, de conformidad con el art. 267 TFUE, párrafo tercero, no plantea el incidente, tal incumplimiento acarrearía la desprotección de aquellos justiciables procedentes de Estados miembros que no cuenten con un recurso de amparo constitucional¹³.

Sea como fuere, las personas físicas y jurídicas no tienen derecho a interponer una acción de anulación contra toda actividad de la Unión. En su condición de demandantes «ordinarios», deben demostrar un interés subjetivo para impugnar los actos ilegales de la Unión, además de cumplir una serie de requisitos de capacidad y legitimación. En otras palabras, fuera de las situaciones en las que ostenten un interés (es decir, los casos previstos en el art. 263 TFUE, párrafo cuarto) los particulares únicamente podrán intentar atacar aquellas actuaciones de la

¹⁰ El TFUE 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». Vid. STJ de 23 de abril de 1986, *Les Verts/ Parlamento*, asunto 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, apartado 23. La combinación de los instrumentos de impugnación directa e incidental busca proteger al justiciable frente a cualquier posible laguna en el control jurisdiccional. De esta forma, cuando un particular carece de legitimación para interponer una acción directa (e.g., recurso de anulación o recurso de omisión), en todo caso, podrá invocar la invalidez de los actos ilegales de manera indirecta, o bien a través de la excepción de ilegalidad ante el propio TJUE, o bien por medio de la cuestión prejudicial, instando a los órganos jurisdiccionales nacionales a que soliciten un pronunciamiento del Tribunal de Luxemburgo sobre este extremo. Vid. Dictámenes 1/09 del TJUE de 8 de marzo de 2011, ECLI:EU:C:2011:123, apartado 87; 2/13 del TJUE de 18 de diciembre de 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, apartado 176; STJ de 27 de marzo de 1963, *Da Costa*, asunto C-28 a 30/6, ECLI:EU:C:1963:6, apartado 10.

¹¹ [Arzoz Santisteban \(2022, p. 184\)](#).

¹² STJ (Sala Segunda) de 4 de septiembre de 2014, *Simon, Evers & Co. GmbH c. Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, asunto C-21/13, ECLI:EU:C:2014:2154, apartado 27; ATJ (Sala Décima) de 5 de julio de 2017, *CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH*, asunto C-87/17 P, ECLI:EU:C:2017:512, apartados 21 a 23. Aunque la condición de los particulares como litigantes en el litigio principal no les otorga legitimación activa, tal circunstancia sí les concede una serie de facultades: a) pueden sugerir el planteamiento de la cuestión prejudicial al tribunal doméstico (con consecuencias distintas según estemos ante una petición de decisión facultativa u obligatoria para el juez nacional); b) tienen derecho a que se les notifique la decisión del órgano jurisdiccional nacional que suspende el procedimiento y somete el asunto al Tribunal de Justicia; b) tienen derecho a presentar alegaciones u observaciones escritas (art. 23 ETJUE) y a participar en la fase oral del procedimiento (art. 96 RPTJ); y, finalmente, d) tienen derecho a ser oídas en el marco jurídico trazado por el órgano jurisdiccional nacional. Vid. STJ (Sala Quinta) de 14 de diciembre de 2000, asunto C-446/98, *Fazenda Pública c. Câmara Municipal do Porto*, ECLI:EU:C:2000:691, apartados 49 y 50; STJ de 1 de marzo de 1973, *Paul G. Bollmann c. Hauptzollamt Hamburg-Waltershof*, asunto 62-72, ECLI:EU:C:1973:24, apartado 4.

¹³ *Ibid.* Debemos tener en cuenta la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional (STC 58/2004, de 19 de abril de 2004), que ha otorgado amparo a los recurrentes por vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) cuando los tribunales nacionales de última instancia han dejado de aplicar una ley interna por considerarla contraria al Derecho europeo, sin antes plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE, de conformidad con los principios de primacía y efecto directo. En otras palabras, esta decisión interna de no plantear el incidente supone una quiebra constitucional en el Estado miembro. Vid. [Montesinos Padilla y Queralt Jiménez \(2021, pp. 239-282\)](#).

Unión que vulneren sus derechos o intereses a través de las vías indirectas de impugnación anteriormente descritas (cuestión prejudicial y excepción de ilegalidad).

A continuación, se analiza el alcance de la legitimación activa de las personas físicas y jurídicas en relación con el control de la legalidad de los actos de alcance general y los actos normativos. En particular, se delimitan los conceptos de «acto reglamentario» y «medidas de ejecución», introducidos por el Tratado de Lisboa, a fin de aclarar el alcance efectivo del derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito de la Unión Europea.

2.1. Actos susceptibles de impugnación en el recurso de anulación

Con carácter general, pueden ser objeto de impugnación directa los actos legislativos, los actos del Consejo, de la Comisión y del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes, los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros y, con carácter general, los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros (art. 263 TFUE, párrafo primero). Esta última categoría es un cajón de sastre que permite impugnar, entre otros, los actos no jurisdiccionales del TJUE, los actos del Tribunal de Cuentas o los actos de las agencias europeas creadas sobre la base del Derecho derivado¹⁴.

Este criterio antiformalista, que ha sido establecido por el Tribunal de Justicia, permite recurrir cualquier tipo de acto, general o individual, cualesquiera que sean su naturaleza, forma o denominación, siempre y cuando se trate de un acto de carácter vinculante¹⁵, unilateral, existente y, por regla general, expreso¹⁶. Así, p. ej., se podría atacar una deliberación del Consejo, un acto de la Unión que decide la aprobación de un Acuerdo Internacional, una decisión híbrida que procede del Consejo y de los representantes de los gobiernos nacionales reunidos en el seno del Consejo o una decisión de la Comisión de retirar una propuesta legislativa. Dentro de los actos de alcance general, incluimos los actos *sui generis*, es decir, los actos que no son ni reglamentos, ni directivas, ni decisiones, pero que producen efectos jurídicos para terceros¹⁷.

¹⁴ Arzoz Santisteban (2022, pp. 148-149).

¹⁵ «Según reiterada jurisprudencia, sólo constituyen actos o decisiones que pueden ser objeto de un recurso de anulación, en el sentido del artículo 230 CE, las medidas que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de los demandantes, modificando de forma apreciable su situación jurídica». Vid. SSTJ (Sala Octava) de 8 de octubre de 2008, *Sogelma/AER*, asunto T-411/06, EU:T:2008:419, apartado 85; Auto del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 1993, *Donatab*, asunto C-64/93, ECLI:EU:C:1993:266, apartado 11; STJ de 30 de junio de 1992, *España c. Comisión*, asunto C-312/90, ECLI:EU:C:1992:282, apartado 11.

¹⁶ La doctrina del acto inexistente se equipara a la categoría de la nulidad de pleno derecho y se refiere a los «actos que incurren en vicios tan graves y manifiestos que no se pueden considerar como actos». La doctrina del acto expreso excluye la posibilidad de que el mero silencio de una institución se asimile a una decisión presunta, sin comprometer el sistema de recursos, «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». Además, frente a la inactividad de la Unión se ha previsto el recurso de omisión (art. 265 TFUE). Vid. ATG (Sala Cuarta) de 13 de noviembre de 2012, *ClientEarth y otros*, asunto T-278/11, ECLI:EU:T:2012:593, apartado 32; STJ (Pleno) de 20 de septiembre de 2016, *Ledra Advertising*, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:702, apartados 59, 65; Arzoz Santisteban (2022, pp. 446-454).

¹⁷ «Deben ser susceptibles de recurso de anulación todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, destinadas a producir efectos jurídicos». Vid. SSTJ de 31 de marzo de 1971, *AETR*, asunto 22/70, ECLI:EU:C:1971:32, apartados 41-42; de 9 de agosto de 1994, *Francia, c. Comisión*, asunto C-327/91, ECLI:EU:C:1994:305, apartados 14-17; (Gran Sala) de 28 de abril de 2015, *Comisión/Consejo*, asunto

Por el contrario, no pueden ser objeto de impugnación: a) las recomendaciones o dictámenes, siempre y cuando no produzcan efectos (es decir, actos no vinculantes en sentido formal y material); b) los actos de trámite o intermedios (actos internos), por carecer de efectos jurídicos frente a terceros o por ser simples «actos confirmatorios»¹⁸, salvo que produzca efectos jurídicos autónomos y no se pusiese remedio a la ilegalidad de que dicho acto adolece con ocasión de un recurso interpuesto contra la decisión definitiva de la que constituye una fase de elaboración (consecuencias irreversibles)¹⁹; c) la exposición de motivos de una norma, puesto que el preámbulo de un acto de la Unión no tiene un valor jurídico vinculante²⁰; d) las decisiones del Parlamento en respuesta al ejercicio del derecho de petición por los particulares²¹ o las decisiones de la Comisión de no iniciar un procedimiento de declaración de incumplimiento del art. 258 TFUE en respuesta a una denuncia de un particular (facultad discrecional)²²; y, evidentemente, e) los actos que no puedan imputarse a una institución, órgano u organismo de la Unión. En este sentido, tuvo gran trascendencia la sentencia en el asunto *Ledra Advertising* en relación con la actuación de las instituciones europeas fuera del marco jurídico de la Unión²³.

C-28/12, ECLI:EU:C:2015:282, apartados 14-19; (Gran Sala) de 14 de abril de 2015, *Consejo c. Comisión*, asunto C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217, apartado 77.

¹⁸ «Cuando se trata de actos o de Decisiones cuya elaboración se lleva a cabo en varias fases, en principio únicamente constituyen actos impugnables las medidas que fijan definitivamente la posición de la Institución al término de dicho procedimiento, con exclusión de los trámites intermedios, cuyo objetivo es preparar la Decisión final». Vid. Auto del Tribunal de primera Instancia, de 2 de mayo de 1997, *Peugeot*, T-90/96, ECLI:EU:T:1997:63, apartado 32. STJ de 11 de noviembre de 1981, asunto 60/81, *IBM/Comisión*, ECLI:EU:C:1981:264, apartado 10. El acto de trámite «únicamente produce efectos propios de un acto de procedimiento y no afecta, aparte de su situación procedimental, a la situación jurídica de las demandantes». Vid. ATG (Sala Quinta) de 15 de marzo de 2019, *Silgan Closures GmbH y Silgan Holdings*, asunto T-410/18, ECLI:EU:T:2019:166, apartado 19. Los actos confirmatorios reproducen el contenido de una disposición anterior idéntica, sin añadir nada nuevo. La doctrina de los actos confirmatorios se aplica a los actos individuales y normativos. Vid. STG de 13 de noviembre de 2014, *España c. Comisión*, asunto T-481/11, apartado 29.

¹⁹ SSTJ (Gran Sala) de 3 de junio de 2021, *Hungría c. Parlamento*, asunto C-650/18, ECLI:EU:C:2021:426, apartado 46; de 6 de octubre de 2021, *Poggiolini*, asunto C-480/20 P, ECLI:EU:C:2021:806, apartados 47-52

²⁰ STJ (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2019, *Patrick Grégor Puppinck*, asunto C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113, apartado 34.

²¹ STJ (Gran Sala) de 9 de diciembre de 2014, *Peter Schönberger*, asunto C-261/13 P, ECLI:EU:C:2014:2423, apartado 24.

²² «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». Vid. STJ de 17 de mayo de 1990, *Sonito*, asunto C-87/89, ECLI:EU:C:1990:213, apartado 6.

²³ En el asunto *Ledra Advertising* (en el marco de la asistencia financiera otorgada a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad) los particulares intentaron erróneamente anular la Declaración del Eurogrupo de 25 de marzo de 2013, mediante su imputación a la Comisión y al BCE, conscientes de que ni la Comisión ni el BCE la habían adoptado (a pesar de su participación en las reuniones del Eurogrupo). Una vez descartada la vía de impugnación directa por los particulares (art. 263 TFUE) y la posibilidad de anular el Memorándum de Entendimiento (por ser la jurisdicción europea incompetente para interpretar la validez de actos que se encuentran fuera del marco de la Unión), quedó abierta la puerta para reclamar daños y perjuicios de la Unión por la violación de los derechos fundamentales garantizados por la CDFUE (arts. 268 y 340 TFUE), en el marco de la asistencia financiera de la zona euro y en relación con la función de la Comisión como «Guardiana de los Tratados» (dentro y fuera del marco de la Unión). Consideró que el carácter no impugnabile de la decisión del Eurogrupo no impide que los recurrentes solicitan una indemnización por un comportamiento que consideran ilícito en la adopción de un Memorándum en nombre del Mecanismo Europeo

2.2. Actos susceptibles de impugnación por las personas físicas y jurídicas

La posibilidad de impugnar normas o actos generales varía en función del tipo de recurrente. En este sentido, a la luz del art. 263 TFUE cabe distinguir entre demandantes privilegiados, semiprivilegiados y ordinarios²⁴. Los primeros (Estados miembros, Parlamento Europeo, Consejo y Comisión) no necesitan demostrar ningún interés subjetivo para impugnar los actos ilegales de la Unión, ni justificar un interés en el ejercicio de la acción²⁵. Los segundos (Tribunal de Cuentas, BCE y Comité de las Regiones) son parcialmente privilegiados porque su legitimación procesal activa está limitada a la salvaguarda de sus prerrogativas (art. 263, párrafo tercero, del TFUE), por ejercer competencias muy específicas dentro de la Unión²⁶. Por último, los demandantes ordinarios, que son los particulares -y también terceros países y otras entidades no estatales-, deben cumplir tres requisitos para poder interponer la acción de anulación: tener capacidad procesal²⁷, interés en ejercitar la acción anulatoria²⁸ y encajar en alguno de los supuestos de legitimación activa del art. 263 TFUE, párrafo cuarto²⁹.

El tercer requisito se ha visto ampliado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Frente a la regulación prevista en el art. 230 de los Tratados constitutivos, que permitía a las

de Estabilidad, pues las instituciones deben abstenerse de firmar documentos respecto de los cuales alberguen dudas sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión. Vid. SSTJ (Gran Sala) de 20 de septiembre de 2016; *Mallis y Malli/Comisión y BCE*; C-105/15 P; ECLI:EU:C:2016:702, apartados 9, 19, 57, 61; de 20 de septiembre de 2016, *Ledra Advertising*, asuntos C-8/15 P a C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, apartados 55, 58 y 66.

²⁴ López Garrido (2022, pp. 446-447); Martínez Capdevila (2005, pp. 135-174)

²⁵ Silva de la Puerta (1991, pp. 177-198); Conclusiones del Abogado General Sr. Maurice Lagrange de 20 de noviembre de 1962, *Confédération nationale*, asuntos 16/62-17/62, ECLI:EU:C:1962:40.

²⁶ El Comité de las Regiones también puede interponer el recurso de anulación contra los actos legislativos para cuya adopción el TFUE requiera su consulta (art. 8 del Protocolo núm. 2 del TUE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad). De esta forma, «su novedosa legitimación para recurrir en anulación con el fin de salvaguardar sus prerrogativas [...] se ve ampliada con el fin de salvaguardar el principio de subsidiariedad». Vid. Alonso García (2010, pp. 12-13).

²⁷ En relación con la capacidad procesal, se debe recordar que la legislación europea atribuye un significado autónomo y acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva del concepto de personas jurídicas, que no coincide necesariamente con la otorgada por los ordenamientos jurídicos nacionales y que permite atribuir capacidad a los entes sin personalidad. 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. Vid. STG (Sala Segunda ampliada) de 23 de abril de 2018, *ECI One of Us*, asunto T-561/14, ECLI:EU:T:2018:210, apartados 58-59, 60-65; SSTJ (Sala Primera) de 28 de octubre de 1982, *Groupement des Agences de voyages/Comisión*, asunto 135/81, EU:C:1982:371, apartados 9 a 12; (Sala Primera) de 18 de enero de 2007, *PKK y KNK/Consejo*, C-229/05 P, EU:C:2007:32, apartados 109 a 112.

²⁸ STJ de 30 de junio de 1992, asunto C- 312/90, *Reino de España c. Comisión de las Comunidades Europeas*, ECLI:EU:C:1992:282, apartado 11; Auto del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 1993, asunto C-64/93, *Donatab Srl y otros c. Comisión de las Comunidades Europeas*, ECLI:EU:C:1993:266, apartado 13; STJ de 31 de marzo de 1971, *Comisión vs. Consejo*, C-22/70, EU:C:1971:32, apartado 42; Auto del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 1989, *Italy v. Comisión*, C-151/88, EU:C:1989:201, apartado 21; STJ (Sala Tercera) de 17 de septiembre de 2015, *Mory SA y otros c. Comisión Europea*, asunto C-33/14 P, ECLI:EU:C:2015:609, apartados 55 a 57; Arzo Santisteban (2022, p. 169); STJ (Sala Cuarta) de 7 de junio de 2007, *Wunenburger c Comisión*, asunto C-362/05 P, ECLI:EU:C:2007:322, apartado 50; STJ (Sala Tercera) de 17 de septiembre de 2015, *Mory SA*, asunto C-33/14 P, ECLI:EU:C:2015:609, apartados 69-70.

²⁹ López Garrido (2022, pp. 446-448); STJ (Gran Sala) de 28 de abril de 2015, *Comisión/Consejo*, asunto C-28/12, ECLI:EU:C:2015:282, apartado 18; Arzo Santisteban (2022, p. 152); STJ de 20 de octubre de 2005, *Ten Kate*, asunto C-511/03, ECLI:EU:C:2005:625, apartado 31.

personas físicas y jurídicas recurrir únicamente las decisiones de las que fuesen destinatarias y las decisiones que, aunque revistiesen la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afectasen directa e individualmente (antiguo art. 230 TCE), el legislador europeo modifica en Lisboa el inmóvil precepto que regulaba el recurso de anulación y realiza una clasificación tripartita de los actos impugnables (art. 263 TFUE, párrafo cuarto): a) actos de los que sean destinatarios (normalmente nos referimos a decisiones de carácter individual, art. 288 TFUE); b) actos de alcance general que les afecten directa e individualmente, incluyendo actos legislativos y no legislativos; y, c) actos reglamentarios que les afectan directamente y no incluyan medidas de ejecución³⁰.

La evolución jurisprudencial posterior acabó superando la necesidad de que el acto tuviese carácter decisonal (formal o materialmente)³¹ y, todavía antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, abrió la puerta a la impugnación de cualquier tipo de acto, sin importar su forma o denominación: actos normativos y no normativos, actos legislativos (reglamentos, directivas o decisiones) y no legislativos y actos atípicos o *sui generis*. Posteriormente, la reforma de Lisboa consolidó esta posición antiformalista y eliminó el término decisión del art. 263 TFUE³².

2.2.1. Normas europeas y actos generales susceptibles de impugnación

El Tratado de Lisboa permite impugnar cualquier tipo de acto general y mantiene la concepción antiformalista de prevalencia del fondo sobre la forma, siempre y cuando el perjudicado demuestre la concurrencia de dos requisitos: afectación directa e individual³³.

a) Sobre la afectación individual

La doctrina *Plaumann*, desarrollada por el juez europeo en la sentencia de 15 de julio de 1963, sistematizó los requisitos de admisibilidad del recurso y estableció un «test específico»

³⁰ Soca Torres (2013, pp. 109-131).

³¹ Los antiguos arts. 173 TCEE y 230 TCE permitían recurrir las decisiones y aquellos acto que afectasen a los justiciables como si se tratase del propio destinatario del acto, como destinatario «virtual». Se trataba de una legitimación muy limitada, teniendo en cuenta que las decisiones no eran los actos más frecuentes en la actividad normativa de la Unión (solían operar en el marco de acuerdos o prácticas que vulneran la libre competencia empresarial, concentraciones empresariales, subvenciones directas europeas, procedimientos de contratación pública, unión bancaria, acceso a documentos, etc.). Esta jurisprudencia fue criticada por su rigidez, ya que excluía como regla general la legitimación activa de las personas físicas y jurídicas para recurrir directamente disposiciones generales, legislativas o no. La doctrina mayoritaria consideraba que la interpretación del (antiguo) art. 230 del TCE «era excesivamente restrictivo y menoscababa el respeto al principio de acceso a la justicia en la UE». Incluso el Abogado General Sr. F.G. Jacobs en sus conclusiones de 2002 llegó a afirmar que la jurisprudencia sobre la legitimación de los particulares era incompatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva: «no existen motivos que obliguen a interpretar el concepto de persona individualmente afectada a efectos del artículo 230 CE, párrafo cuarto, en el sentido de que exige que un particular que pretenda impugnar un acto general debe diferenciarse de cualquier otra persona afectada por dicho acto de manera análoga a la de un destinatario». Vid. Conclusiones del Abogado General Sr. F.G. Jacobs de 21 de marzo de 2002, asunto C-50/00 P, *UPA c. Consejo*, ECLI:EU:C:2002:197, apartado 49; Arzo Santisteban (2022, p. 157); Alonso de León (2013, pp. 24-25).

³² El propio Tribunal entendió que «las disposiciones del Tratado relativas a la legitimación activa de los justiciables no pueden interpretarse de un modo restrictivo». Vid. SSTJ de 15 de julio de 1963, asunto 25-62, *Plaumann*, ECLI:EU:C:1963:17, apartado 5; de 3 de mayo de 1978, *Töpfer*, asunto 112/77, ECLI:EU:C:1978:94, apartado 9.

³³ Ortega (2008, pp. 1-22).

sobre la nota de afectación individual, en el sentido de que quienes no sean destinatarios de una decisión sólo pueden alegar que ésta les afecta individualmente cuando dicha decisión les atañe 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. A partir del test Plaumann, el Tribunal ha venido admitiendo la afectación individual del acto en supuestos muy específicos, que se pueden agrupar en tres criterios: criterio de identificación, criterio del expediente preparatorio y criterio del «círculo cerrado». El primero se refiere a aquellas personas o empresas que han sido mencionadas por su nombre en el acto impugnado^[34]. El segundo tiene lugar cuando los afectados aparecen en el expediente preparatorio «o pueden ser identificadas fácilmente con su ayuda»^[35]. La última categoría se vincula con «ciertas cualidades» que son propias de la persona afectada o con una situación de hecho que «les caracteriza con respecto a cualquier otra persona y les individualiza de modo análogo a un destinatario, debido a un comportamiento individual, consistente en la relación de una formalidad muy precisa como la solicitud o la posesión de un título de exportación o importación en una fecha determinada o titularidad de unos derechos adquiridos con anterioridad»³⁶.

Ciertamente, esta doctrina no ha sido seguida en todos y cada uno de los casos resueltos por el Tribunal. Como excepción a la doctrina general, el tribunal utilizó un criterio distinto para definir la afectación individual en los asuntos *Codorníu* y *Jégo-Quééré*³⁷. Esta interpretación, que ciertamente permanece aislada en la jurisprudencia del TJUE, permitió a los particulares recurrir los «verdaderos reglamentos»³⁸. En el asunto *Jégo-Quééré* (anulado), el juez europeo afirmó que «habida cuenta de las consideraciones anteriores [sobre el criterio del «circuito cerrado»] y para garantizar una protección jurisdiccional efectiva de los particulares, ha de considerarse que una persona física o jurídica queda individualmente afectada por una disposición comunitaria de alcance general que le afecta directamente si la disposición de que se trata afecta de manera cierta y actual a su situación jurídica restringiendo sus derechos o imponiéndole obligaciones. El número y la situación de otras personas igualmente afectadas por la disposición o que puedan serlo no son, a este respecto, consideraciones pertinentes». Como ha explicado Xabier Arzoz Santisteban, la interpretación del asunto *Codorníu* no debe suponer en ningún caso «el reconocimiento de una pretendida naturaleza híbrida de determinados reglamentos», asegurando que esta sentencia únicamente pretendía abrir una «válvula de escape» y flexibilizar aquellos supuestos «extremos» de discordancia «entre la concepción lógico-abstracta del alcance general, por un lado, y necesidad de acceso a la tutela judicial, expresada en el requisito de la afectación individual (y directa), por otro»³⁹.

³⁶ «Si bien con arreglo a los criterios del [art. 263], la disposición objeto de litigio, por su naturaleza y alcance, tiene carácter normativo en la medida en que se aplica a la generalidad de los operadores económicos interesados, ello no excluye, sin embargo, que pueda afectar individualmente a algunos de ellos. Una persona física o jurídica sólo puede afirmar que la disposición objeto de litigio le afecta individualmente cuando le atañe debido a ciertas cualidades que le son propias o a una situación de hecho que la caracteriza en relación con cualesquiera otras personas». Vid. SSTJ de 18 de mayo de 1994, asunto C-309/89, *Codorníu SA*, ECLI:EU:C:1994:197, apartados 19 y 20; de 13 de mayo de 1971, *International Fruit Company*, asuntos acumulados 41 a 44-70, ECLI:EU:C:1971:53; de 18 de noviembre de 1975, *CAM*, asunto 100-74, ECLI:EU:C:1975:152; (Sala Segunda) de 11 de julio de 1985, *Salerno*, asuntos acumulados 87, 130/77, 22/83, 9 y 10/84, ECLI:EU:C:1985:318; [Arzoz Santisteban \(2022, pp. 158-159\)](#).

³⁷ [Montesinos Padilla \(2017, pp. 289-293\)](#).

³⁸ [Arzoz Santisteban \(2022, pp. 162-163\)](#).

b) Sobre la afectación directa

En relación con el concepto de afectación directa, el Tribunal de Luxemburgo ha declarado que, para que una persona resulte directamente afectada, la medida europea impugnada «debe surtir efectos directos en la situación jurídica del particular y no debe permitir ninguna facultad de apreciación a los destinatarios de dicha medida que están encargados de su aplicación, por tener ésta un carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa comunitaria sin aplicación de otras normas intermedias»⁴⁰. Es decir, el acto ilegal «ha de ser causa directa e incondicional de afectación al particular recurrente; no cabe que provenga esa afectación de un acto ulterior de una autoridad nacional o europea, salvo que este acto sea automático, es decir, que la autoridad no tenga ningún margen de maniobra respecto al acto atacado por el recurso»⁴¹.

2.2.2. Concepto formal de actos reglamentarios

La actual regulación del art. 263 TFUE, párrafo cuarto, modificada por el Tratado de Lisboa, ha introducido un tercer supuesto de legitimación activa de los particulares. En esta tercera categoría, se mantiene el requisito analizado anteriormente sobre la afectación directa, pero se establece una excepción para los actos reglamentarios que no incluyan medidas de ejecución, eliminado así el requisito de afectación individual para atacar la legalidad de este tipo de actos normativos de alcance general⁴². El concepto de afectación directa, se mantiene, pero en ningún caso puede «interpretarse más restrictivamente que el concepto de afectación directa que recogía el artículo 230 CE, párrafo cuarto»⁴³.

La finalidad de esta nueva disposición es «evitar que un particular se vea obligado a quebrantar el Derecho para tener acceso al juez»; en el sentido de que, «cuando un acto reglamentario produce directamente efectos en la situación jurídica de una persona física o jurídica sin requerir medidas de ejecución, existiría el riesgo de que dicha persona se viera desprovista de tutela judicial efectiva si no dispusiera de una vía de recurso directo ante el juez de la Unión para impugnar la legalidad de ese acto reglamentario»⁴⁴. Por el contrario,

³⁹ «Ha de destacarse que, como señaló el Abogado General Sr. Jacobs en las conclusiones que presentó en el asunto Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, no existen motivos que obliguen a interpretar el concepto de persona individualmente afectada a efectos del artículo 230 CE, párrafo cuarto, en el sentido de que exige que un particular que pretenda impugnar un acto general debe diferenciarse de cualquier otra persona afectada por dicho acto de manera análoga a la de un destinatario». Vid. STPI de 3 de mayo de 2002, *Jégo-Quéré*, asunto T-177/01, ECLI:EU:T:2002:112, apartado 51 [anulada por la STJ (Sala Sexta) de 1 de abril de 2004, Asunto C-263/02 P, *Jégo-Quéré*, ECLI:EU:C:2004:210]; STJ de 18 de mayo de 1994, asunto C-309/89, *Codorníu SA*, ECLI:EU:C:1994:197, apartados 19 y 20.

⁴⁰ STJ de 5 de mayo de 1998, *Dreyfus v. Comisión*, C-386/96 P, ECLI:EU:C:1998:193, apartado 43.

⁴¹ «En ocasiones el Consejo o la Comisión facultan a los Estados miembros a adoptar un determinado comportamiento, el cual, una vez adoptado, produce efectos jurídicos sobre determinadas personas. No es esa decisión de la Unión la que afecta directamente a las personas concernidas, sino la decisión que finalmente adopte la autoridad estatal competente. Es la decisión de ejecución la que produce efectos jurídicos sobre el particular; de la primera se dirá que no afecta directamente al particular». Vid. [Arzoz Santisteban \(2022, p. 157\)](#); STJ de 5 de mayo de 1998, *Dreyfus v. Comisión*, C-386/96 P, ECLI:EU:C:1998:193, apartado 43; [López Garrido \(2022, pp. 446-448\)](#); STPI (Sala Tercera ampliada) de 26 de septiembre de 2000, *Starway/Consejo*, T-80/97, ECLI:EU:T:2000:216, apartado 61.

⁴² [Alonso de León \(2013\)](#)

⁴³ STG (Sala Cuarta ampliada) de 25 de octubre de 2011, *Microban c. Comisión*, asunto T-262/10, ECLI:EU:T:2011:623, apartado 32.

si el acto reglamentario incluye medidas de ejecución, el control judicial queda garantizado independientemente de si tales medidas proceden de la Unión o de los Estados miembros. En el primer caso, las personas físicas o jurídicas pueden interponer un recurso directo contra los actos de aplicación o ejecución y plantear una excepción de ilegalidad del acto de base (art. 277 TFUE). En el segundo supuesto, los tribunales ordinarios pueden plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE (art. 267 TFUE) sobre la validez de dicho acto de base⁴⁵. La inclusión de este supuesto, por consiguiente, es fruto de la aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el art. 47 CDFUE.

a) Desajustes terminológicos

Ahora bien, el concepto de acto reglamentario («regulatory act» en la versión en inglés) ha sido objeto de debate doctrinal y jurisprudencial, debido a los desajustes terminológicos entre la fallida Constitución europea de 29 de octubre de 2004 y el actual Tratado de Lisboa. En la actualidad se pueden diferenciar dos posiciones doctrinales acerca del término «reglamentario»: a) una formalista cuya interpretación se aproxima al concepto de reglamento propio del Derecho Administrativo español, entendido como acto normativo general que no tiene carácter legislativo (aunque con consecuencias divergentes, pues la distinción a nivel europeo es puramente procedimental, siendo indiferente el poder encargado de adoptarlo⁴⁶); y, b) una segunda posición material o «liberal» que lo define como «acto normativo redactado en términos generales y abstractos, es decir, sin un destinatario o grupo de destinatarios concretos, con independencia de su rango»; incluyendo actos de carácter general e incluso actos legislativos⁴⁷.

Esa segunda acepción antiformalista entronca con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia previa a la reforma del Tratado de Lisboa (y anterior al fracasado proyecto constitucional europeo). La antigua postura del TJUE defendía que «la forma en que se adoptan los actos o decisiones es, en principio, indiferente por lo que respecta a la posibilidad de impugnarlos a través de un recurso de anulación». Así, para determinar si las medidas impugnadas constituyen actos a efectos del recurso de anulación, se debía atender a su contenido esencial, siendo impugnabile el acto «sin consideración alguna al procedimiento de aprobación de dicho acto y fijándose exclusivamente en si la norma estaba o no redactada en términos abstractos». Según Sergio Alonso de León, esta interpretación se había producido

⁴⁴ STJ (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2013, *Telefónica c. Comisión*, asunto C-274/12 P, ECLI:EU:C:2013:852, apartado 27.

⁴⁵ Entiende el Tribunal de Luxemburgo que, «a falta de medidas de ejecución, aunque el acto de que se trate afectara directamente a una persona física o jurídica, ésta sólo podría obtener el control judicial de dicho acto tras haber infringido sus disposiciones, invocando la ilegalidad de tales disposiciones en los procedimientos abiertos en su contra ante los tribunales nacionales». Esa última afirmación del TJUE está estrechamente vinculada con el art. 19.1 TUE, párrafo segundo, que obliga a los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. Se pretende así suplir los supuestos de inadmisión por falta de legitimidad en los recursos directos con la posibilidad de acudir a las vías indirectas de impugnación, evitando la necesidad de vulnerar el Derecho europeo. Por esta razón, el Tribunal de Luxemburgo ha definido el sistema de vías de recurso y procedimientos del TFUE como un sistema «completo». Vid. SSTJ de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento*, asunto 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, apartado 23; (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2013, *Telefónica c. Comisión*, asunto C-274/12 P, ECLI:EU:C:2013:852, apartado 27.

⁴⁶ Sobre esta cuestión puede verse [De Witte \(2016, pp. 95-108\)](#).

⁴⁷ Es decir, una interpretación basada en el contenido y no en la forma. Vid. [Ortega \(1999, pp. 18 a 72\)](#).

«en el contexto de una falta de sistemática en los Tratados sobre la categoría de actos en el Derecho derivado»⁴⁸.

Tras la aprobación del Tratado de Lisboa, el Tribunal cambia radicalmente su posición y se aproxima a criterios más formalistas. En el asunto *Inuit* realiza una nueva interpretación «literal, histórica y teleológica» de acto reglamentario al asegurar que éste no está definido en el TFUE. Afirma que los actos reglamentarios que afectan a una persona física o jurídica directamente y que no incluyen medidas de ejecución son actos de alcance general que no constituyen actos legislativos. Es decir, se centró en una categoría más restringida dentro de los actos vinculantes de alcance general: los actos no legislativos⁴⁹.

Para evitar cualquier duda sobre la clasificación conceptual del sistema de fuentes del Derecho derivado se debe distinguir con claridad los actos legislativos y los actos no legislativo, pues éste es el único argumento del juez europeo para limitar la legitimación de los particulares en relación con los actos reglamentarios. Los actos normativos de la Unión únicamente serán actos legislativos cuando (art. 289.3 TFUE): a) se aprueben a través del procedimiento legislativo ordinario, que consiste en la adaptación conjunta por el Parlamento europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión; o, b) mediante un procedimiento legislativo especial, que consiste en la adaptación de un reglamento, una directiva o una decisión bien por el Parlamento con la participación del consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento⁵⁰.

Los actos no legislativos pueden ser: i) actos delegados (art. 290 TFUE), es decir, actos no legislativos de alcance general adoptado por la Comisión que completan o modifican determinados elementos no esenciales de un acto legislativo; ii) actos de ejecución (art. 291 TFUE), a saber, actos adoptados por la Comisión o el Consejo que establecen condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes y garantizan una implementación armonizada de la regulación impuesta en un determinado ámbito competencial de la Unión; y, iii) actos no legislativos «autónomos», esto es, «actos jurídicos no legislativos que la Comisión puede formular en el ámbito y desarrollo de sus propias competencias, sin que haya necesariamente una norma previa de carácter legislativo que le autorice para ello (delegación), o que le obligue a su desarrollo (ejecución)»; suelen adoptar en el ámbito de la política exterior⁵¹.

⁴⁸ [Alonso de León, S. \(2013\)](#). «[...] Para determinar si un acto puede ser objeto de un recurso de anulación es necesario centrarse en el contenido mismo de tal acto, siendo indiferente al respecto, en principio, la forma en que fue adoptado. En este sentido, únicamente constituyen actos o decisiones susceptibles de recurso de anulación las medidas que pretendan producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando de forma caracterizada su situación jurídica». Vid. STJ de 11 de noviembre de 1981, asunto 60/81, *IBM/Comisión*, ECLI:EU:C:1981:264, apartado 9; Auto del Tribunal General (Sala Quinta) de 15 de marzo de 2019, *IBM/Comisión*, T-410/18, ECLI:EU:T:2019:166, apartado 13; [Alonso de León \(2013\)](#).

⁴⁹ Nos referimos a aquellos actos que no se ajustan al procedimiento legislativo ordinario o especial previsto en el art. 289 TFUE. Vid. Auto del Tribunal General (Sala Séptima ampliada) de 6 de septiembre de 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros c. Parlamento y Consejo*, asunto T-18/10, ECLI:EU:T:2011:419, apartados 39-40.

⁵⁰ De acuerdo con el art. 288 TFUE, el reglamento tendrá alcance general, será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Por su parte, la directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Finalmente, la decisión será obligatoria en todos sus elementos, pero cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.

⁵¹ [De Witte \(2016, pp. 95-108\)](#).

Como podemos observar, la distinción entre acto legislativo y no legislativo nada tiene que ver con la distinción comúnmente realizada por en el ámbito nacional entre ley (poder legislativo) y reglamento (poder ejecutivo). Asimismo, el juez europeo entiende que la distinción entre los términos «legislativo» y «reglamentario» se desprende de otras disposiciones del TFUE, en particular del art. 114, que se refiere a la aproximación de las «disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros»⁵².

b) Propuestas interpretativas

La interpretación del término «reglamentario» como contrapuesto al término «legislativo» coincide con el borrador del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. No obstante, el concepto de acto legislativo es distinto en el Tratado de Lisboa, pues, según el TJUE, los requisitos para que un acto tenga carácter legislativo son meramente procedimentales. Esta posición absolutamente formalista del Tribunal ha sido criticada 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 y no legislativa de un acto y su impronta democrática». Además, la distinción entre el argumento formal y democrático sí se tuvo en cuenta en el proyecto constitucional, puesto que en la Convención sobre el futuro de Europa se partía de una clara distinción jerárquica entre los actos legislativos y no legislativos, e incluía el «reglamento europeo» en la segunda categoría⁵³.

En este sentido, aunque los reglamentos y las directivas son, desde un punto de vista procedimental (art. 289 TFUE, párrafo 3), los principales instrumentos legislativos de la Unión, su carácter material no siempre se ajusta al formal. En otras palabras, muchos reglamentos o directivas se aproximan más a la categoría de actos administrativos y, además, ninguna institución puede reclamar para sí el título de poder legislativo de la Unión⁵⁴.

Sea como fuere, el fundamento clave que colocó al TJUE en posiciones formalistas radica en el hecho de que la Constitución europea, en vez de recoger el término «actos de alcance general» para regular la legitimación activa de los particulares en la acción directa, usó la fórmula del actual art. 263 TFUE, párrafo cuarto, es decir, «actos reglamentarios». Esta interpretación histórica del precepto le llevó a sostener que «la excepción al requisito de afectación individual sólo alcanzaba a los actos que el proyecto de Tratado Constitucional denomina no legislativos» (actos generales de rango inferior al legislativo). Por consiguiente, se confirmó la distinción entre los actos legislativos y reglamentarios, manteniendo un enfoque restrictivo en lo referente a los recursos de los particulares contra los actos

⁵² [Bar Cendón \(1 de marzo de 2023\)](#); Auto del Tribunal General (Sala Séptima ampliada) de 6 de septiembre de 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros c. Parlamento y Consejo*, asunto T-18/10, ECLI:EU:T:2011:419, apartado 46.

⁵³ En este sentido, debemos tener en cuenta que el Tratado de Lisboa no busca ampliar de forma ilimitada la legitimación activa de los particulares «frente a cualquiera de los actos de alcance general». Además, 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 con un procedimiento para que los particulares puedan solicitar el control judicial directo de los actos legislativos». Vid. [Arzoz Santisteban \(2022, p. 164\)](#).

⁵⁴ La legislación de la UE es el resultado de la cooperación entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Esta interacción no se estructura de manera uniforme en todos los ámbitos políticos, sino que depende del precepto jurídico del Tratado que constituya la base jurídica del acto legislativo. Vid. [De Witte \(2016, pp. 95-108\)](#).

legislativos, «para los que la condición de afectado directa e individualmente sigue siendo de aplicación»⁵⁵.

Otro argumento favorable a la posición formalista es evitar que las personas físicas y jurídicas se vean obligadas a infringir el DUE para tener derecho a la tutela judicial efectiva a través del procedimiento prejudicial. De esta forma, asegura que «la formulación del art. 263 TFUE, párrafo cuarto, no permite interponer un recurso contra todos los actos que respondan a los criterios de afectación directa y de falta de medidas de ejecución, ni contra todos los actos de alcance general que respondan a estos criterios, sino únicamente contra una categoría específica dentro de estos últimos, a saber, los actos reglamentarios». De esta forma, «los requisitos de admisibilidad de un recurso de anulación contra un acto legislativo siguen siendo más restrictivos que en el caso de un recurso contra un acto reglamentario»⁵⁶.

Por otro lado, la Abogada general Kokott recordó, en sus Conclusiones, que «en numerosas lenguas oficiales de la Unión no cabe establecer un parentesco etimológico entre los conceptos de reglamento y acto reglamentario» y que la equiparación de las expresiones reglamento y acto reglamentario sobre la base de las semejanzas existentes en algunas versiones lingüísticas del TFUE «pasaría por alto que los textos de los Tratados europeos en las veintitrés lenguas actuales son igualmente auténticos (artículo 55 TUE, apartado 1, y artículo 358 TFUE)»⁵⁷. Al igual que ocurre en el ámbito interno, la limitación de la legitimación activa directa para impugnar actos legislativos se debe, también, «a la especial legitimación democrática de la que goza la legislación parlamentaria». Pues como ocurriría en el Derecho Administrativo español, «la legitimación debe ser más amplia cuando se habla de disposiciones reglamentarias, cuya impugnación equivaldría al recurso contencioso-administrativo, mientras que es más restringida para la impugnación de disposiciones legislativas, que entrarían en el ámbito de la justicia constitucional»⁵⁸.

Finalmente, el último argumento puede ser extraído de la Conferencia Intergubernamental de 2007, encargada de la negociación del Tratado de Lisboa. En esta en ningún caso se pretendió ir más allá de lo establecido en el Tratado Constitucional, pues el mandato ordenaba mantener la «distinción entre lo que es un acto legislativo y lo que no lo es, así como sus consecuencias»⁵⁹. Hay que tener en cuenta, además, que en el ámbito interno no existe un control directo de los ciudadanos frente a los actos legislativos de los Parlamentos nacionales.

En conclusión, frente a quienes sostienen que la legitimación activa de las personas físicas y jurídicas alcanza cualquier clase de acto de alcance general, cualquiera que sea su naturaleza (legislativa, no legislativa, delegada o de ejecución), el TJUE concluyó que el art. 263 TFUE, párrafo cuarto, se refiere únicamente a los actos no legislativos adoptados bajo la forma de actos delegados, actos de ejecución o, incluso, actos resultantes de «actividad no

⁵⁵ Alonso de León (2013); Auto del Tribunal General (Sala Séptima ampliada) de 6 de septiembre de 2011, Inuit Tapiriit Kanatami y otros c. Parlamento y Consejo, asunto T-18/10, ECLI:EU:T:2011:419, apartados 40-43 y 49.

⁵⁶ «[...] un acto legislativo puede ser objeto de un recurso de anulación por parte de una persona física o jurídica únicamente si la afecta directa e individualmente». Vid. *Ibid.*, apartados 50 y 56.

⁵⁷ Conclusiones de la Abogada general Sra. Juliana Kokott de 17 de enero de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros c. Parlamento y Consejo, asunto C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:21, apartado 31.

⁵⁸ Alonso de León (2013); Conclusiones de la Abogada general Sra. Juliana Kokott de 17 de enero de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros c. Parlamento y Consejo, asunto C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:21, apartado 38.

⁵⁹ Auto del Tribunal General (Sala Séptima ampliada) de 6 de septiembre de 2011, Inuit Tapiriit Kanatami y otros c. Parlamento y Consejo, asunto T-18/10, ECLI:EU:T:2011:419, apartado 45.

legislativa autónoma», independientemente de la «tipología escogida» (siempre que afecten directamente a los particulares y no incluyan medidas de ejecución)⁶⁰. Tal interpretación se hace sin tener en cuenta la actual categorización de actos normativos de la Unión y a pesar del fracasado intento del proceso constitucional de distinguir claramente entre los conceptos ley y reglamento europeo. En suma, no podemos defender que todos los actos legislativos adoptados a través del procedimiento legislativo ordinario o de un procedimiento legislativo especial gozan de la misma legitimidad democrática, ya que, en muchas ocasiones, estos ni siquiera son adoptados por el Parlamento Europeo.

2.2.3. Concepto de medidas de ejecución

Xabier Arzoz sostiene que la jurisprudencia del TJUE sobre el concepto de «medidas de ejecución» es confusa, pues con esta expresión «se podría estar haciendo referencia bien a los actos delegados de ejecución, bien a cualquier tipo de medidas que hubiera adoptado un Estado para dotar de edificación el acto reglamentario de que se trate». El autor, p. ej., se plantea si es suficiente con que el acto reglamentario no prevea la inclusión de medidas de ejecución expresamente o basta con que no sean jurídicamente necesarias⁶¹. El requisito de no inclusión de medidas de ejecución es una exigencia adicional a la afectación directa⁶². En principio, parece presuponer que el acto impugnado no tiene carácter automático y, por consiguiente, para desplegar efectos jurídicos respecto de los particulares será necesario adoptar medidas nacionales. En palabras del Tribunal, este requisito «constituye una condición diferente de la relativa a la afectación directa» que, por el contrario, depende de la existencia de una facultad de apreciación de las autoridades encargadas de adoptar estas medidas⁶³. La cuestión de si el acto impugnado deja o no discrecionalidad a las autoridades nacionales responsables de las medidas de ejecución no es pertinente para determinar si el acto impugnado incluye medidas de ejecución, sino únicamente para determinar si éste tiene afectación directa⁶⁴.

⁶⁰ Alonso García (2010, p. 15).

⁶¹ Montesinos Padilla y Queralt Jiménez (2021, pp. 239 y 282); Arzoz Santisteban (2022, p. 164).

⁶² STJ (Sala Primera) de 27 de febrero de 2014, *Stichting Woonpunt*, asunto C-132/12 P, ECLI:EU:C:2014:100, apartados 46 y 47.

⁶³ «Según la jurisprudencia del Tribunal la cuestión de si el acto reglamentario impugnado confiere o no una facultad de apreciación a las autoridades nacionales encargadas de las medidas de ejecución carece de pertinencia para determinar si dicho acto incluye medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto». Vid. STG (Sala Quinta) de 6 de junio de 2013, *T & L Sugars Ltd y Sidul Açúcares*, asunto T-279/11, ECLI:EU:T:2013:299, apartado 53.

⁶⁴ Auto del Tribunal General (Sala Séptima) de 5 de febrero de 2013, *BSI c. Consejo*, asunto T-551/11, ECLI:EU:C:2013:88, apartados 56, 57, 62 y 63; Auto del Tribunal General (Sala Séptima) de 4 de junio de 2012, *Eurofer c. Comisión*, asunto T-381/11, ECLI:EU:T:2012:273, apartados 59 y 60. Hablamos de disposiciones que, e.g., prohíben una actividad o la venta de un determinado producto que viene siendo ejercido o producido por determinadas personas físicas o jurídicas (sometiéndose a controles o a una intervención administrativa previa) o los casos en los que la Comisión decide mediante una decisión que una determinada ayuda del Estado es compatible con el DUE. El Tribunal ha declarado reiteradamente que, «en el ámbito de las ayudas de Estado, las decisiones de la Comisión que tienen por objeto autorizar o prohibir un régimen nacional tienen alcance general. Dicho alcance general resulta del hecho de que tales decisiones se aplican a situaciones determinadas objetivamente y producen efectos jurídicos en relación con una categoría de personas consideradas de manera general y abstracta». Vid. SSTJ (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2013, *Telefónica c. Comisión*, asunto C-274/12 P, ECLI:EU:C:2013:852, apartados 30-31; de 28 de abril de

Dicho esto, el juez europeo en el asunto *Telefónica/Comisión* entendió que las medidas de ejecución pueden estar implícitas en el acto reglamentario y no depender tanto de ese carácter automático. Según esta interpretación, existen dos reglas para determinar si un acto reglamentario incluye medidas de ejecución: a) un primer criterio sería la posición que ocupa la persona recurrente, con independencia de que el acto reglamentario lleve implícitas medidas de ejecución «con respecto a otros justiciables»; y, b) un segundo criterio referido «exclusivamente al objeto del recurso» y, de esta manera, si el demandante únicamente solicita la «anulación parcial de un acto», sólo se tendrán en consideración «las medidas de ejecución que pueda llevar implícitas esa parte del acto»⁶⁵. Por consiguiente, según esta posición carece de pertinencia la cuestión de si tales medidas tienen o no carácter mecánico, pues podría ocurrir que tales actos de ejecución, o bien no afecten a la posición del recurrente, o bien no se vinculen a aquella parte del acto que se pretende impugnar.

Una cuestión distinta sería si el Derecho interno no permite recurrir los meros actos de ejecución (con el objetivo de plantear un reenvío prejudicial), pues se plantearía un nuevo problema sobre la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 47 CDFUE, en relación con la obligación impuesta a los Estados en el art. 19.1 TUE, párrafo segundo. La Comisión indicó ante el TG que tal posibilidad depende en cada caso concreto de la necesidad de demostrar un interés suficiente de los particulares en ejercitar la acción que recoja el Derecho nacional. En tal sentido, los particulares deben probar que están afectadas por estas medidas nacionales y, asimismo, que son destinatarias de las mismas. Desde esta perspectiva, la cuestión de si un órgano jurisdiccional de un Estado miembro reconoce o no la legitimación activa a una persona porque ésta no pueda demostrar un interés suficiente, «carece de pertinencia para apreciar la admisibilidad de un recurso en relación con los requisitos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto»⁶⁶. Por su parte, el TG aseguró que la aplicación del requisito relativo a la no inclusión de medidas de ejecución «no puede supeditarse a la existencia de una vía de recurso efectiva en los sistemas jurídicos de los Estados miembros que permita impugnar la validez del acto de la Unión de que se trate. En efecto, tal régimen exigiría que, en cada caso concreto, el juez de la Unión examinara e interpretara el Derecho procesal nacional, lo que excedería de su competencia en el marco del control de la legalidad de los actos de la Unión»⁶⁷.

2.3. Actos europeos adoptados en el marco de la PESC

Por último resulta pertinente hacer una breve referencia a los desafíos en la materia planteados por la singular posición de la PESC en el entramado jurídico europeo, debido

2015, *T & L Sugars Ltd y Sidul Açúcares*, asunto C-456/13 P, ECLI:EU:C:2015:284, apartado 32; de 13 de marzo de 2018, *Industrias Químicas del Vallés, S.A.*, asunto C-244/16 P, ECLI:EU:C:2018:177, apartado 47; de 6 de noviembre de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori*, asuntos acumulados C-622/16 P a C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, apartado 31; *Arzoz Santisteban* (2022, p. 165); STG (Sala Cuarta ampliada) de 25 de octubre de 2011, *Microban c. Comisión*, asunto T-262/10, ECLI:EU:T:2011:623, apartado 34.

⁶⁵ STJ (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2013, *Telefónica c. Comisión*, asunto C-274/12 P, ECLI:EU:C:2013:852, apartados 27-31.

⁶⁶ STG (Sala Quinta) de 6 de junio de 2013, *T & L Sugars Ltd y Sidul Açúcares*, asunto T-279/11, ECLI:EU:T:2013:299, apartado 53.

⁶⁷ STG (Sala Quinta) de 6 de junio de 2013, *T & L Sugars Ltd y Sidul Açúcares*, asunto T-279/11, ECLI:EU:T:2013:299, apartados 63, 69 y 70.

a la incidencia que esta puede tener en el derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares. La posibilidad de controlar la legalidad de los actos o normas europeas depende, en primer lugar, de las competencias del Tribunal de Luxemburgo y de los instrumentos jurídicos de protección de los derechos fundamentales existentes en el marco europeo. La desaparición de la estructura de pilares previa al Tratado de Lisboa ha extendido el control jurisdiccional a todas las materias previstas en los Tratados. Sin embargo, la competencia general que el artículo 19 TUE confiere al Tribunal de Justicia para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados tiene ciertos límites: a) dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ), el Tribunal no puede comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía, ni pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades de los Estados respecto del mantenimiento del orden público y seguridad interior (art. 276 TFUE); y, por otro lado, b) dentro de la política exterior y de seguridad común (PESC), el ordenamiento excluye con carácter general la competencia del Tribunal⁶⁸.

No obstante, el art. 275 TFUE, párrafo segundo, establece que el TJUE será competente para: a) controlar que la ejecución de la PESC respete los procedimientos y el principio de atribución de competencias, es decir, «para controlar que las medidas y los procedimientos PESC no invadan las competencias de la Unión al margen de la PESC»⁶⁹ (art. 40 TUE); y, b) pronunciarse sobre los recursos de anulación interpuestos por las personas físicas y jurídicas (párrafo cuarto del art. 263 del TFUE) relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del TUE por las que se establezcan medidas restrictivas frente a los particulares, en relación con la política sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración⁷⁰.

⁶⁸ Esta exclusión del régimen judicial obliga al juez de la Unión a interpretar restrictivamente los arts. 24 TUE y 275 TFUE, de conformidad con el principio de tutela judicial efectiva; sin perder de vista que el art. 47 CDFUE no puede crearle al Tribunal de Justicia una competencia cuando los Tratados excluyen esa posibilidad. En todo caso, el Abogado General Sr. Melchior Wathelet en las conclusiones del asunto *Rosneft* aseguró que «para que un acto PESC pueda beneficiarse de la inmunidad jurisdiccional del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 275 TFUE, párrafo primero, no sólo se requiere que su base legal se sitúe entre los artículos 23 TUE a 46 TUE, sino que su contenido también debe formar parte del ejercicio de la PESC». Vid. Conclusiones del Abogado General Sr. Melchior Wathelet de 31 de mayo de 2016, *asunto Rosneft*, ECLI:EU:C:2016:381, apartado 49. De esta forma, el alcance de la limitación que representa la excepción a la competencia del Tribunal de Justicia prevista en el art. 24 TUE y en el art. 275 TFUE no excluye la competencia del juez de la Unión para controlar aquellos actos europeos referidos a materias distintas a la PESC. Vid. SSTJ de 12 de noviembre de 2015, *Elitaliana SpA c. Eulex Kosovo*, asunto C-439/13 P, ECLI:EU:C:2015:753, apartados 48-50; de 19 de julio de 2016, *H c. Consejo*, asunto C-455/14 P, ECLI:EU:C:2016:569, apartados 54-55; de 28 de marzo de 2017, *asunto Rosneft*, asunto C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 74.

⁶⁹ La ejecución de la PESC no puede afectar a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias cedidas a la Unión (arts. 3 a 6 del TFUE) e igualmente, la ejecución de estas últimas tampoco puede afectar a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones para el ejercicio de las competencias en el marco de la PESC. En suma, ambas excepciones se refieren al control constitucional del TJUE dentro de un ámbito tradicionalmente vedado a su jurisdicción. La actual regulación introducida por el Tratado de Lisboa mantiene así las denominadas «cláusulas de no afectación mutua» (el antiguo «método comunitario») para controlar que las medidas y los procedimientos PESC no invadan las competencias de la Unión (art. 40 TUE) y, por otro lado, incluye un control de la legalidad de aquellas actuaciones de la política exterior europea que impongan restricciones a los particulares. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se denominaba «método comunitario» a la combinación entre los antiguos arts. 46 TUE, letra e, y 47. Éste último contenía una cláusula «en virtud de la cual las disposiciones del TUE relativas a la PESC no podían afectar al Tratado CE». Vid. [Martínez Capdevila \(2018, pp. 95-110\)](#); [Alonso García \(2010, p. 9-10\)](#).

En este marco, es necesario delimitar el concepto de «medidas restrictivas» del art. 275 del TFUE, párrafo segundo, puesto que la legitimación de los particulares y el control jurisdiccional de los actos en el ámbito de la PESC no está abierto a todas las disposiciones que afecten a las personas físicas o jurídicas.

Una parte de la doctrina considera que el concepto de medidas restrictivas se vincula a la política de sanciones de la Unión⁷¹ y, por consiguiente, el control del juez de la Unión en el contexto de la PESC se limita exclusivamente a las medidas sancionadoras. Esta interpretación pretende dar respuesta a la «anomalía del régimen del antiguo Tratado» (anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa), que únicamente permitía controlar las sanciones de la Unión que, habiéndose decidido en el contexto de la PESC, se aplicaban posteriormente mediante medidas «comunitarias» (primer pilar), pero no permitía controlar las medidas que se adoptaban y ejecutaban únicamente a través de actos de la PESC (segundo pilar). Por el contrario, el Tribunal aseguró en el Dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014, que «los actos que producen efectos jurídicos vinculantes constituyen, en la medida en que puedan vulnerar derechos fundamentales, medidas restrictivas con arreglo al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, y pueden ser objeto de un recurso de anulación ante el juez de la Unión»⁷². En cambio, los que carezcan de tales efectos, por su naturaleza, no pueden ser objeto ni de un recurso de anulación ni de una remisión prejudicial, pero sí de una acción de responsabilidad extracontractual.

⁷⁰ En este punto, el asunto *Rosneft* extendió la competencia del TJUE, no sólo cuando los justiciables interponen un recurso de anulación, sino también en los supuestos de que el Tribunal de Justicia conozca de un procedimiento prejudicial (art. 267 TFUE). El argumento a favor de la competencia prejudicial es precisamente que este procedimiento indirecto también constituye «una modalidad del control de legalidad de los actos de la Unión [...]» y, por ende, el recurso de anulación no es la «única modalidad de control de legalidad de las decisiones por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas». Vid. STJ (gran sala) de 28 de marzo de 2017, asunto *Rosneft*, asunto C-72/15, EU:C:2017:236, apartados 61-70. Una postura opuesta defendió el Abogado General Sr. J. Kokott al entender que los Tratados «no otorgan al Tribunal de Justicia la potestad de pronunciarse prejudicialmente, tal como indican el artículo 24 TUE, apartado 1, concretamente en la frase sexta de su párrafo segundo, y el artículo 275 TFUE, párrafo primero. Por ello, en el contexto de la PESC el Tribunal de Justicia no puede hacer uso del monopolio del control de legalidad de las actividades de las instituciones, órganos y organismos de la Unión que se le reconoce en los demás ámbitos». Vid. Conclusiones del Abogado General J. Kokott de 13 de junio de 2014, *Procedimiento de dictamen 2/13*, EU:C:2014:2475, apartado 100. Otros autores, en cambio, aseguran que esta interpretación sobre la competencia prejudicial para controlar la legalidad de las medidas restrictivas amplía el control jurisdiccional en el marco de la política exterior y da entrada a la impugnación indirecta de tales medidas con un argumento muy forzado o rebuscado. Entienden que los Tratados únicamente contemplan la vía de la acción directa y dejan fuera la impugnación indirecta. Añaden que los únicos que pueden atacar las medidas de las PESC son «las personas físicas o jurídicas objeto de tales decisiones, cuando, además, sus nombres están incluidos en una lista de personas sancionadas [...]». Vid. [Martínez Capdevila \(2018, pp. 95-110\)](#).

⁷¹ Una sanción es un instrumento comúnmente utilizado en la esfera de la acción exterior de la Unión. Se adopta en respuesta a la conducta de un país, un organismo o una persona que la Unión considera ilegal y tiene la finalidad de inducir o forzar el cumplimiento de una norma o un principio que supuestamente se ha incumplido. La naturaleza de la sanción consiste en «restringir el ejercicio de determinados derechos de los que podría gozar aquel que es objeto de las mismas». Puede tener carácter económico, financiero, comercial (sanciones contra terceros países que vulneren los derechos humanos), político (sanciones contra organizaciones o personas vinculadas al terrorismo) o, incluso, afectar a la libertad de circulación de los individuos. En términos parecidos se expresa el art. 215.2 TFUE cuando se refiere a las medidas restrictivas que afectan a personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales. Vid. Conclusiones del Abogado General Sr. Nils Wahl de 7 de abril de 2016, *H c. Consejo*, asunto C-102/15, ECLI:EU:C:2016:212, apartado 76-80.

⁷² Dictamen 2/13 del TJUE de 18 de diciembre de 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, apartado 99.

Por último, la Comisión ha destacado que, para garantizar un mayor respeto de los derechos fundamentales, el concepto medidas restrictivas debe interpretarse en el sentido de que el art. 275 TFUE designa «todo acto adoptado por una institución de la Unión contra una persona que produce frente a ella efectos jurídicos que pueden menoscabar sus derechos fundamentales»⁷³.

3. CONCLUSIONES

I. El sistema de recursos y procedimientos previsto en el TFUE está pensado para que las personas físicas y jurídicas puedan atacar, o bien de forma directa, o bien indirecta, la legalidad de todos los actos u omisiones contrarios al DUE. Sin embargo, los Tratados siguen excluyendo del régimen judicial general algunos ámbitos de actuación de la Unión. Estas prerrogativas son contrarias al principio de legalidad y vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva. El Estado de Derecho que constituye la Unión debe someterse constante y firmemente al control jurisdiccional del Tribunal de Luxemburgo y debe funcionar de manera democrática en todos los ámbitos en los que actúe, dentro y fuera del marco jurídico europeo.

II. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha reforzado los supuestos de legitimación activa de los justiciables, pero en ningún caso ha convertido el recurso de anulación en una acción general contra todos los actos normativos. Según el Tribunal, la tutela judicial efectiva se garantiza suficientemente a través de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad, y la posibilidad de dotar a los particulares de tal poder de control equivaldría en la práctica a un control de constitucionalidad que algunos Estados miembros no admiten ni siquiera para impugnar internamente sus leyes o reglamentos.

III. No obstante, la protección mediante vías indirectas no garantiza el cumplimiento del art. 47 CDFUE: a) en primer lugar, porque la remisión de la cuestión de validez no depende de la voluntad del particular afectado, sino de la discrecionalidad del órgano judicial nacional que conoce del asunto; y, b) en segundo lugar, el incumplimiento del deber de plantear la cuestión prejudicial por un órgano judicial de última instancia sólo puede ser controlado de manera efectiva en los Estados que cuentan con una vía de amparo constitucional frente a las decisiones judiciales.

IV. El concepto formalista de acto reglamentario del Tribunal, que contrapone el término reglamentario al legislativo, no tiene en cuenta que, en la actual configuración institucional de la Unión, no existe una división de poderes claramente diferenciada y, dentro de los diferentes tipos de actos legislativos, no se atiende a la denominación, forma o procedimiento seguidos para su adopción. En otras palabras, los requisitos para impugnar los actos legislativos, ya estemos ante un reglamento, directiva o decisión, o ya se hayan adoptado por el procedimiento ordinario o un procedimiento legislativo especial, son siempre los mismos: afectación directa e individual. Desde esta perspectiva, considero que la actual jurisprudencia choca con la configuración del sistema europeo, que, a diferencia del proyecto Constitucional, no distingue claramente entre los poderes legislativo y ejecutivo. Es más, actualmente el carácter legislativo de una norma no atiende precisamente a su

⁷³ STJ (Gran Sala) de 19 de julio de 2016, *H. c. Consejo de la Unión Europea y otros*, asunto C-455/14 P, ECLI:EU:C:2016:569, apartado 33.

legitimidad democrática, sino sólo a criterios puramente procedimentales, siendo indiferente el poder encargado de adoptarla (Parlamento Europeo o Consejo, o ambos).

V. A pesar de la opinión emitida por el Tribunal, que apunta hacia una concepción del sistema de control de la legalidad distinto al establecido en los Tratados con la finalidad de acomodarlo al contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, la Unión y los Estados miembros tienen la obligación de reformar el ordenamiento jurídico vigente, en virtud del art. 48 TUE y del principio de competencias de atribución que proclama el artículo 13.2 TUE, para evitar que las personas físicas o jurídicas se encuentren ante situaciones que vulneren sus derechos o intereses y éstos, sin embargo, no puedan impugnar tales actuaciones por carecer de capacidad o legitimación. Así pues, la futura reforma del ordenamiento jurídico europeo deberá prever una mayor garantía de la tutela judicial efectiva, en el sentido de que dote de mecanismos a las personas físicas empezando desde el principio: otorgándole legitimación activa contra los actos de las instituciones europeas que, aun adoptándose por el procedimiento legislativo ordinario o especial, tengan carácter reglamentario y vulneren los derechos fundamentales reconocidos en la CDFUE.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Alonso de León, S. (2013). TJUE-Tribunal General- Auto de 6/9/2011, Inuit Tapiriit Kanatami y otros c. Parlamento y Consejo, T-18/10; Sentencia de 25/10/2011, microban c. Comisión, T-262/10 «recurso de anulación-concepto de acto reglamentario-ausencia de afectación directa o individual», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 44, 345-361.
- Alonso García, R. (2010). Lisboa y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *WP IDEIR, Universidad Complutense de Madrid*, núm. 1, 2010, <https://www.ucm.es/ideir/publicaciones>.
- Arzoz Santisteban, X. (2022). El control de validez de los actos de las instituciones de la UE en López Castillo, A (Ed.), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (4ª ed., Vol. II, pp. 141-192). Tirant lo Blanch.
- Bacigalupo Saggese, M. y Fuentetaja Pastor, J. (2019). La garantía judicial del Derecho de la Unión en C. Celmo Alonso (Ed.), *Derecho de la Unión Europea* (1ª Ed., pp. 268-269), Tirant Lo Blanch.
- Bar Cendón, A. (1 de marzo de 2023). *El sistema de adopción de decisiones en la Unión Europea*, *Open Europe (Universidad de Valencia)*, www.openeuropeu.es.
- Concellón Fernández, P. (2019). Precizando la jurisprudencia TWD: el carácter atemporal de la excepción, *Revista Española de Derecho Europeo*, 71, pp. 125-150.
- De Witte, B. (2016). The decision-making process. En D. Patterson, & A. Sodersten (Eds.), *A companion to European Union law and international law* (pp. 95-108). Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781119037712.ch7>.
- López Garrido, D. (2022). El control jurisdiccional del Derecho Europeo en D. López Garrido (Ed.), *Lecciones de Derecho Constitucional de España y de la Unión Europea* (4ª Ed., Vol. I, pp. 441-456), Tirant lo Blanch.
- Martínez Capdevila, C. (2018). La sentencia en el asunto Rosneft: el TJUE maximiza su jurisdicción en la PESC (a costa de la coherencia con su propia jurisprudencia), *Revista Española de Derecho Europeo*, 67, pp. 95-110.

- Martínez Capdevila, C. (2005). El recurso de anulación, la cuestión prejudicial de validez y la excepción de ilegalidad: ¿vías complementarias o alternativas?, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 20, pp. 135-174.
- Montesinos Padilla, C. (2017). *La Tutela Multinivel de los Derechos Desde una Perspectiva Jurídico Procesal*. Madrid, España: Tirant lo Blanch.
- Montesinos Padilla, C. y Queralt Jiménez, A. (2021). *Protección jurisdiccional de los derechos Sistemas español, universal, regional europeo y supranacional*. Porto, Portugal: Jarúa.
- Sanz Hermida, A. M. (2015). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en A. López Castillo, *Instituciones de derecho de la Unión Europea* (1ª Ed., Vol. I, pp. 516-517). Tirant Lo Blanch.
- Silva de la Puerta, R. (1991). La legitimación activa del Parlamento Europeo en un recurso de anulación, *Revista de Instituciones Europeas*, 18, pp. 177-198.
- Soca Torres, I. (2013). El nuevo Reglamento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Cuadernos europeos de Deusto*, 49, pp. 109-131.
- Ortega, M. (2008). La legitimación asociativa en la jurisprudencia comunitaria reciente, *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, 16, pp. 1-22.
- Ortega, M. (1999). *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Barcelona, España: Ariel Practicum.