CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. F.G. JACOBS
presentadas el 10 de julio de 2003 [1]

1. El presente asunto tiene por objeto un recurso de casación interpuesto por la Comisión contra una sentencia del Tribunal de Primera Instancia [2] por la que se declaró la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por Jégo-Quéré et Cie SA (en lo sucesivo, «Jégo-Quéré»), con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, contra los artículos 3, letra d), y 5 del Reglamento (CE) nº 1162/2001 de la Comisión, de 14 de junio de 2001, por el que se establecen medidas encaminadas a la recuperación de la población de merluza en las subzonas CIEM III, IV, V, VI y VII y en las divisiones CIEM VIIIa, b, d, e y las condiciones correspondientes para el control de las actividades de los buques pesqueros. [3]

2. El artículo 230 CE, párrafo cuarto, dispone lo siguiente:

«Toda persona física o jurídica podrá interponer [...] recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente.»

3. Por tanto, para acreditar que está legitimada para interponer su recurso, Jégo-Quéré necesita demostrar, entre otras cosas, que las disposiciones del reglamento que pretende impugnar le «afectan individualmente».

4. La interpretación tradicional del concepto de persona «individualmente afectada» es la establecida por el Tribunal de Justicia en su sentencia Plaumann/Comisión, [4] según la cual sólo puede considerarse que una persona física o jurídica resulta individualmente afectada por un acto del que no es destinataria si dicho acto le afecta debido a determinadas cualidades que le son propias o a una situación de hecho que la caracteriza frente a cualquier otra persona y, en consecuencia, la individualiza de manera análoga a la del destinatario.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Sentencia de 3 de mayo de 2002, Jégo-Quéré/Comisión (T-177/01, Rec. p. II-2365).

3 — DO L 159, p. 4.

4 — Sentencia de 15 de julio de 1963 (25/62, Rec. pp. 199 y ss., especialmente p. 223).

5. El Tribunal de Primera Instancia consideró que Jégo-Quéré no resultaba individualmente afectada con arreglo a la interpretación tradicional, pero llegó a la conclusión de que esta interpretación tan estricta da lugar a que en determinadas circunstancias el Derecho comunitario no garantice el acceso de los particulares a un recurso judicial efectivo. También consideró que la interpretación tradicional no venía impuesta por el tenor literal del artículo 230 CE. Por ello, propuso una nueva interpretación del concepto de persona individualmente afectada, según la cual las personas físicas o jurídicas quedarían individualmente afectadas por una disposición comunitaria de alcance general que afecte de manera cierta y actual a su situación jurídica restringiendo sus derechos o imponiéndoles obligaciones. Tras aplicar su nueva interpretación al caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia llegó a la conclusión de que Jégo-Quéré resultaba individualmente afectada y que, por tanto, estaba legitimada para interponer su recurso de anulación.

6. El razonamiento del Tribunal de Primera Instancia debe analizarse ahora a la luz de la sentencia dictada con posterioridad por el Tribunal de Justicia en el asunto Unión de Pequeños Agricultores/Consejo,[5] que mantuvo la interpretación tradicional del concepto de «persona individualmente afectada», considerándola un requisito ineludible para gozar de legitimación con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto.

Marco jurídico y fáctico

7. El artículo 15 del Reglamento (CEE) nº 3760/92 del Consejo, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura,[6] en su versión modificada, prevé la posibilidad de que la Comisión adopte medidas de urgencia cuando la conservación de los recursos pesqueros se vea amenazada por perturbaciones graves e imprevistas.

8. En diciembre de 2000, la Comisión y el Consejo, alertados por el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM), consideraron urgente establecer un plan de recuperación de la población de merluza.

9. Haciendo uso de la posibilidad prevista en el artículo 15 del Reglamento

5 — Sentencia de 25 de julio de 2002 (C-50/00 P, Rec. p. I-6677).

6 — DO L 389, p. 1.

nº 3760/92, la Comisión adoptó el Reglamento nº 1162/2001 (en lo sucesivo, «Reglamento» o «Reglamento impugnado»),[7] cuya finalidad era reducir las capturas de juveniles de merluza. El Reglamento se aplicaba a los buques pesqueros que faenaban en las zonas que definía y les imponía dimensiones de malla mínimas, que variaban según las zonas y las distintas técnicas de pesca con red empleadas, con independencia de la especie perseguida por el buque correspondiente.

10. El recurso de anulación de Jégo-Quéré tiene por objeto los artículos 3, letra d), y 5 del Reglamento (en lo sucesivo, «disposiciones impugnadas»). El artículo 3, letra d), del Reglamento prohibía la utilización de «redes de arrastre de fondo a las que esté acoplado un copo de dimensión de malla inferior a 100 mm por cualquier otro medio distinto de su cosido en la parte de la red anterior al propio copo». Por su parte, el artículo 5 del Reglamento definía las zonas geográficas en las que se aplicaban las disposiciones del Reglamento y precisaba las prohibiciones aplicables en cada zona. En el caso de las redes de arrastre, las prohibiciones se aplicaban a las dimensiones de malla comprendidas entre 55 y 99 mm y, en el de los artes fijos, dependiendo de las zonas, a las dimensiones de malla inferiores a 100 o a 120 mm.

11. El Reglamento tenía una duración limitada y permaneció en vigor únicamente hasta el 1 de marzo de 2002. Con posterioridad se han adoptado prohibiciones sustancialmente idénticas a las que figuraban en él, mediante el Reglamento (CE) nº 494/2002 de la Comisión, de 19 de marzo de 2002, por el que se establecen medidas técnicas adicionales encaminadas a la recuperación de la población de merluza en las subzonas CIEM III, IV, V, VI y VII y en las divisiones CIEM VIIIa, b, d, e.[8]

12. Jégo-Quéré es una naviera de pesca establecida en Francia y que ejerce de forma permanente en el sur de Irlanda, en la zona CIEM VII, una de las zonas en las que se aplica el Reglamento, una actividad pesquera orientada al merlán, especie que representa como media el 67,3 % de sus capturas. Posee cuatro buques de más de treinta metros y utiliza redes de 80 mm de dimensión de malla.

Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y sentencia recurrida

13. El 2 de agosto de 2001, Jégo-Quéré interpuso ante el Tribunal de Primera

7 — Citado en la nota 3 *supra*.

8 — DO L 77, p. 8.

Instancia un recurso de anulación contra los artículos 3, letra d), y 5 del Reglamento impugnado. La Comisión respondió proponiendo una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. En su sentencia, el Tribunal de Primera Instancia desestimó la excepción formulada por la Comisión y ordenó la continuación del procedimiento sobre el fondo.

14. El Tribunal de Primera Instancia sostuvo, en primer lugar, que las disposiciones impugnadas eran, por naturaleza, de alcance general, ya que estaban dirigidas en términos abstractos a categorías de personas indeterminadas y se aplicaban a situaciones objetivamente determinadas. [9] Sin embargo, llegó a la conclusión, sobre la base de reiterada jurisprudencia, de que, no obstante, podían ser objeto de un recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE siempre que pudiera demostrarse que afectaban directa e individualmente a Jégo-Quéré. [10]

15. El Tribunal de Primera Instancia consideró que en el presente asunto Jégo-Quéré resultaba directamente afectada, [11] pero manifestó que no podía considerarse que quedara individualmente afectada con arreglo a los criterios establecidos hasta el momento por la jurisprudencia comunitaria. [12]

16. El Tribunal de Primera Instancia comenzó recordando la interpretación tradicional del concepto de persona individualmente afectada establecida por el Tribunal de Justicia en su sentencia Plaumann/Comisión, [13] según la cual se considera que una persona física o jurídica resulta individualmente afectada por un acto del que no es destinataria si dicho acto le afecta debido a determinadas cualidades que le son propias o a una situación de hecho que la caracteriza frente a cualquier otra persona y, en consecuencia, la individualiza de manera análoga a la del destinatario. [14]

17. Tras aplicar esta interpretación tradicional al presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia señaló que el Reglamento impugnado únicamente afectaba a Jégo-Quéré en su condición objetiva de naviera de pesca que utiliza una técnica concreta en una zona determinada, en las mismas condiciones que a cualquier otro operador económico que se encontrara, actual o potencialmente, en idéntica situación, [15] y que tampoco existía ninguna circunstancia

9 — Apartado 23.
10 — Apartado 25.
11 — Apartado 26.
12 — Apartado 38.
13 — Citada en la nota 4 (Rec. pp. 199 y ss., especialmente p. 223).
14 — Apartado 27.
15 — Apartado 30.

específica que impusiera a la Comisión una obligación especial de tener en cuenta la posición particular de Jégo-Quéré al adoptar el Reglamento impugnado. [16]

18. El Tribunal de Primera Instancia pasó entonces a examinar la alegación de Jégo-Quéré según la cual si se declarara la inadmisibilidad de su recurso quedaría privada de cauces procesales para cuestionar la legalidad de las disposiciones impugnadas.

19. Tal como señaló el Tribunal de Primera Instancia, [17] según reiterada jurisprudencia el Derecho comunitario garantiza el derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional competente, derecho basado en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y reafirmado por el artículo 47 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000. [18]

20. A efectos de determinar si un demandante podría verse privado del derecho a un recurso efectivo en caso de que no le resultara posible interponer un recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, el Tribunal de Primera Instancia examinó la idoneidad de dos vías de recurso alternativas.

21. En primer lugar, examinó la posibilidad del recurso ante el juez nacional con remisión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 234 CE. Señaló que, en un caso como el de autos, no existen medidas de ejecución susceptibles de ser recurridas ante los órganos jurisdiccionales nacionales. En su opinión, el hecho de que un particular pudiera impugnar la validez de un acto comunitario ante los órganos jurisdiccionales nacionales infringiendo las normas establecidas en dicho acto y alegando la invalidez de tales normas como medio de defensa en los procesos civiles y penales seguidos contra él no constituía un medio adecuado para obtener tutela judicial, ya que no puede exigirse a los particulares que infrinjan la ley para poder tener acceso a la justicia. [19]

22. En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia examinó si la acción de indemnización basada en la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, prevista en los artículos 235 CE y 288 CE, párrafo segundo, constituía una vía alternativa adecuada al recurso de

16 — Apartados 31 a 37.
17 — Apartados 41 y 42.
18 — DO C 364, p. 1.
19 — Apartado 45.

anulación. El Tribunal de Primera llegó a la conclusión de que esta vía:

«no aporta, en un caso como el de autos, una solución satisfactoria a los intereses del justiciable. En efecto, no puede llevar a que se elimine del ordenamiento jurídico comunitario un acto que sin embargo se considera, por hipótesis, ilegal. Aun suponiendo que se haya producido un daño directamente causado por la aplicación del acto impugnado, está sometida a requisitos de admisibilidad y de fondo distintos de los que se aplican al recurso de anulación y, por tanto, no coloca al juez comunitario en situación de ejercer, en toda su dimensión, el control de legalidad que constituye su misión. En particular, cuando una medida de alcance general, como las disposiciones impugnadas en el presente asunto, se pone en entredicho en el contexto de una acción de ese tipo, el control ejercido por el juez comunitario no se extiende a todos los elementos que pueden afectar a la legalidad de dicha medida, sino que se limita a sancionar las violaciones suficientemente caracterizadas de normas jurídicas que tienen por objeto conferir derechos a los particulares (sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartados 41 a 43, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 23 de octubre de 2001, Dieckmann & Hansen/Comisión, T-155/99, Rec. p. II-3143, apartados 42 y 43; véanse también, para un caso de violación no suficientemente caracterizada, la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061, apartados 18 y 19, y, para un caso en el que la norma invocada no tiene por objeto conferir derechos a los particulares, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 2001, Area Cova y otros/Consejo y Comisión, T-196/99, Rec. p. II-3597, apartado 43).» [20]

23. El Tribunal de Primera Instancia llegó por tanto a la conclusión de que ni el procedimiento previsto en el artículo 234 CE ni el previsto en los artículos 235 CE y 288 CE, párrafo segundo, garantizan adecuadamente a los justiciables un derecho de recurso efectivo que les permita cuestionar la legalidad de disposiciones comunitarias de alcance general que afectan directamente a su situación jurídica. [21]

24. Si bien admitió que tal circunstancia no podía autorizar una modificación del sistema de recursos y procedimientos judiciales establecido por el Tratado, consideró que no existían motivos que obligaran a adoptar la estricta interpretación tradicional del concepto de persona individualmente afectada. [22] Por consiguiente, propuso una nueva interpretación según la cual habría 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», con independencia del número y de la situación de otras personas igualmente afectadas por la disposición o que puedan serlo. [23]

20 — Apartado 46.
21 — Apartado 47.
22 — Apartados 48 y 49.
23 — Apartado 51.

25. Sobre la base de estas consideraciones, el Tribunal de Primera Instancia declaró que Jégo-Quéré quedaba individualmente afectada por el Reglamento impugnado dado que éste establecía obligaciones concretas relativas a las dimensiones de malla de las redes que Jégo-Quéré tenía derecho a usar.[24] En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia desestimó la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión y ordenó la continuación del procedimiento sobre el fondo.

El recurso de casación

26. En el presente asunto, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia del Tribunal de Primera Instancia y que declare la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto contra el Reglamento impugnado o, con carácter subsidiario, que devuelva el asunto al Tribunal de Primera Instancia. Jégo-Quéré solicita al Tribunal de Justicia que declare la inadmisibilidad del recurso de casación por haberse interpuesto fuera de plazo o, con carácter subsidiario, que lo desestime por infundado y que confirme la sentencia del Tribunal de Primera Instancia. También formula una adhesión a la casación solicitando al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida en la medida en que afirma que Jégo-Quéré no resulta individualmente afectada en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto, tal como ha sido interpretado tradicionalmente en la jurisprudencia comunitaria.

24 — Apartados 52 y 53.

Sobre la admisibilidad del recurso de casación

27. Con carácter preliminar, Jégo-Quéré alega que debe declararse la inadmisibilidad del recurso de casación. Afirma que la Comisión no facilita ninguna indicación de la fecha en que se le notificó la sentencia, tal como exige el artículo 112, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Por consiguiente, a falta de prueba en contrario, Jégo-Quéré pone en duda que el recurso de casación se haya interpuesto en el plazo de dos meses a partir de la notificación de la sentencia.

28. La Comisión adjuntó a su recurso de casación la sentencia del Tribunal de Primera Instancia y el escrito de la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia que la acompañaba. Dicho escrito lleva un sello que indica que fue recibido el 8 de mayo de 2002. El recurso de casación de la Comisión lleva por fecha el 17 de julio de 2002.

29. Resulta, por tanto, que la Comisión indicó en su recurso de casación la fecha en que se le notificó la sentencia recurrida y que interpuso su recurso de casación dentro del plazo establecido en el entonces artículo 49 del Estatuto del Tribunal de Justicia, en relación con los artículos 80 y 81 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

30. En consecuencia, considero que el recurso de casación de la Comisión es admisible.

Sobre el fondo del recurso de casación

31. La Comisión formula dos motivos. Su primer motivo se basa en una infracción por parte del Tribunal de Primera Instancia de su Reglamento de Procedimiento al no haber atribuido el presente asunto al Pleno. El artículo 14 de dicho Reglamento de Procedimiento establece que podrá atribuirse el asunto al Pleno del Tribunal de Primera Instancia «cuando la dificultad de las cuestiones de derecho o la importancia del asunto [...] lo justifiquen». La Comisión afirma que la decisión del Tribunal de Primera Instancia en el presente asunto de apartarse de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia era una cuestión jurídica de una dificultad e importancia considerables, y que el hecho de no atribuir el asunto al Pleno constituyó, por tanto, un error manifiesto de apreciación del Tribunal de Primera Instancia.

32. Mediante su segundo motivo, la Comisión sostiene que la interpretación del concepto de persona individualmente afectada adoptada por el Tribunal de Primera Instancia en el presente asunto vulnera el Derecho comunitario. Afirma que dicha interpretación es tan amplia que, de hecho, elimina por completo el requisito consistente en que el particular resulte individualmente afectado y es, por tanto, contraria al tenor literal del artículo 230 CE, párrafo cuarto. Además, considera que el Tribunal de Primera Instancia erró al concluir que la interpretación tradicional del concepto de persona individualmente afectada no garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva. Tal derecho en modo alguno habilita a los particulares con carácter general para interponer un recurso directo de anulación y está adecuadamente protegido por el Derecho comunitario habida cuenta de la posibilidad de que disponen los particulares de impugnar la validez de los actos comunitarios a través del artículo 234 CE o de los artículos 235 CE y 288 CE. Por último, la Comisión considera que una interpretación más amplia del concepto de persona individualmente afectada podría dar lugar a una disminución de las posibilidades de impugnación indirecta a través del artículo 234 CE a raíz de la jurisprudencia iniciada con la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto TWD Textilwerke Deggendorf. [25]

33. Jégo-Quéré sostiene que el primer motivo invocado por la Comisión debe desestimarse porque ésta en ningún momento del procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia solicitó a dicho Tribunal que atribuyera el asunto al Pleno, a pesar de que el artículo 51 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia menciona expresamente tal posibilidad.

34. En respuesta al segundo motivo de la Comisión, Jégo-Quéré afirma que, lejos de eliminar el requisito consistente en que el particular resulte individualmente afectado, una interpretación amplia y flexible de dicho concepto es coherente con el artículo 230 CE, párrafo cuarto, y necesaria para garantizar el derecho de los particulares a una tutela judicial efectiva.

25 — Sentencia de 9 de marzo de 1994 (C-188/92, Rec. p. I-833).

35. A diferencia de lo que alega la Comisión, Jégo-Quéré sostiene que la sentencia recurrida no interpreta erróneamente el mencionado derecho confundiéndolo con el derecho a interponer un recurso directo de anulación, sino que dicha sentencia considera más bien que sólo es necesario un recurso directo para garantizar el derecho a un recurso efectivo en aquellas circunstancias en que los particulares no dispongan de vías de recurso indirectas adecuadas.

36. En opinión de Jégo-Quéré, el Tribunal de Primera Instancia acertó al concluir que, en un caso como el de autos, en el que el acto impugnado reviste la forma de un reglamento, no existen procedimientos alternativos que protejan adecuadamente el derecho de los particulares a un recurso judicial efectivo. A falta de medidas nacionales de ejecución que puedan ser impugnadas, la única vía de que dispone un particular para instar un procedimiento nacional consiste en infringir la normativa e invocar como medio de defensa la invalidez del acto comunitario.

37. Jégo-Quéré también rechaza la alegación de la Comisión según la cual podría obtener una protección más adecuada, dada la corta duración del acto impugnado, interponiendo un recurso de indemnización con arreglo a los artículos 235 CE y 288 CE, párrafo segundo. En su opinión, esta alegación no tiene en cuenta que el acto impugnado no es más que una etapa en el proceso en curso de reforma de la política común de pesca, que comprende la adopción de medidas de mayor duración o de duración indefinida. Jégo-Quéré sostiene que, en consecuencia, no le quedaría más opción que interponer periódicamente nuevos recursos de indemnización. Además, considera paradójico interpretar el concepto de persona individualmente afectada de manera restrictiva basándose en que los particulares disponen, como vías alternativas, de los artículos 235 CE y 288 CE. Dado que el Tribunal de Primera Instancia ya es competente para controlar indirectamente la legalidad de actos de carácter general en recursos de indemnización interpuestos por un número ilimitado de particulares, resulta anómalo insistir en requisitos de legitimación tan estrictos para los recursos directos de anulación.

38. Es necesario analizar el segundo motivo formulado por la Comisión a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, [26] que fue dictada después de que la Comisión interpusiera el presente recurso de casación.

39. Dicho asunto tenía por objeto un recurso de anulación interpuesto por una asociación de agricultores, la Unión de Pequeños Agricultores (en lo sucesivo, «UPA»), con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, contra el Reglamento (CE) nº 1638/98 del Consejo, de 20 de julio de 1998, que modifica la organización común

26 — Citada en la nota 5.

del mercado de aceite de oliva.[27] El Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad manifiesta del recurso mediante auto motivado.[28] UPA interpuso recurso de casación ante el Tribunal de Justicia alegando que el auto vulneraba su derecho a una tutela judicial efectiva ya que el reglamento que pretendía impugnar no requería ninguna normativa nacional de ejecución, de modo que carecía de la posibilidad de instar, con arreglo al Derecho español, un procedimiento nacional que le permitiera plantear una cuestión prejudicial.

40. El Tribunal de Justicia, que se pronunció en Pleno, desestimó el recurso de casación de UPA y confirmó la interpretación tradicional del concepto de persona individualmente afectada establecida en la sentencia Plaumann/Comisión.[29] Si bien aceptó que el requisito consistente en que el particular resulte individualmente afectado «debe interpretarse a la luz del principio de tutela judicial efectiva y teniendo en cuenta las distintas circunstancias que pueden individualizar a un demandante», el Tribunal de Justicia también señaló que «tal interpretación no puede conducir a ignorar dicho requisito, expresamente previsto en el Tratado, sin sobrepasar las competencias que éste atribuye al juez comunitario».[30]

41. A la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, parece claro que debe acogerse el segundo motivo formulado por la Comisión por haber incurrido el Tribunal de Primera Instancia en un error de Derecho al apartarse de la interpretación tradicional del concepto de persona individualmente afectada. Al declarar que Jégo-Quéré resultaba individualmente afectada basándose en una nueva interpretación de dicho concepto, después de haber llegado a la conclusión de que no resultaba individualmente afectada según el criterio establecido en la sentencia Plaumann/Comisión, el Tribunal de Primera Instancia infringió el párrafo cuarto del artículo 230 CE.

42. Jégo-Quéré pretende oponerse a tal conclusión basándose en que en el presente asunto, a diferencia del asunto Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, no se discute que Jégo-Quéré sólo podría lograr que un tribunal nacional conociera del asunto infringiendo la ley. Jégo-Quéré sostiene que tal posibilidad no protege adecuadamente su derecho a un recurso judicial efectivo. También menciona otras razones que distinguen el asunto Unión de Pequeños Agricultores/Consejo del presente asunto, que abordaré en el contexto de la adhesión a la casación.

43. Tal como expuse en mis conclusiones en el asunto Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, considero que los estrictos requisitos de legitimación aplicables en la actualidad con arreglo al párrafo cuarto del artículo 230 CE suscitan muchos problemas. En mi opinión, estos requisitos supo-

27 — DO L 210, p. 32.

28 — Auto de 23 de noviembre de 1999, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (T-173/98, Rec. p. II-3357).

29 — Apartados 36 y 37.

30 — Apartado 44.

nen un riesgo real de que se prive a los particulares de toda vía de recurso satisfactoria para impugnar ante un tribunal competente la validez de un acto comunitario de alcance general que no requiera medidas de ejecución. Así, puede resultar imposible para tales particulares acceder a un tribunal nacional (que, en cualquier caso, no es competente para pronunciarse sobre la validez),[31] salvo infringiendo la ley con el designio de que se incoe a continuación un procedimiento penal (o de otro tipo) contra ellos y puedan convencer al tribunal nacional de la necesidad de plantear al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez del acto. Al margen de los inconvenientes prácticos que puede revestir el planteamiento de una cuestión prejudicial en el marco de un proceso penal, esta vía procedimental expone a dichos particulares a un riesgo intolerable.

44. Tampoco los artículos 235 CE y 288 CE, párrafo segundo, constituyen, en mi opinión, una vía de recurso alternativa que resulte adecuada. Tal como señaló el Tribunal de Primera Instancia en el presente asunto, un recurso de indemnización no permite al juez comunitario ejercer un control completo de todos los elementos que pueden afectar a la legalidad de un acto comunitario. Para que dicho recurso prospere, el demandante ha de acreditar la existencia de una violación suficientemente caracterizada de normas jurídicas que tengan por objeto conferir derechos a los particulares. En mi opinión, la Comisión yerra al afirmar que para determinar si se ha acreditado tal violación, siempre será necesario que el juez comunitario lleve a cabo un control exhaustivo de la legalidad del acto de que se trate.

45. No obstante, de la sentencia Unión de Pequeños Agricultores/Consejo se desprende claramente que, al considerar el Tribunal de Justicia que la interpretación tradicional del concepto de persona individualmente afectada deriva del propio Tratado, tal interpretación debe aplicarse con independencia de sus consecuencias sobre el derecho a un recurso judicial efectivo.[32]

46. En mi opinión, este resultado no es satisfactorio, pero es la consecuencia inevitable de las limitaciones que, a juicio del Tribunal de Justicia, impone la formulación actual del párrafo cuarto del artículo 230 CE. Por tanto, tal como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia Unión de Pequeños Agricultores/Consejo,[33] las necesarias reformas del sistema comunitario de control judicial dependen de que los Estados miembros modifiquen esta disposición del Tratado. Por mi parte, considero

31 — Sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost (314/85, Rec. p. 4199), apartado 20.

32 — Apartado 44.

33 — Apartado 45.

que existen poderosos argumentos para establecer requisitos de legitimación más flexibles para los particulares que pretendan impugnar actos comunitarios de alcance general, con el fin de garantizar, en cualquier circunstancia, una tutela judicial completa.

47. En consecuencia, considero que, con arreglo al Derecho vigente, procede acoger el segundo motivo formulado por la Comisión y, por consiguiente, estimar su recurso de casación. A la luz de esta conclusión, no me parece necesario examinar el primer motivo de la Comisión, basado en la infracción del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

Sobre la adhesión a la casación

48. Queda por analizar si, tal como sostiene Jégo-Quéré, el Tribunal de Primera Instancia erró al afirmar que dicha sociedad no resultaba individualmente afectada con arreglo a la interpretación tradicional de dicho concepto.

49. Jégo-Quéré alega que, a diferencia de lo que consideró el Tribunal de Primera Instancia, el Reglamento impugnado no es en realidad un acto de alcance general, sino más bien un conjunto de decisiones individuales que afectan directa e individualmente a Jégo-Quéré y que reviste la forma de un reglamento. Jégo-Quéré menciona una serie de excepciones previstas en el Reglamento que, según afirma, se adaptan a las circunstancias específicas de distintas navieras de pesca que operan en las zonas en las que se aplica el Reglamento. Según Jégo-Quéré, estas excepciones no reflejan diferencias objetivas y no se justifican por el objetivo perseguido por el Reglamento, que consiste en proteger las poblaciones de merluza.

50. A mi juicio el Tribunal de Primera Instancia aplicó correctamente los criterios establecidos en la jurisprudencia cuando llegó a la conclusión de que las disposiciones impugnadas, al estar dirigidas en términos abstractos a categorías de personas indeterminadas y aplicarse a situaciones objetivamente determinadas, eran de alcance general. [34]

51. Jégo-Quéré destaca además dos circunstancias en particular que, en su opinión, la caracterizan frente a cualquier otra persona afectada por el Reglamento impugnado y, por tanto, la individualizan en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto.

34 — Apartados 23 y 24 de la sentencia recurrida.

52. En primer lugar, Jégo-Quéré afirma que es el único operador que practica de manera permanente en el mar Céltico una pesca orientada al merlán con buques de más de treinta metros, y que sólo realiza capturas ínfimas de juveniles de merluza, en forma de «capturas accesorias».

53. No obstante, aunque Jégo-Quéré demostrara que es en la actualidad el único operador que cumple los criterios que especifica, seguiría viéndose afectada por el Reglamento impugnado debido a una actividad comercial que otros operadores que cumplieran los mismos criterios podrían potencialmente desempeñar. [35] Tal como señaló el Tribunal de Primera Instancia, el Reglamento impugnado únicamente afecta a Jégo-Quéré «en las mismas condiciones que a cualquier otro operador económico que se encuentre, actual o potencialmente, en idéntica situación». [36]

54. En segundo lugar, Jégo-Quéré sostiene que resulta individualmente afectada porque fue la única naviera de pesca que, antes de la adopción del Reglamento impugnado, propuso a la Comisión una solución alternativa a la aplicación de las disposiciones impugnadas. Esta solución, que consistía en que observadores independientes verificaran que los barcos de Jégo-Quéré no capturaban merluza, habría permitido, en su opinión, alcanzar con éxito el objetivo perseguido por el Reglamento.

55. Las protestas que Jégo-Quéré formuló ante la Comisión antes de la adopción del Reglamento únicamente podrían servir para caracterizarla, con arreglo a la jurisprudencia relativa al concepto de persona individualmente afectada, si existiera una norma en el Derecho comunitario aplicable que le confiriera determinadas garantías procedimentales específicas. [37] Tal como señaló el Tribunal de Primera Instancia, en el presente asunto no se da esta situación. [38]

56. Por tanto, no considero que Jégo-Quéré resulte individualmente afectada por el acto impugnado con arreglo a la interpretación tradicional de dicho concepto, de modo que, en mi opinión, su adhesión a la casación no puede prosperar y su recurso de anulación debe declararse inadmisible.

35 — Véase la sentencia Plaumann/Comisión, citada en la nota 4 (Rec. p. 199 y ss, en especial p. 223).

36 — Apartado 30 de la sentencia recurrida.

37 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 17 de enero de 2002, Rica Foods/Comisión (T-47/00, Rec. p. II-113), apartado 55.

38 — Apartado 36 de la sentencia recurrida.

Conclusión

57. Por consiguiente, considero que el Tribunal de Justicia debe:

«1) Anular la sentencia del Tribunal de Primera Instancia.

2) Declarar la inadmisibilidad del recurso de anulación.

3) Condenar a Jégo-Quéré a cargar con las costas, incluidas las causadas ante el Tribunal de Primera Instancia.»