

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. M. POIARES MADURO

presentadas el 21 de junio de 2007¹

1. La demanda de que conoce el Tribunal de Justicia constituye el primer recurso directo interpuesto por la República de Polonia. Plantea diversas cuestiones jurídicas inéditas de relevancia, que justifican su examen por la Gran Sala. En el marco de la prolongación de las difíciles negociaciones de adhesión dedicadas al apartado agrícola y de la reforma de la política agrícola común (en lo sucesivo, «PAC»), insta al Tribunal de Justicia en primer lugar a que precise la amplitud de la facultad de que gozan las instituciones comunitarias para la adaptación de las disposiciones de los acuerdos de adhesión. El Tribunal de Justicia debe determinar también el alcance de la tutela judicial que asiste a los futuros Estados miembros frente a los actos adoptados entre la firma y la entrada en vigor de los instrumentos de adhesión.

I. Marco jurídico y fáctico del recurso

2. El presente recurso tiene por objeto la anulación del artículo 1, punto 5, de la

Decisión 2004/281/CE del Consejo, de 22 de marzo de 2004, sobre la adaptación del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea, después de la reforma de la política agrícola común.²

3. La Decisión controvertida fue adoptada conforme al artículo 2, apartado 3, del Tratado entre el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República Portuguesa, el Reino Unido de

1 — Lengua original: portugués.

2 — DO L 93, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión controvertida».

Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Reino de Noruega, la República de Austria, la República de Finlandia, el Reino de Suecia, relativo a la adhesión del Reino de Noruega, la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia a la Unión Europea (Estados miembros de la Unión Europea) y la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, relativo a la adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, a la Unión Europea,³ que dispone: «no obstante lo dispuesto en el apartado 2, las instituciones de la Unión podrán adoptar, antes de la adhesión, las medidas contempladas [...] en los artículos 21 [y] 23 [...]. Estas medidas sólo surtirán efecto, en su caso, cuando entre en vigor el presente Tratado». Su adopción se realizó sobre la base del artículo 23 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión,⁴ según el cual «el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y tras consultar al Parlamento Europeo, podrá efectuar las adaptaciones a las disposiciones de la Presente Acta relativas a la [PAC] que

resulten necesarias como consecuencia de las modificaciones de las normas comunitarias. Dichas adaptaciones podrán efectuarse antes de la adhesión».

4. La demandante se queja de que el artículo 1, punto 5, de la Decisión controvertida (en lo sucesivo, «disposición impugnada») ha extendido el mecanismo de implantación de las ayudas directas mediante un programa de incrementos (denominado también mecanismo de «phasing in») en los nuevos Estados miembros a las nuevas ayudas directas, ampliando así las excepciones al principio de pago íntegro. Esta extensión del sistema de pagos parciales ocasiona, a su juicio, una disminución considerable de los pagos a los agricultores polacos en comparación con el supuesto de entrega del importe íntegro de los pagos.

5. Esta demanda no es sino la manifestación contenciosa del cuestionamiento del mecanismo de implantación de las ayudas directas mediante un programa de incrementos que la República de Polonia ha mantenido desde las negociaciones de adhesión. Durante éstas, dicho Estado reclamó en numerosas ocasiones que se garantizase íntegramente a la agricultura polaca el acceso a las ayudas directas desde el momento de la adhesión. Fue en vano. En un documento de discusión de 30 de enero de 2002,⁵ la Comisión preconizó la introducción gradual en los nuevos Estados miembros de las ayudas directas a lo largo de un período transitorio por varias razones, vinculadas fundamentalmente a la necesidad de impulsar la rees-

3 — Firmado el 16 de abril de 2003 y en vigor a partir del 1 de mayo de 2004 (DO 2003, L 236, p. 17; en lo sucesivo, «Tratado de adhesión»).

4 — DO 2003, L 236, p. 33; en lo sucesivo, «Acta de adhesión».

5 — *Ampliación y agricultura: hacia una integración acertada de los nuevos Estados miembros en la PAC*, SEC(2002) 95 final.

tructuración en marcha en el sector agrícola de esos Estados, a la situación de los ingresos de los agricultores, así como a la exigencia de evitar desequilibrios en relación con otros sectores económicos o la creación de situaciones de renta especulativa. Adhiriéndose a esta recomendación, la posición de los quince Estados miembros respecto a la República de Polonia durante las negociaciones de adhesión, fijada en una Posición común de la Unión Europea de 31 de octubre de 2002,⁶ consistió en no acceder a la petición de Polonia relativa a que, después de la adhesión, se concedieran los pagos directos a sus agricultores en la misma medida que a los agricultores de la Unión, y en introducir paulatinamente dichos pagos en Polonia a lo largo de un período transitorio. Las discusiones sobre este punto continuaron hasta la conferencia de adhesión celebrada paralelamente al Consejo Europeo de Copenhague de los días 12 y 13 de diciembre de 2002, cuyas conclusiones indican que la cuestión de la introducción progresiva de los pagos directos en los nuevos Estados miembros se resolvió según los términos establecidos en la Posición común de 31 de octubre de 2002. Cuando, tras la reforma de la PAC efectuada después de la firma del Tratado de adhesión, la Comisión presentó, el 27 de octubre de 2003, la Propuesta de Decisión controvertida, el Gobierno polaco no pudo impedir su adopción, pese a una oposición expresada en todas las etapas del proceso legislativo.

6. Para una buena comprensión de la trascendencia jurídica del litigio, es preciso un breve recordatorio del marco legislativo.

7. Los pagos directos concedidos a los agricultores en el marco de los regímenes de ayuda a sus ingresos fueron inicialmente regulados por el Reglamento (CE) n° 1259/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común,⁷ en cuyo anexo figura la lista de tales regímenes de ayuda directa. Conforme al artículo 20 del Acta de adhesión, que dispone que «los actos enumerados en el anexo II de la presente Acta serán objeto de las adaptaciones definidas en dicho anexo», el mecanismo de implantación de los pagos directos en los nuevos Estados miembros mediante un programa de incrementos se prevé en el anexo II, capítulo 6, parte A, punto 27, de dicha Acta, que introduce el artículo 1 *bis* en el Reglamento n° 1259/1999. Según este artículo 1 *bis*, el mecanismo de introducción mediante un calendario de incrementos se aplica a los pagos directos «concedidos en virtud de los regímenes de ayuda a que se refiere el artículo 1». El artículo 1 del Reglamento n° 1259/1999, por su parte, ofrece una definición de tales pagos directos y, para una enumeración de éstos, se remite al anexo de dicho Reglamento.⁸

8. En consecuencia, el 29 de septiembre de 2003, el Consejo derogó el Reglamento n° 1259/1999 a partir del 1 de mayo de 2004, mediante el Reglamento (CE)

7 — DO L 160, p. 113.

8 — El artículo 1 del Reglamento n° 1259/1999 es del siguiente tenor:

«El presente Reglamento se aplicará a los pagos concedidos directamente a los agricultores con arreglo a los regímenes de ayuda de la [PAC] y financiados total o parcialmente por la sección de Garantía del FEOGA, excepto los contemplados en el Reglamento (CE) n° 1257/1999. Estos regímenes de ayuda figuran en el anexo del presente Reglamento.»

6 — CONF-PL 81/02.

nº 1782/2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 y (CE) nº 2529/2001.⁹ Del artículo 1 y del anexo I de dicho Reglamento nº 1782/2003 se desprende que éste añade a los ya existentes nuevos regímenes de ayuda directa a los agricultores productores de frutos de cáscara y cultivos energéticos y establece pagos adicionales en el marco del régimen de ayuda directa al sector lácteo.

9. Mediante la Decisión controvertida de 22 de marzo de 2004, el Consejo, en el artículo 1, punto 5, de ésta, sustituyó las disposiciones del anexo II, capítulo 6, parte A, punto 27, del Acta de adhesión que modificaban el Reglamento nº 1259/1999 por disposiciones que modifican el Reglamento nº 1782/2003, con objeto de tener en cuenta las modificaciones efectuadas en la PAC mediante la adopción de este último Reglamento, que tuvo lugar después de la firma de los instrumentos de adhesión. En adelante, dicho punto 27 introduce un artículo 143 *bis* en el Reglamento nº 1782/2003, que prevé la implantación en los nuevos Estados miembros, mediante un programa de incrementos,

de las «ayudas directas», es decir, no sólo de los pagos que ya figuran en el anexo I de este Reglamento, sino también de los que se introduzcan posteriormente en dicho anexo.

10. Según la República de Polonia, la disposición impugnada extiende de manera ilegal el sistema de pagos parciales. Éste deja de aplicarse únicamente a los instrumentos de ayuda taxativamente enumerados en el anexo del Reglamento nº 1259/1999. En adelante, atañe de manera general a las «ayudas directas», es decir, también a los nuevos pagos directos. Estos últimos comprenden los establecidos por el Reglamento nº 1782/2003, a saber, los pagos en los sectores de los frutos de cáscara y de los cultivos energéticos y los pagos adicionales en el sector lácteo. Comprenden asimismo los pagos directos que se establezcan posteriormente y que, por tanto, se introduzcan en el anexo I del Reglamento nº 1782/2003.

11. Esta es la razón por la que la demandante ha interpuesto el presente recurso de anulación, que sustenta fundamentalmente en tres motivos. Pero, antes de abordar el fundamento de la demanda, conviene pronunciarse en primer lugar sobre su admisibilidad.

9 — DO L 270, p. 1.

II. Sobre la admisibilidad

12. En este asunto, el Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad, el 23 de septiembre de 2004, sobre la base del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, alegando que la demanda era manifiestamente inadmisibile, por extemporánea. El Tribunal de Justicia acordó unir el examen de la excepción al del fondo del asunto.

13. La admisibilidad del recurso interpuesto por la República de Polonia es sin duda problemática. Atendiendo a una jurisprudencia del Tribunal de Justicia normalmente muy vigilante en cuanto al respeto de los plazos procesales y, en general, de los requisitos de admisibilidad, parece imponerse la preclusión. Me gustaría recordar esto en primer lugar. Pero los principios en los que se basa el ordenamiento jurídico de la Unión, en particular el principio de tutela judicial efectiva y el alcance que la jurisprudencia le ha dado progresivamente, deberían, a mi entender, *in fine*, conducir a otra solución. Expondré, en segundo lugar, las posibilidades para aceptar la admisibilidad de la demanda.

A. Una interpretación estricta de los requisitos de admisibilidad

1. El cómputo del plazo para recurrir

14. La Decisión controvertida fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 30 de marzo de 2004. La República de Polonia presentó su recurso el 28 de junio de 2004. Pues bien, según el artículo 230 CE, párrafo quinto, los recursos «deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir [...] de la publicación del acto [...] o, a falta de ello, desde el día en que [el demandante] haya tenido conocimiento del mismo». En virtud de las normas tradicionales de cómputo de los plazos, el recurso de la demandante es extemporáneo.

15. Según se desprende del artículo 230 CE, párrafo quinto, y confirma la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,¹⁰ el criterio de la fecha en que se tuvo conocimiento del acto tiene carácter subsidiario respecto al de la fecha de publicación. Por tanto, la fecha que ha de tenerse en cuenta para la determinación del punto de partida del plazo para recurrir es la del día de publicación del acto, aunque en el presente caso la demandante tuvo conocimiento del contenido de la Decisión controvertida antes de la fecha de publicación de ésta, como pone de manifiesto el hecho de que se opusiera a ella en

10 — Véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de febrero de 1998, Comisión/Consejo (C-309/95, Rec. p. I-655); de 10 de marzo de 1998, Alemania/Consejo (C-122/95, Rec. p. I-973), apartados 34 a 39, y del Tribunal de Primera Instancia de 28 de enero de 1999, BAI/Comisión (T-14/96, Rec. p. II-139), apartados 32 a 36.

todas las etapas del proceso legislativo que desembocó en la adopción de dicha Decisión mediante el envío de numerosas comunicaciones y observaciones al Consejo y a la Comisión.

16. Pues bien, la Decisión controvertida se publicó en el DO L 93, de 30 de marzo de 2004. Y existe una presunción según la cual la fecha de publicación corresponde a la que figura en cada número del Diario Oficial.¹¹

17. Sin embargo, en el presente caso, la demandante sostiene, por un lado, que la edición del Diario Oficial de 30 de marzo de 2004 no estaba disponible en esa fecha en las lenguas oficiales de los diez nuevos Estados miembros, pese a que el artículo 8 de la Decisión controvertida dispone que ésta está redactada en las nueve lenguas oficiales de los Estados adherentes; por otro lado y, en cualquier caso, aduce que la edición polaca de dicho Diario Oficial no se transmitió a las autoridades públicas polacas hasta mucho más tarde, en concreto, el 27 de julio de 2005. En la medida en que la publicación en las lenguas oficiales de los nuevos Estados miembros no se efectuó, supuestamente, hasta mucho después del 30 de marzo de 2004, la demandante deduce incluso que el Consejo antedató deliberadamente el número del Diario Oficial en el que se publicó la Decisión controvertida.

18. No cabe acoger estas alegaciones. Es verdad que, según reiterada jurisprudencia, la publicación de un acto legislativo sólo se considera completa si el número del Diario Oficial en el que se ha efectuado tal publicación está disponible en todas las lenguas oficiales.¹² También es verdad que, si se demostrase que la fecha en la que dicho número estaba efectivamente disponible no corresponde a la fecha que figura en éste, la fecha de publicación efectiva sería la única que debería tenerse en cuenta, pues «un principio fundamental del ordenamiento jurídico comunitario exige que un acto que emana de los poderes públicos no sea oponible a los justiciables antes de que éstos tengan la posibilidad de conocerlo».¹³ Así, en el asunto que dio lugar a la sentencia Alemania/Consejo,¹⁴ el acto impugnado había sido objeto de publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 23 de diciembre de 1994, pero este Diario Oficial no estuvo disponible hasta el 13 de febrero de 1995. Por tanto, se tomó en consideración esta última fecha como inicio del plazo para recurrir. Por último, es cierto que, si se demostrase que el número del Diario Oficial en el que se publicó la Decisión controvertida fue deliberadamente antedatado, esta Decisión debería ser anulada por violar el principio de seguridad jurídica.¹⁵

19. No obstante, por un lado, se desprende de la información facilitada por el Director General de la Oficina de Publicaciones

12 — *Idem*.

13 — *Idem*.

14 — Antes citada. Véanse, igualmente, las sentencias del Tribunal de Justicia de 9 de enero de 1990, SAFA (C-337/88, Rec. p. I-1), apartado 12, y del Tribunal de Primera Instancia de 22 de enero de 1997, Opel Austria/Consejo (T-115/94, Rec. p. II-39), apartado 127.

15 — Véase, en este sentido, la sentencia Opel Austria/Consejo, antes citada, apartados 128 a 134.

11 — Véanse las sentencias de 25 de enero de 1979, Racke (98/78, Rec. p. 69), apartado 15, y de 25 de enero de 1979, Decker (99/78, Rec. p. 101), apartado 3.

Oficiales de las Comunidades Europeas en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia¹⁶ que el DO L 93, de 30 de marzo de 2004, estaba efectivamente disponible en todas las lenguas de los nuevos Estados miembros desde esa fecha. Si bien es cierto que la demandante ha discutido la veracidad de este hecho, no cabe poner en duda esta respuesta sin contar con elementos de peso, elementos que no se han presentado ante el Tribunal de Justicia. Y el hecho de que este número del Diario Oficial no fuera consultable en polaco en el sitio de Internet EurLEX hasta el 15 de diciembre de 2004 es irrelevante, en la medida en que la única forma de publicación auténtica de los textos legislativos es la versión impresa. Por otro lado, es sabido que la publicación se considera efectuada y, por tanto, el Diario Oficial se considera disponible el día en que el ejemplar del Diario Oficial que reproduce el acto se halla efectivamente disponible en todas las lenguas de la Comunidad en la Oficina de Publicaciones de Luxemburgo. La razón se basa en que *«es importante que la fecha en que debe considerarse publicado un Reglamento no varíe según la disponibilidad del Diario Oficial de las Comunidades Europeas en el territorio de cada Estado miembro»* y en que *«la unidad y la aplicación uniforme del Derecho comunitario exigen [...] que la entrada en vigor de un Reglamento se produzca, salvo disposición expresa en contrario, en la misma fecha en todos los Estados miembros, sin tener en cuenta los retrasos que se produzcan a pesar de los esfuerzos por asegurar una difusión expeditiva del Diario Oficial en el conjunto de la Comunidad»*.¹⁷ Por lo demás, la prórroga en quince días del *dies a quo* que efectúa el artículo 81, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal

de Justicia, así como la ampliación por razón de la distancia de diez días tienen por objeto precisamente tener en cuenta de manera global los avatares de la distribución del Diario Oficial, para permitir a todos los demandantes disfrutar plenamente del plazo de dos meses que el Tratado CE pone a su disposición.¹⁸

20. En el presente caso, el punto de partida del plazo para recurrir ha de fijarse, por tanto, en el 30 de marzo de 2004. Por consiguiente, el cómputo del plazo se efectúa del siguiente modo. En virtud del artículo 80, letra a), del Reglamento de Procedimiento, «si un plazo expresado en días, semanas, meses o años hubiere de contarse a partir del momento en que ocurra un suceso o se efectúe un acto, el día en que se produzca dicho suceso o acto no se incluirá dentro del plazo». Además, el *dies a quo* del plazo de dos meses para recurrir previsto en el artículo 230 CE, párrafo quinto, se traslada, conforme al artículo 81, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia,¹⁹ del 30 de marzo de 2004 al 14 de abril de 2004 a medianoche. Por otra parte, el artículo 80, apartado 1, letra b), del

16 — Véase el auto de 15 de noviembre de 2006, Polonia/Consejo (C-273/04, no publicado en la Recopilación).

17 — Sentencias, antes citadas, Racke, apartado 16, y Decker, apartado 4. La cursiva es mía.

18 — Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Reischl, de 16 de marzo de 1977, en el asunto Société pour l'exportation des sucres/Comisión (sentencia de 31 de marzo de 1977, 88/76, Rec. pp. 709 y ss., especialmente p. 731), y de 5 de marzo de 1980 en el asunto Kónecké/Comisión (76/79, Rec. pp. 665 y ss., especialmente p. 683).

19 — El artículo 81, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en su versión vigente en el momento de la interposición del recurso, era del siguiente tenor: «Los plazos fijados para la interposición de recursos contra un acto de una Institución empezarán a correr, en caso de notificación, el día siguiente a aquél en que el interesado la hubiere recibido y, en caso de publicación, el decimoquinto día siguiente al de su inserción en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.»

Reglamento de Procedimiento²⁰ dispone que un plazo expresado en meses finaliza al expirar el día que, en el último mes, tenga la misma cifra que el *dies a quo*. Este plazo para recurrir finalizó, por tanto, al expirar el 14 de junio de 2004. Habida cuenta de la ampliación global de diez días del plazo por razón de la distancia, que debe añadirse al plazo procesal en virtud del artículo 81, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento,²¹ el plazo total fijado para la interposición del recurso finalizó el jueves 24 de junio de 2004 a medianoche, pues dicho *dies a quem* no figura en la lista de los días feriados legales establecida en el artículo 1 del anexo del Reglamento de Procedimiento.

21. La demanda se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de junio de 2004. De ello se deduce que el presente recurso es extemporáneo.

2. Alegaciones formuladas por la demandante a favor de la fijación del punto de partida del plazo para recurrir en la fecha de la adhesión

22. La demandante, apoyada por los Estados coadyuvantes, sostiene que el *dies a quo*

20 — Cuyo tenor es el siguiente:

«Un plazo expresado en semanas, meses o años finalizará al expirar el día que, en la última semana, en el último mes o en el último año, tenga la misma denominación o la misma cifra que el día en que ocurrió el suceso o se efectuó el acto a partir del cual haya de computarse el plazo. Si en un plazo expresado en meses o en años el día fijado para su expiración no existiese en el último mes, el plazo finalizará al expirar el último día de dicho mes».

21 — Desde la modificación de esta disposición del Reglamento de Procedimiento introducida el 28 de noviembre de 2000 (DO L 322, p. 1).

debería fijarse en la fecha de entrada en vigor del Tratado de adhesión, es decir, el 1 de mayo de 2004. Al respecto, formula diversas alegaciones. A las dos primeras puede responderse rápidamente.

23. La República de Polonia alega en primer lugar que las medidas previstas en el artículo 23 del Acta de adhesión surten efecto y adquieren carácter obligatorio el día de la entrada en vigor del Tratado de adhesión, siempre que ésta se produzca. Ello es exacto y, por lo demás, se recuerda en el artículo 9 de la Decisión impugnada.²² Esto no significa, sin embargo, que las medidas previstas en dicho artículo 23 no sean oponibles desde su publicación. En efecto, no debe confundirse, por un lado, la oponibilidad de un acto que está ligada al cumplimiento de todas las formalidades de publicidad requeridas e inicia el plazo para recurrir y, por otro lado, la producción de efectos jurídicos, la entrada en vigor, que puede ser retrasada. El hecho de que el artículo 254 CE, párrafo primero, fije la fecha de entrada en vigor de los actos de Derecho derivado que deben ser obligatoriamente publicados a los veinte días de su publicación, a falta de otra fecha explícitamente determinada, nunca se ha interpretado, pues, como un impedimento para que el plazo

22 — El artículo 9 de la Decisión controvertida es del siguiente tenor:

«La presente Decisión surtirá efecto el 1 de mayo de 2004, siempre que entre en vigor el Tratado relativo a la adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, La República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República de Eslovaquia a la Unión Europea».

para recurrir comience a computarse a partir de la publicación.

24. Para justificar la fijación del *dies a quo* del plazo para recurrir en el 1 de mayo de 2004, la República de Polonia se apoya igualmente en los artículos 58 del Acta de adhesión,²³ así como 8²⁴ y 9 de la Decisión controvertida. Según estas disposiciones, los textos de los actos de las instituciones adoptados antes de la adhesión, incluido el de la Decisión controvertida, se redactarán en las nueve lenguas de los nuevos Estados miembros y serán auténticos, en esas lenguas, siempre que se produzca la entrada en vigor del Tratado de Adhesión y desde ésta. Según la demandante, de ello se deduce que la versión polaca de la medida impugnada sólo es auténtica y, por tanto, la edición del Diario Oficial que la reproduce sólo se considera disponible, a partir del 1 de mayo de 2004. Una vez más, este razonamiento no resulta convincente. El hecho de que se indique que los textos de la Decisión impugnada en las veintiuna lenguas son «auténticos» significa simplemente que dicha Decisión debe redactarse en todas las versiones lingüísticas oficiales y que ninguna de tales versiones puede prevalecer sobre las demás. Suponiendo que debiera estimarse

que sólo la entrada en vigor del Tratado de adhesión otorga valor auténtico a las diferentes versiones lingüísticas, tal circunstancia sería válida en cualquier caso para los textos en el conjunto de las veintiuna lenguas, tanto las de los antiguos como las de los nuevos Estados miembros.

25. Resultan más sólidas las objeciones a la prescripción que la demandante y los Estados miembros coadyuvantes basan en los principios de la comunidad de Derecho, del derecho a una tutela judicial efectiva y de no discriminación. Para justificar que el plazo para la interposición de un recurso de anulación contra un acto adoptado con arreglo al artículo 23 del Acta de adhesión no empieza a correr hasta el 1 de mayo de 2004 para los nuevos Estados miembros, alegan, en particular, que en la fecha de la publicación del acto la demandante aún no era miembro de la Unión y, por tanto, no estaba legitimada para interponer un recurso de anulación. Por consiguiente, admitir que el plazo para recurrir empieza a computarse a partir de la publicación del acto permitiría a la institución de la que emana éste eludir el control de la legalidad de una medida adoptada con arreglo al artículo 23 del Acta de adhesión, al aprobarla y publicarla al menos dos meses antes de que los Estados adherentes accedan a la condición de miembro. Ahora bien, el principio de la comunidad de Derecho implica el establecimiento de un sistema completo y eficaz de control de la legalidad de los actos comunitarios y de tutela judicial. En el presente caso, se aduce, habida cuenta de la fecha de publicación de la Decisión controvertida, la República de Polonia sólo dispuso de un plazo para

23 — El artículo 58 del Acta de adhesión dispone:
«Los textos de los actos de las instituciones y del Banco Central Europeo adoptados antes de la adhesión y establecidos por el Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo, en lengua checa, estonia, húngara, letona, lituana, maltesa, polaca, eslovaca y eslovena serán auténticos, desde el momento de la adhesión, en las mismas condiciones que los textos redactados en las once lenguas actuales. Se publicarán en el *Diario Oficial de la Unión Europea* en los casos en que también lo hubiesen sido los respectivos textos en las lenguas actuales.»

24 — El artículo 8 de la Decisión del Consejo de 22 de marzo de 2004 establece:
«La presente Decisión será redactada en español, checo, danés, alemán, estoniano, griego, inglés, francés, irlandés, italiano, letón, lituano, húngaro, maltés, neerlandés, polaco, portugués, eslovaco, esloveno, finés y sueco, siendo auténticos los textos en las veintiuna lenguas.»

recurrir truncado, lo cual incidió sobre la efectividad de su derecho a recurrir y la discriminó frente a los Estados miembros.

26. Si bien, como a continuación demostraré, los principios de la comunidad de Derecho y del derecho a un recurso jurisdiccional efectivo, invocados por la demandante, deben llevar, en efecto, a aceptar la admisibilidad del recurso, no ocurre así con la alegación basada en el principio de no discriminación. La República de Polonia sostiene que la fijación del punto de partida del plazo para recurrir en la fecha de publicación de la Decisión controvertida tendría la consecuencia de no dejar a la demandante más que un plazo para recurrir truncado, reducido, lo cual ocasionaría una discriminación frente a los Estados miembros en el ejercicio de su derecho a un recurso jurisdiccional efectivo. Sin embargo, no alcanzo a ver en qué consistiría la discriminación alegada. Tanto los antiguos como los nuevos Estados miembros han gozado del mismo plazo para recurrir a partir de la fecha de la publicación de la medida impugnada. Es cierto que, en esa fecha, los futuros Estados miembros no contaban aún con la condición de demandantes privilegiados y, por tanto, no podían ampararse en el artículo 230 CE, párrafo cuarto, para impugnar la medida. Y es verdad que la aplicación de los requisitos exigidos por esta disposición hacía problemática la admisibilidad de su eventual recurso, contrariamente a lo que ocurría con los Estados miembros. Pero esta diferencia de trato es únicamente el resultado del hecho de que la condición de Estado miembro que otorga igualdad de derechos a los nuevos Estados miembros no se adquiere hasta la entrada en

vigor del Tratado de adhesión. A juicio del Consejo y de la Comisión, admitir la fijación del *dies a quo* en la fecha de entrada en vigor del Acta de adhesión para los nuevos Estados miembros equivaldría, so pretexto de ponerlos en pie de igualdad con los antiguos Estados miembros en lo que atañe al plazo para recurrir de que disponen como demandantes privilegiados, a favorecerlos frente a los antiguos Estados miembros en lo que atañe esta vez al punto de partida de dicho plazo.

B. Vías para el reconocimiento de la admisibilidad

27. Como acaba de verse, la aplicación estricta del artículo 230 CE podría llevar a considerar inadmisibles la demanda de la República de Polonia. Pero una línea jurisprudencial desarrollada paralelamente por el Tribunal de Justicia pone de manifiesto una concepción más generosa de la admisibilidad de los recursos. Y, en mi opinión, determinados principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión, en particular el de la tutela judicial efectiva, conducen a privilegiar esta línea.

28. Es preciso volver a partir del principio de la comunidad de Derecho. Es sabido que la sentencia *Les Verts/Parlamento*²⁵ lo plasmó en los siguientes términos:

«[...] la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado. Especialmente en sus artículos [230 CE] y [241 CE], por una parte, y en su artículo [234 CE], por otra, el Tratado establece un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones. Las personas físicas y jurídicas se hallan de este modo protegidas contra la aplicación a las mismas de los actos de alcance general que no pueden impugnarse directamente ante el Tribunal en virtud de las condiciones especiales de admisibilidad especificadas en [artículo 230 CE, párrafo segundo]. Cuando la aplicación administrativa de estos actos compete a las instituciones comunitarias, las personas físicas y jurídicas pueden interponer un recurso directo ante el Tribunal de Justicia contra los actos de aplicación de que sean destinatarias o que les afecten directa e individualmente e invocar, en apoyo de ese recurso, la ilegalidad del acto general de base. Cuando su ejecución sea competencia de las instancias nacionales, aquéllas pueden alegar la invalidez de los actos de alcance general

ante los órganos jurisdiccionales nacionales e inducirles a consultar al Tribunal de Justicia a este respecto mediante las cuestiones prejudiciales.»

29. Así entendido, el concepto de comunidad de Derecho presenta una doble dimensión:²⁶ dimensión normativa que implica una obligación de conformidad de los actos de las instituciones y de los Estados miembros al Tratado; dimensión jurisdiccional que supone una tutela judicial contra los actos comunitarios ilegales. «Elemento constitutivo de una comunidad de Derecho»,²⁷ el derecho a un recurso jurisdiccional efectivo fue objeto, por lo demás, de una pronta consagración jurisprudencial tras la sentencia *Les Verts/Parlamento*, antes citada. Inspirándose en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, el Tribunal de Justicia lo ha erigido en principio general del Derecho comunitario.²⁸ El objetivo consistía en evitar la creación de poderes al margen del Derecho y del juez y garantizar a este efecto una congruencia estructural: la transferencia de competencias estatales debe ir acompañada del establecimiento de un control y de vías de recurso equivalentes. Como es sabido, esta idea encuentra hoy su expresión en el artículo 6, apartado 1, del

25 — Sentencia de 23 de abril de 1986 (294/83, Rec. p. 1339), apartado 23.

26 — Véase Simon, D.: «La Communauté de droit», *Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruylant, Bruselas, 2000, p. 85.

27 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 3 de mayo de 2002, *Jégo-Quéré/Comisión* (T-177/01, Rec. p. II-2365), apartado 41.

28 — Véase la sentencia de 15 de mayo de 1986, *Johnston* (222/84, Rec. p. 1651), apartado 18.

Tratado UE. En un primer momento, sólo los órganos jurisdiccionales internos estuvieron sujetos a las exigencias derivadas de este principio.²⁹ Pero, en cuanto tuvo ocasión, el Tribunal de Justicia fue extendiendo progresivamente su ámbito de aplicación a la tutela judicial realizada por los órganos jurisdiccionales comunitarios. De este modo, constató que el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas no había violado el principio del derecho a una tutela judicial efectiva al considerar que una comunicación no podía ser objeto de un recurso de anulación;³⁰ asimismo, consideró que el principio general del derecho a una tutela judicial efectiva y completa justifica la concesión de medidas provisionales, «al objeto de evitar una laguna en la protección jurídica que garantiza el Tribunal de Justicia».³¹

30. Este principio del derecho a un recurso jurisdiccional efectivo se entiende en el sentido de que prohíbe, si no toda limitación, al menos toda falta de tutela judicial. El Tribunal de Justicia ha recordado una vez más esta directriz jurisprudencial recientemente en el asunto Eurojust.³² Aunque el Tribunal declarase la inadmisibilidad del recurso de anulación contra varias convocatorias de candidaturas para la contratación

de agentes temporales publicadas por Eurojust, señaló, —sin duda por esta razón—, que de ello no se derivaba una lesión del derecho a una tutela judicial efectiva. Los actos controvertidos no quedaban, en efecto, sustraídos a todo control jurisdiccional, pues los principales interesados, a saber, los candidatos a los distintos puestos de trabajo que figuraban en las convocatorias impugnadas, tenían acceso al órgano jurisdiccional comunitario en las condiciones previstas en el artículo 91 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y, en el supuesto de tal recurso, se admitiría la intervención de los Estados miembros en el litigio y, en su caso, podrían interponer un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia.

31. De esta interpretación del derecho a una tutela judicial efectiva se desprende que, en el caso de que la configuración de una vía jurisdiccional lleve a dejar sin recurso a los demandantes, el Tribunal de Justicia nunca ha sido reacio a interpretar con amplitud sus requisitos de admisibilidad.

32. Este enfoque se observa especialmente en el marco del recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE. El Tribunal de Justicia no duda en interpretar ampliamente el alcance de su competencia, con objeto de garantizar el acceso al juez comunitario, tanto en lo que atañe al concepto de acto impugnabile, como a quienes están legitima-

29 — Véase la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, Rec. p. I-2271).

30 — Véase la sentencia de 18 de marzo de 1997, Guérin Automobiles/Comisión (C-282/95 P, Rec. p. I-1503), apartados 33 a 40.

31 — Autos de 3 de mayo de 1996, Alemania/Comisión (C-399/95 R, Rec. p. I-2441), apartado 46, y de 23 de febrero de 2001, Austria/Consejo (C-445/00 R, Rec. p. I-1461), apartado 111.

32 — Sentencia de 15 de marzo de 2005, España/Eurojust (C-160/03, Rec. p. I-2077).

dos para recurrir. Así, en la sentencia AETC,³³ el Tribunal de Justicia hizo extensible el recurso de anulación, más allá de las categorías de actos expresamente contempladas en el Tratado, a todas las medidas adoptadas por las instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, destinadas a producir efectos jurídicos, basando la justificación de esta solución en su deber de garantizar el respeto del Derecho, es decir, una tutela judicial contra los actos comunitarios ilegales. Debe recordarse que, en la sentencia *Les Verts/Parlamento*,³⁴ aunque el tenor literal del Tratado no mencionaba que los actos de esta institución pudieran ser objeto de un recurso de anulación, el Tribunal de Justicia reconoció la legitimación pasiva del Parlamento basándose en el principio de la comunidad de Derecho que implica la existencia de un sistema completo de control de la legalidad de los actos de las instituciones.

33. La acepción amplia del concepto de «individualmente afectado» que se recoge en determinados asuntos parece también haber estado implícitamente motivada por la intención de favorecer la tutela judicial.³⁵ Así, en el asunto *Piraiiki-Patraiki y otros/Comisión*,³⁶ el Tribunal de Justicia sin duda tuvo en cuenta el hecho de que todos los demandantes que solicitaban la anulación de la Decisión de la Comisión que autorizaba al Gobierno francés a establecer cuotas de importación de algodón procedente de Grecia eran exportadores griegos de algodón

que difícilmente habrían podido impugnar la medida nacional dirigida únicamente a los importadores; en el asunto *Codorniu/Consejo*,³⁷ considerando a un individuo legitimado para solicitar la anulación de un auténtico reglamento que le inflige un perjuicio particularmente grave, sin duda el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta la circunstancia de que los demandantes no tenían otra posibilidad que infringir dicha disposición para, con ocasión de los procedimientos relativos a la aplicación de las sanciones previstas por la ley nacional, impugnar su validez;³⁸ en el asunto *Cofaz y otros/Comisión*,³⁹ considerando a las empresas recurrentes individualmente afectadas por una Decisión que declaraba una ayuda compatible con el mercado común, sin duda se vio influido por el Abogado General *VerLoren van Themaat*, que en sus conclusiones señalaba que, dada la inexistencia de efecto directo del artículo 87, apartado 1, el Derecho comunitario no ofrecía a estas empresas «ninguna protección jurídica alternativa a través de los órganos jurisdiccionales nacionales».⁴⁰ Por último, en el asunto *Allied Corporation y otros/Comisión*,⁴¹ reconociendo a las empresas productoras y exportadoras afectadas el derecho a solicitar la anulación de los Reglamentos que establecían un derecho antidumping, el Tribunal de Justicia señaló, esta vez explícitamente, que «no existe riesgo de que el reconocimiento de [este] derecho [...] produzca una duplicidad de recursos jurisdiccionales, dado que el recurso ante los órganos jurisdiccionales nacionales sólo puede interponerse a

33 — Sentencia de 31 de marzo de 1971, *Comisión/Consejo*, denominada «AETC» (22/70, Rec. p. 263), apartados 40 y 41.

34 — Antes citada, apartados 23 a 25.

35 — Véase *Lenaerts, K.*: «The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?», *Mélanges en l'honneur de Giuseppe Federico Mancini*, ed. Dott. A. Giuffrè, Milán, pp. 591 y ss., especialmente pp. 608 a 613.

36 — Sentencia de 17 de enero de 1985 (11/82, Rec. p. 207).

37 — Sentencia de 18 de mayo de 1994 (C-309/89, Rec. p. I-1853).

38 — Véase *Moitinho de Almeida, J.C.*: «Le recours en annulation des particuliers: nouvelles réflexions sur l'expression "la concernent... individuellement"», *Mélanges*, Ulrich Everling, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995, pp. 849 y ss., especialmente p. 868.

39 — Sentencia de 28 de enero de 1986 (169/84, Rec. p. 391).

40 — Conclusiones de 16 de octubre de 1985, en el asunto *Cofaz y otros/Comisión*, antes citado, p. 403.

41 — Sentencia de 21 de febrero de 1984 (239/82 y 275/82, Rec. p. 1005), apartado 13.

raíz de la percepción del derecho anti-dumping, que normalmente paga un importador residente en la Comunidad».

34. Es más, cuando la existencia de una tutela judicial depende de ello, el Tribunal de Justicia no duda en sobrepasar el tenor literal del artículo 230 CE y colmar sus lagunas. Como subrayó el Abogado General Manzini, «la obligación de observar el Derecho [...] prevalece sobre las restricciones de la ley escrita; cada vez que la protección de los justiciables lo exija, el Tribunal está preparado para corregir o completar las normas que delimitan su competencia, en nombre del principio que consagra su misión». ⁴² Resulta en primer lugar emblemática de esta jurisprudencia, ante todo fiel al principio de la comunidad de Derecho del que deriva el derecho a una tutela judicial efectiva, la sentencia *Les Verts/Parlamento*, antes citada. Pese a que la literalidad del artículo 173 del Tratado CE [actualmente artículo 230 CE, tras su modificación] no mencionaba al Parlamento como demandado en el recurso, el Tribunal de Justicia dedujo del «espíritu del Tratado, tal como queda expresado en el artículo [220 CE]» y de su «sistema» el principio de la comunidad de Derecho que impone la posibilidad de un recurso directo contra todas las disposiciones adoptadas por las instituciones y destinadas a producir efectos jurídicos frente a terceros; en consecuencia, consagró la participación pasiva del Parlamento en el recurso de anulación. ⁴³

La misma naturaleza subsanadora tiene el reconocimiento jurisprudencial de la legitimación activa del Parlamento respecto al recurso de anulación, a pesar de que no se menciona a esta institución en el artículo 173 del Tratado CE en la lista de los demandantes, reconocimiento motivado por el carácter incierto, incluso ineficaz, de una tutela judicial de las prerrogativas del Parlamento confiada a las demás instituciones, Estados miembros y particulares. ⁴⁴

35. Es cierto que podría objetarse que la sentencia *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo* ⁴⁵ puso fin a esta audacia al servicio de la instauración de la comunidad de Derecho, para dejar paso hoy día a una política jurisprudencial más imbuida de «self restraint». Según tal opinión, el Tribunal de Justicia ya no se considera facultado para sobrepasar la literalidad del Tratado cuando ésta resulta lesiva del derecho a una tutela judicial efectiva, por temor a invadir el poder de revisión de los Tratados reconocido a los Estados miembros. En realidad, me parece que no es éste el sentido en el que debe leerse la mencionada sentencia. ⁴⁶ La negativa del Tribunal de Justicia a abstraerse de los requisitos de admisibilidad establecidos por el artículo 230 CE, párrafo cuarto, para el recurso de anulación de los particulares se explica por el hecho de que el respeto de dichos requisitos llevaba, ciertamente, a una limitación pero no a una ausencia de tutela

42 — Conclusiones en el asunto *Les Verts/Parlamento*, antes citado, p. 1350.

43 — Sentencia *Les Verts/Parlamento*, antes citada, apartados 23 a 25.

44 — Sentencia de 22 de mayo de 1990, *Parlamento/Consejo* (C-70/88, Rec. p. I-2041).

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

46 — Véanse mis conclusiones de 21 de octubre de 2004 en el asunto *Comisión/max.mobil* (sentencia de 22 de febrero de 2005, C-141/02 P, Rec. p. I-1283), punto 48 y, en particular, nota 50.

judicial y, por tanto, la mejora del «sistema de control de la legalidad de los actos comunitarios»⁴⁷ debía seguir siendo competencia de los Estados miembros. En efecto, el déficit de tutela judicial resultante de la ausencia de legitimación de los demandantes para interponer un recurso de anulación se palió mediante la obligación perentoria recordada a los Estados miembros y a los órganos jurisdiccionales nacionales de establecer y aplicar un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permita garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva.⁴⁸ Este análisis me parece corroborado por la solución adoptada recientemente en el asunto *Gestoras Pro Amnistía y otros/Consejo*,⁴⁹ en el que el Tribunal de Justicia consideró inadmisibile un recurso de responsabilidad extracontractual que pretendía que se indemnizase el perjuicio supuestamente sufrido por la inscripción en una lista de personas implicadas en actos de terrorismo, anexa a una Posición común adoptada en el marco del título VI del Tratado UE. Frente a los recurrentes que denunciaban una violación del derecho a una tutela judicial efectiva, el Tribunal de Justicia se remitió a una eventual reforma de los Tratados para la instauración de un régimen de responsabilidad extracontractual en el marco del tercer pilar. No obstante, subrayó que, a pesar de esta limitación de sus competencias prevista por el artículo 35 UE en el marco del título VI del Tratado UE, los recurrentes no estaban privados de toda tutela judicial. A tal fin, pese a que la literalidad del artículo 35 UE no prevé la impugnabilidad de las Posiciones comunes, el Tribunal de Justicia se consideró competente para pronunciarse, en particular, sobre la interpretación o la validez de una Posición común

que estuviera dirigida a producir efectos jurídicos frente a terceros. También recordó el deber de los Estados miembros y, en particular, de sus órganos jurisdiccionales, de interpretar y aplicar las normas procesales internas que regulan la interposición de los recursos de modo que permitan a las personas físicas y jurídicas impugnar judicialmente la legalidad de cualquier resolución o de cualquier otra medida nacional que les afecte relativa a la elaboración o a la aplicación de un acto de la Unión Europea y solicitar, en su caso, la reparación del perjuicio sufrido.

36. Por fidelidad a esta línea jurisprudencial pretendo proponer al Tribunal de Justicia que vaya más allá del tenor literal del artículo 230 CE, párrafo quinto, para declarar la admisibilidad de la demanda presentada por la República de Polonia. Desde esta perspectiva, debo rechazar de inmediato tres objeciones.

37. La primera consistiría, como hace el Consejo, en aducir que no cabe solicitar al Tribunal de Justicia que haga lo que las partes del Tratado de adhesión se negaron a hacer. Éstas podrían perfectamente haber dispuesto excepciones temporales a los Tratados constitutivos. De hecho, el Acta de adhesión previó un buen número de disposiciones transitorias que establecen excepciones a los Tratados y al Derecho derivado. En particular, se introdujeron procedimientos legislativos especiales y simplificados para tener en cuenta la adhesión y la necesidad de adaptar los actos de las

47 — Sentencia Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, antes citada, apartado 45.

48 — *Ibidem*, apartados 41 y 42.

49 — Sentencia de 27 de febrero de 2007 (C-354/04 P, Rec. p. I-1579).

instituciones con procedimientos más simples que los que se aplican habitualmente. Si las partes del Tratado de adhesión hubieran estimado que las disposiciones de dicho Tratado no eran adecuadas para garantizar correctamente la tutela judicial de los nuevos Estados miembros, habrían podido sin duda introducir excepciones mediante las oportunas disposiciones. Tales disposiciones habrían podido prever que, con carácter excepcional, el plazo para recurrir de los nuevos Estados miembros no empezara a computarse hasta la fecha de adhesión en vez de la fecha de publicación de los actos. Sin embargo, cabría añadir, es preciso señalar que no se tomó tal decisión y que, con ocasión de las negociaciones de adhesión, no se adoptó ninguna norma particular o disposición transitoria que estableciese excepciones a las disposiciones del artículo 230 CE, párrafo quinto, o a las del Reglamento de Procedimiento relativas a los plazos para recurrir.

38. A mi juicio, esta opinión no se sostiene, pues podría haberse planteado frente a todas las avances jurisprudenciales anteriores. Me resulta difícil interpretar el silencio del Acta de adhesión como la expresión de la voluntad de las partes de negar cualquier excepción al *dies a quo* establecido por el artículo 230 CE, párrafo quinto. Refleja más bien el hecho de que éstas no tuvieron en cuenta el déficit de tutela judicial de los nuevos Estados miembros derivado, respecto a los actos adoptados entre la firma y la entrada en vigor del Tratado de adhesión, de la fijación del punto de partida del plazo para recurrir en la fecha de su publicación. En cualquier caso, es preciso recordar que el hecho de que los constituyentes no considerasen útil modificar el texto del artículo 173 del Tratado CE pese a una propuesta en este sentido formulada por la Comisión durante

las negociaciones del Acta Única Europea no impidió al Tribunal de Justicia conferir al Parlamento la legitimación activa y pasiva respecto al recurso de anulación.

39. La segunda objeción, planteada en particular por el Consejo, consiste en afirmar que nada se oponía *a priori* a que la República de Polonia interpusiera un recurso de anulación desde la fecha de publicación de la Decisión controvertida. Ciertamente, para ello no podía ampararse en el artículo 230 CE, párrafo segundo, pero le cabía invocar el párrafo cuarto de esta disposición.

40. Tal supuesto es sin duda inédito en la jurisprudencia.⁵⁰ Sin embargo, puede extraerse una primera indicación de las soluciones relativas a la determinación de las partes coadyuvantes en el sentido del artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia.⁵¹ De ello se deduce que un Estado tercero puede intervenir, como permite el artículo 40, párrafo segundo, de dicho

50 — Véase, no obstante, el asunto pendiente ante el Tribunal de Primera Instancia, Confederación Suiza/Comisión, T-319/05.

51 — Cuyo tenor literal es el siguiente:

«Los Estados miembros y las instituciones de las Comunidades podrán intervenir como coadyuvantes en los litigios sometidos al Tribunal de Justicia.

El mismo derecho tendrá cualquier otra persona que demuestre un interés en la solución de un litigio sometido al Tribunal de Justicia, excepto los litigios entre los Estados miembros, entre instituciones de las Comunidades, o entre Estados miembros, por una parte, e instituciones de las Comunidades por otra.

[...]

Estatuto a «cualquier otra persona»,⁵² y que no puede reclamar el beneficio de la exclusión, prevista en esta disposición, de la intervención de cualquier persona, distinta de los Estados miembros y las instituciones de la Comunidad, en los litigios entre Estados miembros, entre instituciones de las Comunidades, o entre Estados miembros, por una parte, e instituciones de las Comunidades por otra.⁵³ En otras palabras, aunque un Estado tercero no pueda reclamar para sí el estatuto contencioso que el sistema comunitario confiere a los Estados miembros, goza de la capacidad procesal que este último reconoce a las personas jurídicas.

41. Esta aportación que deriva de la aplicación del artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia se ve confirmada por las soluciones relativas al derecho a interponer un recurso de anulación de los países y territorios de Ultramar, de las regiones y de las comunidades autónomas. Resulta así que «el objetivo del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado es garantizar una adecuada tutela judicial a todas las personas, físicas o jurídicas, afectadas directa e individualmente por los actos de las instituciones comunitarias. La legitimación debe concederse por lo tanto en función de este único objetivo, y el

recurso de anulación debe, pues, reconocerse a todos los que reúnan los requisitos objetivos establecidos, es decir, tener la personalidad jurídica requerida y verse afectado individual y directamente por el acto impugnado. Esta solución se impone también cuando el demandante es una entidad pública que cumple estos criterios.»⁵⁴ En consecuencia, cuando una región goza de personalidad jurídica en virtud de su Derecho interno, procede considerarla persona jurídica a efectos del artículo 230 CE, párrafo cuarto,⁵⁵ y puede, en principio, interponer un recurso de anulación.⁵⁶ Lo mismo es aplicable a la República de Polonia, a la que su Derecho interno dota de personalidad jurídica y a la que el Derecho internacional reconoce, como a cualquier Estado, personalidad internacional. Por tanto, desde la fecha de publicación de la medida controvertida, tenía capacidad procesal para someter al examen del Tribunal de Justicia un acto que le era lesivo. Evidentemente, la posibilidad que tenía de interponer, con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, un recurso de anulación no era ilimitada. Estaba supeditada a requisitos objetivos de admisibilidad dirigidos a comprobar la existencia de un interés propio para oponerse a la Decisión impugnada y evitar así la transformación de la legitimación activa de las personas físicas o jurídicas en una especie de *actio popularis*.⁵⁷ Estos requisitos se refieren en particu-

52 — Véase el auto de 23 de febrero de 1983, *Chris International Foods/Comisión* (91/82 R y 200/82 R, Rec. p. 417). Señalaré que también incita a considerar que el término «persona», cuando se emplea en las disposiciones contenciosas comunitarias, puede igualmente referirse a un Estado tercero el hecho de que se haya declarado impugnabile como «decisión dirigida a otra persona» en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto, una Decisión que la Comisión había dirigido al Reino de Suecia, Estado tercero en el momento de los hechos (véase la sentencia de 29 de junio de 1994, *Fiskano/Comisión*, C-135/92, Rec. p. I-2885).

53 — Véase el auto del Tribunal de Primera Instancia de 7 de julio de 2006, *Confederación Suiza/Comisión* (T-319/05, Rec. p. II-2073).

54 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de junio de 1999, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión* (T-288/97, Rec. p. II-1871), apartado 41.

55 — Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, *Vlaams Gewest/Comisión* (T-214/95, Rec. p. II-717), apartado 28.

56 — Véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de noviembre de 2001, *Nederlandse Antillen/Consejo* (C-452/98, Rec. p. I-8973), apartado 51; de 10 de abril de 2003, *Comisión/Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, Rec. p. I-3483), apartado 59; y del Tribunal de Primera Instancia de 15 de diciembre de 1999, *Freistaat Sachsen y otros/Comisión* (T-132/96 y 143/96, Rec. p. II-3663), apartado 81, así como el auto del Tribunal de Primera Instancia de 7 de julio de 2004, *Região autónoma dos Açores/Consejo* (T-37/04 R, Rec. p. II-2153), apartado 112.

57 — Véase, en este sentido, la sentencia *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión*, antes citada, apartado 49.

lar a la acreditación de un vínculo directo e individual que la unen al acto controvertido del que no es destinataria. A este respecto, el hecho de que se designe en particular a la República de Polonia en el Acta de adhesión que la medida controvertida aplica no la dispensa de acreditar la existencia de un vínculo directo e individual. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que el hecho de que un país o territorio de Ultramar (en lo sucesivo, «PTU») sea mencionado en la cuarta parte y en el anexo IV del Tratado CE no le exime de la necesidad de demostrar que resulta individual y directamente afectado por una medida de aplicación.⁵⁸ Y, de hecho, la exigencia de un vínculo individual podría, en el presente caso, oponerse a la admisibilidad del recurso interpuesto por la República de Polonia.

42. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que «para determinar el alcance general o no de un acto, es preciso valorar su naturaleza y los efectos jurídicos que pretende producir o que efectivamente produce».⁵⁹ En el presente caso, la disposición impugnada tiene por objeto reemplazar las disposiciones del anexo II del Acta de adhesión que modifican el Reglamento n° 1259/1999 por disposiciones que modifican el Reglamento n° 1782/2003, para tener en cuenta las modificaciones introducidas en la PAC mediante la adopción de este último Reglamento, acontecida tras la firma de los instrumentos de adhesión. Desde esta pers-

pectiva, la disposición impugnada extiende el mecanismo de implantación de las ayudas directas mediante un programa de incrementos en los nuevos Estados miembros a las nuevas ayudas directas. Por tanto, «se aplica a situaciones determinadas objetivamente e implica efectos jurídicos en relación con una categoría de personas consideradas de manera general y abstracta»,⁶⁰ a saber, todos los agricultores de los nuevos Estados miembros que cultivan productos agrícolas objeto de las nuevas ayudas directas. Se trata, por tanto, de una medida de alcance general. El hecho de que la República de Polonia sea mencionada expresamente por la disposición impugnada no pone en duda su alcance general, pues los demás nuevos Estados miembros también lo son y dicha disposición se aplica indistintamente a todos los nuevos Estados miembros y a todos los agricultores instalados en ellos.⁶¹ Es sabido, no obstante, que el carácter normativo del acto impugnado no impide el recurso de anulación interpuesto por una persona física o jurídica, cuando ésta resulta afectada directa e individualmente por dicho acto.⁶²

43. A este respecto, la constatación de un vínculo individual que una al demandante

58 — Véase la sentencia *Nederlandse Antillen/Consejo*, antes citada, apartados 47 a 50.

59 — Sentencias de 6 de octubre de 1982, *Alusuisse Italia/Consejo y Comisión* (307/81, Rec. p. 3463), apartado 8, y *Nederlandse Antillen/Consejo*, antes citada, apartado 52.

60 — Según la fórmula recordada de manera ritual por la jurisprudencia para caracterizar un acto normativo: véanse, por ejemplo, la sentencia de 17 de junio de 1980, *Calpak y Società Emiliana Lavorazione Frutta/Comisión* (789/79 y 790/79, Rec. p. 1949), apartado 9; el auto de 20 de mayo de 1987, *Champlor y otros/Comisión* (233/86 a 235/86, Rec. p. 2251), apartado 9, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de junio de 1996, *Kahn Scheepvaart/Comisión* (T-398/94, Rec. p. II-477), apartado 39.

61 — Véanse, en este sentido, la sentencia *Comisión/Nederlandse Antillen*, antes citada, apartado 6, y el auto *Região autónoma dos Açores/Consejo*, antes citado, apartado 113.

62 — Véase la sentencia *Codorniu/Consejo*, antes citada, apartado 19.

con la medida impugnada está supeditada de manera inflexible⁶³ a la satisfacción del «test Plaumann», según el cual un acto de alcance general sólo puede afectar a personas físicas o jurídicas si «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». ⁶⁴ La cuestión relevante, por tanto, consiste en determinar si la disposición impugnada atañe a la República de Polonia debido a ciertas cualidades que le son propias o a una situación de hecho que la caracteriza en relación con cualesquiera otras personas. A este respecto, la jurisprudencia relativa a la legitimación para interponer un recuso de anulación de los países y territorios de Ultramar, de las regiones y de las comunidades autónomas resulta también muy instructiva. Leyéndola se observa que la individualización de una colectividad territorial demandante no puede resultar de las repercusiones socioeconómicas desfavorables del acto impugnado sobre las empresas instaladas en su territorio. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que «el interés general que puede tener un PTU, como entidad competente para las cuestiones de orden económico y social en su territorio, en conseguir un resultado favorable para la prosperidad económica de éste no basta, de por sí, para considerar que [una medida] le afecta individualmente». ⁶⁵ Ni siquiera la

obligación impuesta al autor del acto por la norma habilitante de tener en cuenta las repercusiones negativas que la medida que pretende adoptar puede tener sobre la economía de la colectividad de que se trate y las empresas interesadas basta para acreditar que esta colectividad resulta individualmente afectada. Así lo estimó el Tribunal de Justicia a propósito de las Antillas Neerlandesas, en un supuesto en el que las medidas de salvaguardia cuya anulación solicitaba este PTU habían sido adoptadas sobre la base de una disposición que obligaba a su autor a tener en cuenta las consecuencias socioeconómicas que podían tener para los PTU afectados. ⁶⁶

44. Ciertamente, esta jurisprudencia no está exenta de críticas. ⁶⁷ Sin embargo, no me parece que ésta sea la mejor ocasión para discutir y decidir su abandono. Modificar, en el presente asunto, la jurisprudencia relativa a la afectación individual de determinadas colectividades territoriales supondría flexibilizar la apreciación de las exigencias de admisibilidad para oponerse a la admisibilidad del presente recurso, basándose en que la demandante estuvo legitimada para recurrir desde la publicación de la Decisión controvertida y, al no haberlo hecho dentro de plazo, su recurso es extemporáneo. Sería tanto como negarse a administrar un trata-

63 — Es sabida la firmeza con la que el Tribunal de Justicia, en la sentencia Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, antes citada, apartados 36 y 37, recordó que, a falta del cumplimiento de los requisitos impuestos por la sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, Rec. p. 197), no puede haber individualización.

64 — Sentencia Plaumann/Comisión, antes citada, p. 223.

65 — Sentencias, antes citadas, *Nederlandse Antillen/Consejo*, apartado 64, y *Comisión/Nederlandse Antillen*, apartado 69. Pueden encontrarse formulaciones análogas, en relación con recursos interpuestos por regiones, entre otros, en los autos del Tribunal de Primera Instancia de 16 de junio de 1998, *Comunidad Autónoma de Cantabria/Consejo* (T-238/97, Rec. p. II-2271); de 23 de octubre de 1998, *Regione Puglia/Comisión y España* (T-609/97, Rec. p. II-4051), y *Região autónoma dos Açores/Consejo*, antes citado, apartado 118.

66 — Véanse las sentencias, antes citadas, *Nederlandse Antillen/Consejo*, apartados 66 a 72, y *Comisión/Nederlandse Antillen*, apartados 71 a 76.

67 — Véase la crítica de esta jurisprudencia expresada por Wakefield, J.: «The plight of the regions in a multi-layered Europe», *ELR*, 2005, p. 406.

miento médico a un enfermo so pretexto de que acaba de descubrirse un medio para prevenir la enfermedad.

45. La tercera objeción, planteada una vez más fundamentalmente por el Consejo, estriba en considerar que la circunstancia de que la demandante no adquiriese hasta el 1 de mayo de 2004, fecha de la entrada en vigor del Tratado de adhesión, la condición de demandante privilegiada asociada a la calidad de Estado miembro y, por tanto, la legitimación activa, no la privaba en absoluto de su derecho a recurrir, aunque el plazo para recurrir hubiese comenzado a computarse a partir de la fecha de publicación de la Decisión controvertida. En efecto, puesto que la República de Polonia pasó a ser Estado miembro el 1 de mayo de 2004 y, a partir de esta fecha, gozaba del estatuto de demandante privilegiado, aún disponía, hasta la expiración del plazo para recurrir, el 24 de junio de 2004, de 55 días para interponer un recurso de anulación sin tener que demostrar siquiera un interés en ejercitar la acción. Según esta opinión, este plazo fue suficientemente amplio para preparar su demanda, por cuanto la República de Polonia conocía el contenido de la Decisión controvertida mucho antes de su publicación, ya que había estado asociada a los trabajos del Consejo y de sus instancias preparatorias y se había opuesto en todas las etapas del proceso legislativo que desembocó en la adopción de dicha Decisión. Por otra parte, sabía que adquiriría la condición de Estado miembro en tiempo útil. Por tanto, cabría preguntarse legítimamente si, en el presente caso, es

necesario apartarse de la letra del Tratado CE en nombre del principio del derecho a una tutela judicial efectiva.

46. En cualquier caso, cabría objetar que los plazos para recurrir se han establecido con el fin de garantizar la claridad y la seguridad de las situaciones jurídicas, y de evitar cualquier discriminación o tratamiento arbitrario en la administración de la justicia.⁶⁸ Así, el Tribunal de Justicia ha subrayado de forma reiterada que, para satisfacer las exigencias para las que ha sido prevista, la normativa comunitaria relativa a los plazos de procedimiento es de «aplicación estricta»⁶⁹ y debe «observarse rigurosamente».⁷⁰ Sólo cabe admitir excepciones «en circunstancias totalmente excepcionales, de caso fortuito o de fuerza mayor, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 45 del Estatuto del Tribunal de Justicia».⁷¹ Sobre todo, al argumento según el cual la fijación del punto de partida del plazo para recurrir en la fecha de publicación de la Decisión controvertida lesionaría el derecho de la demandante a un recurso jurisdiccional efectivo, cabría oponer

68 — Véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 1985, Cockerill-Sambre (42/85, Rec. p. 3749), apartado 10; de 15 de enero de 1987, Misset/Consejo (152/85, Rec. p. 223), apartado 11; el auto del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1992, Francia/Comisión (C-59/91, Rec. p. I-525), apartado 8; la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 1997, Coen (C-246/95, Rec. p. I-403), apartado 21; el auto del Tribunal de Justicia de 19 de febrero de 2004, Forum des migrants/Comisión (C-369/03 P, Rec. p. I-1981), apartado 16; la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1997, Mutual Aid Administration Services/Comisión (T-121/96 y T-151/96, Rec. p. II-1355), apartado 38, y el auto del Tribunal de Primera Instancia de 19 de enero de 2001, Confindustria y otros/Comisión (T-126/00, Rec. p. II-85), apartado 21.

69 — Sentencia Misset/Consejo, antes citada, apartado 11, así como autos, antes citados, Francia/Comisión, apartado 8, y Confindustria y otros/Comisión, apartado 21.

70 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de junio de 1998, Svenska Journalistförbundet/Consejo (T-174/95, Rec. p. II-2289), apartado 50.

71 — Auto Forum des Migrants/Comisión, antes citado, apartado 16; véase igualmente el auto Francia/Comisión, antes citado, apartado 8.

que el derecho a una tutela judicial efectiva «no se ve afectado en absoluto por la aplicación estricta de las normas comunitarias relativas a los plazos de procedimiento, que [...] responde a la exigencia de seguridad jurídica». ⁷²

47. Esta última es una objeción de peso. De hecho, puede considerarse que, en el presente caso, la observancia del *dies a quo* fijado por el Tratado CE no lleva a negar a la demandante el acceso al juez comunitario infringiendo así el derecho a un recurso jurisdiccional efectivo. Sin embargo, tal solución menoscabaría la seguridad jurídica que las normas relativas al cómputo de un plazo para recurrir tratan precisamente de salvaguardar y que justifica la importancia que el Tribunal de Justicia otorga normalmente a su observancia. En efecto, ¿cómo determinar el plazo que, a partir de la adquisición por parte de la demandante de la legitimación activa, es decir, a partir del 1 de mayo de 2004, bastaría para permitirle preparar y presentar su recurso? Admitiendo que 55 son suficientes, ¿podría decirse lo mismo de 40, 30, 10 o 5 días? Optar por la inadmisibilidad de la demanda de la República de Polonia debido a que ésta podía aún en 55 días hacer un uso efectivo de su derecho a recurrir crearía una inseguridad jurídica que daría pie a disputas permanentes. Ciertamente, para prevenir éstas, podría considerarse, como sostiene el Consejo, que un día con posterioridad al 1 de mayo de 2004 es suficiente en cualquier caso, puesto que los demandantes, desde la publicación del acto controvertido, habían tenido la posibilidad de elaborar su recurso para tenerlo preparado y presentarlo en el momento oportuno en la Secretaría del

Tribunal de Justicia. Pero semejante solución no resolvería los casos de los actos adoptados más de dos meses antes de la entrada en vigor del Tratado de adhesión. Como acertadamente han señalado la demandante y los Estados coadyuvantes, la fijación del *dies a quo* en la fecha de publicación de los actos controvertidos dejaría a las instituciones libertad para adoptar, sobre la base del Acta de adhesión, actos más de dos meses antes de la entrada en vigor del Tratado de adhesión y, de este modo, para privar a los futuros Estados miembros de cualquier posibilidad de recurrir. Pues bien, no me parece que redunde en interés de una buena administración de justicia dictar una sentencia que, ciertamente, resolvería el caso de autos, pero podría suscitar ulteriores litigios. En especial, no me parece admisible que la efectividad, incluso la propia existencia, del derecho fundamental a una tutela judicial de los Estados candidatos a la adhesión dependa de la elección arbitraria de la fecha de publicación del acto controvertido realizada por las instituciones comunitarias.

48. Por tanto, considero oportuno fijar el *dies a quo* del plazo para recurrir en la fecha de entrada en vigor del Tratado de adhesión. Sólo esta solución permitiría preservar la seguridad jurídica, objeto de las normas relativas a los plazos para recurrir, y garantizar a todos los futuros Estados miembros una tutela judicial efectiva de sus derechos frente a los actos comunitarios adoptados entre la firma del Tratado de adhesión y su entrada en vigor. Es preciso recordar que el derecho a una tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico

72 — Auto de 17 de mayo de 2002, Alemania/Parlamento y Consejo (C-406/01, Rec. p. I-4651), apartado 20.

comunitario confiere a los justiciables obliga a excluir las configuraciones procesales de las acciones judiciales que hagan excesivamente difícil o imposible en la práctica la protección de dichos derechos.⁷³

49. Es verdad que, para oponerse a tal solución, cabría sostener que si los futuros Estados miembros considerasen lesionados sus derechos por un acto adoptado por las instituciones entre la firma y la entrada en vigor del Tratado de adhesión, siempre tendrían la posibilidad de negarse a ratificar o aplicar éste. Pero, además de que la conformidad de tal actitud respecto al Derecho internacional sería discutible y, por tanto, podría suscitar su responsabilidad internacional, semejante medio de retorsión resulta tan desproporcionado que su uso y, por tanto, su eficacia, son totalmente ilusorios: no se matan moscas a cañonazos.

50. Sólo la vía jurisdiccional resulta, por tanto, apropiada para la salvaguarda de sus derechos, pues, en efecto, el Derecho comunitario confiere derechos a los Estados candidatos. Desde la firma del Tratado de adhesión, cambian de estatuto. No pueden seguir siendo considerados meras personas jurídicas, sino que aparecen como futuros Estados miembros. El acuerdo entre Estados miembros y Estados candidatos que consagra la firma de los instrumentos de adhesión establece en beneficio de estos últimos un conjunto de derechos y obligaciones. Y este equilibrio de derechos y obligaciones, es decir, sus intereses como futuros Estados miembros, deben poder defenderlo contra los actos adoptados durante el período

comprendido entre la fecha de la firma del Tratado de adhesión y la fecha en la que dicha adhesión surte efecto. Además, para ello, los futuros Estados miembros gozan de un estatuto de observador en el seno del Consejo cuyo uso les da el derecho a ser informados y consultados y les ofrece de esta manera la posibilidad, durante el proceso de adopción de dichos actos, de hacer valer sus intereses en caso necesario.⁷⁴ Pero, como alega la República de Polonia, apoyada en este caso por la República de Lituania, este estatuto de observador no les garantiza una defensa eficaz de sus intereses, en la medida en que no gozan de ningún derecho de voto en el seno del Consejo. La legítima defensa de sus intereses requiere, por tanto, reconocer a los futuros Estados miembros un acceso al juez comunitario. Cualquier otra solución no llevaría sino a la paradoja de que, en un caso como el que nos ocupa, en el que una Decisión afecta manifiestamente a los intereses de los futuros Estados miembros, éstos, que carecen del derecho de voto, no estarían legitimados para interponer un recurso de anulación, mientras que los antiguos Estados miembros, que gozan de tal derecho de voto, podrían interponer un recurso de anulación, con independencia de que tengan un interés en ello.

51. La necesidad de velar por el respeto de la solidaridad entre Estados miembros exige

73 — Véase la sentencia Unibet, antes citada, apartado 43.

74 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de febrero de 1982, Halyvourgiki y Helleniki Halyvourgia/Comisión (39/81, 43/81, 85/81 y 88/81, Rec. p. 593), apartado 10, y de 28 de noviembre de 2006, Parlamento/Consejo (C-413/04, Rec. p. I-11221), apartados 66 a 68, y Parlamento/Consejo (C-414/04, Rec. p. I-11279), apartados 43 a 45.

también permitir que los futuros Estados miembros puedan someter al control del Tribunal de Justicia los actos adoptados entre la firma y la entrada en vigor del Tratado de adhesión, fijando el punto de partida del plazo para recurrir en la fecha a partir de la cual dicho Tratado surte efecto. Efectivamente, también en este punto, el estatuto de observador es insuficiente para garantizar que las consideraciones de solidaridad entre los Estados miembros sean correctamente tenidas en cuenta en el marco del proceso de adopción de dichos actos. Pues bien, el deber de solidaridad constituye un principio⁷⁵ que los Estados miembros han aceptado mediante su adhesión a la Comunidad.⁷⁶ Si, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia,⁷⁷ esto prohíbe a un Estado miembro romper unilateralmente, según su propio concepto de interés nacional, el equilibrio entre las ventajas y las obligaciones derivadas de su pertenencia a la Comunidad, ciertamente prohíbe también a los antiguos Estados miembros en el seno del Consejo romper arbitrariamente el equilibrio entre las ventajas y las obligaciones establecidas por los instrumentos de adhesión en beneficio de los futuros Estados miembros.

52. Por último, la efectividad del principio de buena fe aboga también por la fijación del *dies a quo* en la fecha de entrada en vigor del Tratado de adhesión. Según se desprende del artículo 18 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrado el 23 de mayo de 1969, que lo codifica, este

principio de Derecho internacional consuetudinario exige en particular que «un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado:

- a) si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado».

Pues bien, es sabido que el principio de buena fe vincula a las instituciones de las Comunidades y tiene como corolario en el ordenamiento jurídico comunitario el principio de protección de la confianza legítima.⁷⁸ Por tanto, debe permitirse a los futuros Estados miembros la posibilidad de instar al Tribunal de Justicia a examinar si, mediante la adopción de actos durante el período comprendido entre la firma y la entrada en vigor de los acuerdos de adhesión, las instituciones comunitarias han infringido el principio de buena fe alterando el equilibrio entre derechos y obligaciones fijado por dichos acuerdos, y si se ha frustrado así el objeto y el fin de éstos.

75 — Véanse las sentencias, antes citadas, Parlamento/Consejo (C-413/04), apartado 68, y Parlamento/Consejo (C-414/04), apartado 45.

76 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de febrero de 1973, Comisión/Italia (39/72, Rec. p. 101), apartado 24, y de 7 de febrero de 1979, Comisión/Reino Unido (128/78, Rec. p. 419), apartado 12.

77 — *Idem*.

78 — Véanse las sentencias Opel Austria/Consejo, antes citada, apartados 90 y 91; del Tribunal de Primera Instancia de 10 de mayo de 2001, Kaufring y otros/Comisión (T-186/97, T-187/97, T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 y T-147/99, Rec. p. II-1337), apartado 237, y de 17 de enero de 2007, Grecia/Comisión (T-231/04, Rec. p. II-63), apartados 86 y 87.

53. Evidentemente, la procedencia de fijar el punto de partida del plazo para que los nuevos Estados miembros interpongan un recurso de anulación en la fecha de entrada en vigor del Tratado de adhesión no se refiere a todos los actos comunitarios adoptados desde el origen. No cabe sino estar de acuerdo con el Consejo en que una excepción de tal envergadura al *dies a quo* fijado por el Tratado CE causaría un menoscabo intolerable a la seguridad jurídica que el carácter definitivo de los actos y la caducidad de la acción derivados del agotamiento de los plazos para recurrir tratan de garantizar y que no podría justificarse por las consideraciones que fundamentan no partir de la fecha de publicación prevista por la letra del artículo 230 CE, párrafo quinto. Además, ni la demandante ni los Estados que intervienen en su apoyo lo han propugnado. En cambio, esta excepción debería sin duda aplicarse en relación con los actos que, como el controvertido en el presente asunto, hayan sido adoptados entre la fecha de la firma y la de entrada en vigor del Tratado de adhesión y sobre la base de éste. A mi entender, debería también aplicarse con carácter más amplio en relación con todos los actos comunitarios adoptados en el intervalo comprendido entre esas dos fechas, es decir, no sólo los adoptados sobre la base del Acta de adhesión, sino también los adoptados en virtud de los Tratados, al menos en la medida en que, como expondré más adelante, tales actos afecten al equilibrio de derechos y obligaciones establecido por el Tratado de adhesión en beneficio de los futuros Estados miembros. Es verdad que estos últimos, mediante el acuerdo que firman con los antiguos Estados miembros, aceptan el acervo constituido por la totalidad de la legislación comunitaria desde el origen. También es verdad que, en el intervalo comprendido entre la firma y la entrada en vigor del Tratado de adhesión, las instituciones comunitarias deben seguir teniendo la posibilidad de legislar. Sin embargo, no debería admitirse que puedan alterar el

equilibrio de derechos y obligaciones que resulta, para los futuros Estados miembros, del acervo tal y como éste existía en el momento de la firma de los instrumentos de adhesión, sin que estos últimos tengan la posibilidad de defender sus intereses mediante un acceso al juez comunitario. Por lo demás, el estatuto de observador que se reconoce a los futuros Estados miembros ya pone de manifiesto que debe garantizarse igualmente una protección de sus intereses frente a los actos adoptados sobre la base de los Tratados en el intervalo comprendido entre la firma y la entrada en vigor del Tratado de adhesión, pues los derechos de información y consulta ligados a dicho estatuto se aplican primeramente en el marco del proceso de adopción de dichos actos.⁷⁹

54. Con objeto de estimar que el plazo para recurrir no empieza a computarse para los futuros Estados miembros hasta la entrada en vigor del Tratado de adhesión respecto a los actos comunitarios adoptados entre la fecha de la firma y la fecha en que dicho Tratado surte efecto, considero que el Tribunal de Justicia puede seguir dos vías.

55. La primera consiste en obrar *praeter legem*, situándose fuera del marco del artículo 230 CE. Esta vía ya fue seguida en la sentencia de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo, antes citada. Cabe recordar que, en un primer momento, el Tribunal de Justicia se había negado a reconocer al Parlamento legitimación para interponer un recurso de anulación tanto sobre la base del artículo 173, párrafo primero, del Tratado CE, como sobre la del

79 — Véanse las sentencias, antes citadas, Parlamento/Consejo (C-413/04), apartados 66 a 68, y Parlamento/Consejo (C-414/04), apartados 43 a 45.

párrafo segundo de esta disposición,⁸⁰ puesto que «la fase [...] de desarrollo de la normativa aplicable»⁸¹ no lo permitía, ya que el Parlamento no estaba dotado de personalidad jurídica ni se mencionaba en la lista de demandantes privilegiados. Dos años más tarde, el Tribunal de Justicia consideró que debía colmar esta «laguna de orden procesal» y se basó en «el interés fundamental en que se mantenga y respete el equilibrio institucional definido por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas», uno de cuyos elementos está constituido por las prerrogativas del Parlamento, para consagrar en beneficio de esta institución un derecho a interponer un recurso de anulación, «a condición de que el objeto del mismo no sea otro que la salvaguarda de sus prerrogativas propias y que en el mismo se invoquen únicamente motivos basados en la violación de estas últimas».⁸² En otros términos, el Tribunal de Justicia se mostró sensible a la necesidad de una tutela judicial de las prerrogativas del Parlamento, elemento del equilibrio institucional.⁸³ En la línea de este precedente jurisprudencial, el Tribunal de Justicia, par-

tiendo de la constatación de que los Estados candidatos deben tener la posibilidad de defender sus derechos como futuros Estados miembros derivados del equilibrio de ventajas y obligaciones acordado en el momento de la firma de los instrumentos de adhesión, podría reconocerles legitimación para interponer un recurso de anulación sobre la base del derecho a una tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Derecho comunitario.

56. En tal caso, su derecho a recurrir no podría ser ilimitado. Para no privarlo de su fundamento, sólo podría ejercerse en la medida necesaria para la salvaguardia de sus derechos. Semejante restricción implicaría evidentemente que la admisibilidad de sus demandas se limitase a los actos que afecten de manera desfavorable al equilibrio de ventajas y obligaciones acordado al firmar los instrumentos de adhesión. Quizá debería también traducirse en una limitación del abanico de motivos de anulación invocables. Sólo cabría admitir en apoyo de sus recursos los motivos de legalidad que, de un modo u otro, pusieran de manifiesto que sus derechos como futuros Estados miembros se han visto negativamente afectados. Por ejemplo, los futuros Estados miembros no podrían someter al examen del Tribunal de Justicia un acto basándose en que éste se ha adoptado infringiendo las prerrogativas del Parlamento. Es cierto que la distinción entre los motivos de anulación alegables y los motivos de anulación inadmisibles no siempre sería sencilla. Pero la dificultad no me parece mayor que la que el Tribunal de Justicia hubo de superar para identificar, en el marco de la jurisprudencia de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo, antes citada, entre los motivos de legalidad invocados por

80 — Véase la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Parlamento/Consejo (302/87, Rec. p. 5615).

81 — *Ibidem*, apartado 28.

82 — Sentencia de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo, antes citada.

83 — Ello se desprende en particular de los apartados 22, 24 y 25 de la sentencia de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo, antes citada, que son del siguiente tenor: «22. El respeto del equilibrio institucional implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de los demás. Exige también que cualquier incumplimiento de esta regla, caso de que se produzca, pueda ser sancionado.

[...]

24. Bien es cierto que, en el ejercicio de esta función, este Tribunal no puede elevar al Parlamento al rango de aquellas instituciones que pueden interponer un recurso, al amparo de los artículos 173 del Tratado CEE o del artículo 146 del Tratado CEEA, sin necesidad de justificar un interés en el ejercicio de la acción.

25. No obstante, incumbe a este Tribunal garantizar la plena aplicación de las disposiciones de los Tratados relativas al equilibrio institucional y efectuarlo de manera tal que, al igual que las restantes instituciones, no puedan menoscabarse las prerrogativas del Parlamento sin que éste, de manera cierta y eficaz, pueda disponer de una de las vías procesales previstas en los Tratados.»

el Parlamento, los únicos motivos admisibles, basados en una violación de las prerrogativas parlamentarias.⁸⁴

57. Podría objetarse que reconocer un derecho a recurrir limitado a los futuros Estados miembros sobre la base del derecho a una tutela judicial efectiva de los Derechos conferidos por el Derecho comunitario no justifica *a priori* que se establezcan excepciones al *dies a quo* fijado por el Tratado CE. Según esta opinión, los futuros Estados miembros estarían legitimados para recurrir desde la fecha de publicación del acto controvertido y, por tanto, tendrían dos meses para hacerlo a partir de dicha fecha, so pena de afectar innecesariamente a la seguridad jurídica. Así pues, en el presente caso, el recurso de la República de Polonia sería extemporáneo, aunque su derecho a recurrir tuviera esta base. Pero, en realidad, los futuros Estados miembros sólo pueden resultar negativamente afectados en sus derechos por actos adoptados tras la firma del Tratado de adhesión y, por tanto, adquirir la legitimación activa contra dichos actos si éstos les son aplicables y a partir del momento en que lo sean, es decir, si el Tratado entra en vigor y a partir de entonces.

58. En el presente caso, la disposición impugnada por la República de Polonia afecta manifiestamente de manera desfavorable a los derechos de esta última, ya que se traduce, al menos durante un período transitorio, en una disminución de los pagos directos concedidos a los agricultores polacos. Y todos los motivos formulados en apoyo de la demanda de dicho Estado, ya se trate de la incompetencia del Consejo, de la violación del principio de no discriminación o de la infracción del principio de buena fe, tienen por objeto, en esencia, cuestionar la legalidad de la propia extensión del sistema de pagos parciales a las nuevas ayudas directas que han de concederse a los agricultores de los nuevos Estados miembros. De modo que la demanda y todos los motivos que la sustentan me parecen admisibles.

59. La segunda vía con que cuenta el Tribunal de Justicia supone en cambio obrar *secundum legem* y elaborar una interpretación constructiva del artículo 230 CE, que haría prevalecer el espíritu de esta disposición sobre su literalidad. Se trataría de partir del objeto del artículo 230 CE, que consiste, dentro de la línea del derecho a una tutela judicial efectiva, en ofrecer un derecho a recurrir a todos los justiciables afectados, es decir, a las instituciones y a los Estados miembros cuyo interés en ejercitar la acción se presume o a las personas jurídicas destinatarias o directa e individualmente afectadas por el acto impugnado. Es cierto que esta legitimación activa se limita a un plazo de dos meses a partir de la notificación o la publicación del acto. Pero el artículo 230 CE parte del presupuesto de que el justiciable, en el momento en que

84 — Para algunas ilustraciones de esta jurisprudencia, véanse las sentencias de 16 de julio de 1992, Parlamento/Consejo (C-65/90, Rec. p. I-4593); de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión (C-181/91 y C-248/91, Rec. p. I-3685), apartado 32; de 1 de junio de 1994, Parlamento/Consejo (C-388/92, Rec. p. I-2067); de 13 de julio de 1995, Parlamento/Comisión (C-156/93, Rec. p. I-2019); de 7 de marzo de 1996, Parlamento/Consejo (C-360/93, Rec. p. I-1195); de 18 de junio de 1996, Parlamento/Consejo (C-303/94, Rec. p. I-2943), apartados 17 a 20, y de 10 de junio de 1997, Parlamento/Consejo (C-392/95, Rec. p. I-3213).

acontece el hecho que constituye el *dies a quo*, resulta afectado por el acto impugnado; o bien éste no le afecta, en cuyo caso no está legitimado para interponer un recurso de anulación. En otras palabras, el artículo 230 CE, párrafo quinto, fija el punto de partida del plazo para recurrir en la fecha de notificación o de publicación del acto impugnado porque se considera que, en tal fecha, la situación del demandante respecto a dicho acto y, por tanto, su legitimación para interponer un recurso de anulación, pueden determinarse de manera cierta y definitiva. En cambio, nos hallamos frente a un supuesto en el que un futuro Estado miembro sólo puede resultar eventualmente afectado por un acto comunitario adoptado tras la firma de los instrumentos de adhesión a condición y a partir de la entrada en vigor del Tratado de adhesión que determina la aplicabilidad de dicho acto en lo que a él respecta. Sólo en esta última fecha es posible determinar si dicho Estado resulta afectado por el acto que impugna. El futuro Estado miembro debe, por tanto, tener la posibilidad de solicitar la anulación de los actos comunitarios adoptados durante el período comprendido entre la firma y la entrada en vigor del Tratado de adhesión en un plazo de dos meses a partir de la fecha en que dicho Tratado surte efecto. Y, puesto que, en esta última fecha, adquiere la condición de Estado miembro y, por consiguiente, la de demandante privilegiado, debe contar con la posibilidad de impugnar estos actos sin tener que acreditar un interés en ejercitar la acción y con la posibilidad de sustentar su demanda mediante cualquier motivo de anulación.

60. Tal vez se consideren demasiado amplias las posibilidades de impugnación jurisdiccional que se reconocerían de este modo a los futuros Estados miembros. Ésa es también mi opinión. Así pues, me inclino preferiblemente por la primera posibilidad.

III. Sobre el fondo

61. La demandante sostiene que, mediante la disposición impugnada, el Consejo extendió de forma abusiva el mecanismo de «phasing in», sobrepasando el marco de una simple adaptación de las condiciones de adhesión para efectuar una auténtica modificación de éstas. Al obrar así, hizo que la Decisión incurriera en tres causas de ilegalidad: incompetencia por extralimitación del marco del artículo 23 del Acta de adhesión, base de dicha disposición; violación del principio de igualdad al establecer una discriminación no prevista por el Acta de adhesión; infracción del principio de buena fe, al haberse cuestionado de manera unilateral los compromisos resultantes de las negociaciones de adhesión.

62. La cuestión central, determinante del fundamento de la demanda, del tratamiento que deba darse a los tres motivos de anulación consiste, como puede verse, en dilucidar si, al extender el sistema de pagos parciales a los nuevos pagos directos, la disposición impugnada se mantuvo dentro de los límites de la habilitación conferida al Consejo por el artículo 23 del Acta de adhesión, ciñéndose a una simple adaptación de las disposiciones de dicha Acta, o si efectuó una modificación de las condiciones de adhesión definidas por ésta.

63. Para responder a esta cuestión, es preciso determinar si ya en el Acta de adhesión se había previsto la aplicabilidad del mecanismo de «phasing in» a todos los pagos directos. En otros términos, el artículo 1 *bis* del Reglamento n° 1259/1999, introducido en este Reglamento por el

anexo II, capítulo 6, parte A, punto 27, del Acta de adhesión, que instaura el mecanismo de implantación mediante un calendario de incrementos de los pagos directos «concedidos en virtud de los regímenes de ayuda a que se refiere el artículo 1», ¿era aplicable a todos los pagos directos según se definen en el artículo 1 de dicho Reglamento? En caso de respuesta afirmativa, el cambio de formulación efectuado por la disposición impugnada, según el cual el mecanismo de «phasing in» se aplica en lo sucesivo a las «ayudas directas», estaría dirigido simplemente a tener en cuenta la implantación por parte del Reglamento n° 1782/2003 de pagos directos para los frutos de cáscara y cultivos energéticos, así como de pagos adicionales en el sector lácteo y, por tanto, se mantendría dentro de los límites del concepto de «adaptaciones que resulten necesarias como consecuencia de las modificaciones de las normas comunitarias» en el sentido del artículo 23 del Acta de adhesión. En cambio, si el sistema de pagos parciales introducido por el artículo 1 *bis* del Reglamento n° 1259/1999 estuviera limitado *ratione materiae* a los instrumentos de ayuda taxativamente enumerados en el anexo de este Reglamento, al que se remite su artículo 1, el cambio de formulación resultante de la disposición impugnada supondría una auténtica extensión del sistema de pagos parciales no prevista inicialmente por el Acta de adhesión e implicaría, por tanto, una auténtica modificación de las condiciones de adhesión.

64. En efecto, es innegable que el concepto de «adaptaciones que resulten necesarias» en el sentido del artículo 23 del Acta de adhesión sólo se refiere a las medidas que no afecten en ningún caso al ámbito de aplicación de la disposición del Acta de adhesión que hayan de adaptar y que no modifiquen sustancialmente su contenido. Esta es la conclusión que se desprende de la jurisprudencia comunitaria. El Tribunal de Justicia ha declarado que las disposiciones de

adaptación previstas por las Actas de adhesión sólo autorizan, en principio, las adaptaciones destinadas a hacer que los actos comunitarios anteriores sean aplicables a los nuevos Estados miembros, excluyendo cualquier otra modificación.⁸⁵ Analizando esta jurisprudencia, el Abogado General Geelhoed dedujo acertadamente que el concepto de «adaptaciones» no puede interpretarse «en el sentido de que implica modificaciones sustanciales de actos de Derecho comunitario ni medidas que permitan excepciones a tales actos».⁸⁶ Ciertamente, se trataba en los referidos asuntos de disposiciones que prevenían la adaptación de actos comunitarios que no hubieran sido adaptados mediante la propia Acta de adhesión.⁸⁷ Pero esta acepción muy restringida del concepto de «adaptaciones» se formuló de manera global, con independencia de cuál fuese la disposición del Acta de adhesión que sirviera de base para la adaptación adoptada y, por tanto, debe aplicarse con mayor motivo cuando, como ocurre en el presente caso, se trata de adaptar disposiciones de la propia Acta de adhesión para tener en cuenta una modificación de las normas comunitarias a las que se referían estas disposiciones.

65. Además, si las disposiciones del Acta de adhesión que las medidas controvertidas pretenden adaptar constituyen excepciones a las normas comunitarias normalmente aplicables, no pueden, *a fortiori*, ampliar su

85 — Véanse la sentencia de 2 de octubre de 1997, Parlamento/Consejo (C-259/95, Rec. p. I-5303), apartados 14 y 19, y las sentencias, antes citadas, Parlamento/Consejo (C-413/04), apartados 31 a 38, y Parlamento/Consejo (C-414/04), apartados 29 a 36.

86 — Véanse las conclusiones de 1 de junio de 2006 en el asunto Parlamento/Consejo (sentencia C-414/04, antes citada), punto 46.

87 — En las sentencias, antes citadas, Parlamento/Consejo (C-413/04) y Parlamento/Consejo (C-414/04), se trataba del artículo 57 del Acta de adhesión y, en la sentencia Parlamento/Consejo (C-259/95), antes citada, de una disposición similar contenida en el artículo 169 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21, y DO 1995, L 1, p. 1).

ámbito de aplicación, por cuanto las excepciones que figuran en las Actas de adhesión deben limitarse a lo estrictamente necesario y ser interpretadas de manera estricta.⁸⁸ Pues bien, en el presente caso, el artículo 1 *bis* del Reglamento nº 1259/1999, previsto en el anexo II, capítulo 6, parte A, punto 27, del Acta de adhesión que la disposición impugnada reemplaza, constituye una excepción temporal al principio de pago íntegro de las ayudas directas. Por tanto, dicha disposición impugnada sólo puede recoger el sistema de pagos parciales establecido por dicho artículo 1 *bis* en el marco de la regulación de las ayudas directas inicialmente prevista por el Reglamento nº 1259/1999 para aplicarlo en el marco de la prevista por el Reglamento nº 1782/2003 que lo sustituye, sin ampliar su alcance.⁸⁹ Asimismo, *mutatis mutandis*, el Tribunal de Justicia rechazó las medidas de adaptación adoptadas sobre la base del artículo 57 del Acta de adhesión que establecían para la República de Estonia y la República de Eslovenia un período transitorio antes de la apertura de sus mercados de la electricidad prevista y regulada por una Directiva y un Reglamento comunitarios, debido a que «las exenciones provisionales de la aplicación de lo dispuesto en un acto de Derecho comunitario, cuyos únicos objeto y finalidad consisten en retrasar temporalmente la aplicación efectiva del acto de Derecho comunitario de que se trate con respecto a un nuevo Estado miembro, no pueden calificarse de "adaptaciones" en el sentido del artículo 57 de dicha Acta».⁹⁰

66. Por lo demás, las partes del litigio son perfectamente conscientes de que el resultado del presente recurso depende del alcance del mecanismo de implantación de las ayudas directas mediante un calendario de incrementos que establece el Acta de adhesión, pues se hallan enfrentadas en este punto.

67. Según la República de Polonia, el artículo 1 *bis* del Reglamento nº 1259/1999 se limitaba materialmente a los instrumentos de ayuda enumerados de manera exhaustiva en el anexo de dicho Reglamento. En apoyo de esta interpretación, recuerda que el Acta de adhesión «se basa en el principio de aplicación inmediata de la totalidad de las disposiciones de Derecho comunitario a los nuevos Estados miembros».⁹¹ De ello se desprenden las siguientes normas de interpretación:⁹² las excepciones establecidas por las Actas de adhesión deben estar expresamente previstas; deben ser objeto de interpretación estricta; y, puesto que han de facilitar la adaptación de los nuevos Estados miembros a las normas comunitarias, deben interpretarse en el sentido más favorable al logro de los objetivos de los Tratados constitutivos y a la aplicación íntegra de sus normas.

68. Si bien estas premisas jurisprudenciales expuestas por la demandante son exactas, no

88 — Véanse las sentencias de 29 de marzo de 1979, Comisión/Reino Unido (231/78, Rec. p. 1447); de 25 de febrero de 1988, Comisión/Grecia (194/85 y 241/85, Rec. p. 1037); de 14 de diciembre de 1989, Agegate (C-3/87, Rec. p. 4459), apartado 39, y de 3 de diciembre de 1998, KappAhl (C-233/97, Rec. p. I-8069), apartado 18.

89 — Véase en este sentido, *mutatis mutandis*, la sentencia Parlamento/Consejo (C-413/04), antes citada, apartados 39 a 52.

90 — Sentencias, antes citadas, Parlamento/Consejo (C-413/04), apartado 38, y Parlamento/Consejo (C-414/04), apartado 36.

91 — Véanse las sentencias de 9 de diciembre de 1982, Metallurgiki Halyps/Comisión (258/81, Rec. p. 4261), apartado 8, y KappAhl, antes citada, apartado 15.

92 — Recordadas por el Abogado General Cosmas en sus conclusiones de 9 de julio de 1998, en el asunto KappAhl (sentencia antes citada), punto 37 y la jurisprudencia citada.

avalan la interpretación del artículo 1 *bis* del Reglamento n° 1259/1999 que ella propugna. Por el contrario, de una interpretación literal, sistemática y teleológica se desprende que, como sostienen el Consejo y la Comisión, el sistema de pagos parciales de las ayudas directas establecido en el artículo 1 *bis* del Reglamento n° 1259/1999 por el Acta de adhesión era aplicable a todos los pagos directos y no a un *numerus clausus* de ayudas directas enumeradas en el anexo de este mismo Reglamento.

párrafo segundo, de este Reglamento enunciaba, ciertamente, que los «regímenes de ayuda figuran en el anexo del presente Reglamento». Pero, como acertadamente aduce la Comisión, si los autores del Tratado de adhesión hubieran tenido efectivamente la intención de restringir el conjunto de productos sujetos al mecanismo de «phasing in», se habrían limitado simplemente a hacer referencia a los regímenes de ayuda contemplados en el anexo del Reglamento n° 1259/1999. Además, como confirmará la interpretación sistemática, este anexo sólo tenía carácter declaratorio.

69. Resulta, en primer lugar, de la propia literalidad del artículo 1 *bis* del Reglamento n° 1259/1999 que el mecanismo de implantación de las ayudas directas mediante un calendario de incrementos se aplicaba de manera general a los «pagos directos concedidos en virtud de los regímenes de ayuda a que se refiere el artículo 1». El artículo 1 de este Reglamento, por su parte, definía de forma general las ayudas directas como las «[concedidas] directamente a los agricultores con arreglo a los regímenes de ayuda de la [PAC] y [financiadas] total o parcialmente por la sección de Garantía del FEOGA». Por tanto, cualquier ayuda agrícola que respondiese a esta definición, ya fuera existente o de futuro establecimiento, debía considerarse un pago directo a efectos de la aplicación del Reglamento n° 1259/1999.⁹³ El artículo 1,

70. Esta interpretación literal queda corroborada por la intención de los autores del Tratado de adhesión. En efecto, de los trabajos preparatorios en la conferencia de adhesión se desprende que la intención de las instituciones y de los antiguos Estados miembros era imponer el mecanismo de «phasing in» en los nuevos Estados miembros para todos los pagos directos. Así, en su documento de discusión de 30 de enero de 2002,⁹⁴ la Comisión había propuesto la introducción gradual de los «pagos directos», sin acompañar nunca esta expresión general de precisiones que pudieran restringir su alcance. Seguidamente, una Posición común de la Unión Europea de 31 de octubre de 2002 que fijaba la postura negociadora de los 15 Estados miembros en

93 — Que el Reglamento n° 1259/1999 estaba destinado a aplicarse a todos los pagos directos se deduce también de su exposición de motivos (véase el primer considerando de su exposición de motivos: «considerando que es necesario establecer algunas disposiciones comunes aplicables a los pagos directos concedidos en virtud de los diversos regímenes de ayuda a la renta que se inscriben en la [PAC]»).

94 — *Op. cit.* (apartado 4.3).

relación con Polonia expresó la voluntad de implantar paulatinamente los «pagos directos» en dicho Estado miembro durante un período transitorio, sin que esta formulación general se viera acompañada de precisiones que redujeran su alcance.⁹⁵ Es verdad que la demandante responde que su aceptación del sistema de pagos parciales fue particularmente difícil, concedida únicamente en consideración del hecho de que se trataba de un mecanismo excepcional, limitado material y temporalmente. Pero, con especial pertinencia, dada precisamente la firme oposición manifestada constantemente por ella, las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague de los días 12 y 13 de diciembre de 2002, que exponen los resultados de las negociaciones de adhesión, indican que la cuestión de la introducción progresiva de los pagos directos en los nuevos Estados miembros se resolvió según los términos establecidos en la Posición común de 31 de octubre de 2002. Por tanto, está claro que no se acogió la postura polaca a este respecto y ni siquiera dio lugar a un compromiso que limitara el alcance del mecanismo de «phasing in».

71. En especial, que se había acordado el mecanismo de implantación gradual para el conjunto de pagos directos que respondían a la definición general del artículo 1 del Reglamento n° 1259/1999, puesto que la lista de las ayudas directas contenida en el

anexo únicamente tenía un carácter declaratorio, se desprende también de una lectura sistemática de dicha disposición. Cabe señalar, en primer lugar, que, en virtud del artículo 1 del Reglamento n° 1259/1999, sólo quedan excluidos expresamente del ámbito de aplicación de dicho Reglamento los pagos directos «contemplados en el Reglamento (CE) n° 1257/1999». Por tanto, es preciso convenir en que, si el Reglamento n° 1259/1999 estuviera destinado a aplicarse exclusivamente a los instrumentos de ayuda directa enumerados en su anexo, carecería de lógica haber excluido de su ámbito de aplicación lo que no estaba dentro de él. Si, por otra parte, ampliamos el contexto normativo, la competencia de ejecución conferida a la Comisión por el artículo 11, apartado 4, segundo guión, del Reglamento n° 1259/1999 para adoptar, de conformidad con el procedimiento del Comité de gestión, «las modificaciones del Anexo que resulten necesarias atendiendo a los criterios establecidos en el artículo 1», no podría facultarla para modificar el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, puesto que se trata de un «elemento esencial» que incumbe únicamente a la competencia legislativa del Consejo.⁹⁶ Por tanto, no hay duda de que el ámbito de aplicación del Reglamento n° 1259/1999 estaba delimitado por la definición general de los pagos directos que resultaba del artículo 1 de este Reglamento o, para reproducir los términos de esta misma disposición, por los «criterios» enunciados en él, de modo que la Comisión únicamente estaba facultada para modificar el anexo de dicho Reglamento para incluir en él los pagos directos, instaurados o modificados por el legislador comunitario, que correspondieran a esta definición. Incluso estaba obligada a hacerlo y, por lo demás, en enero de 2004,

96 — Véanse, sobre este concepto de «elemento esencial» que únicamente puede ser fijado por el legislador comunitario, las sentencias de 17 de diciembre de 1970, Köster (25/70, Rec. p. 1161), apartado 6, y de 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión (C-240/90, Rec. p. I-5383), apartado 37.

95 — Punto 10 *bis*.

antes de la adhesión, modificó efectivamente dicho anexo para incluir en él no sólo pagos directos creados tras la adopción de este último Reglamento, sino también otros pagos que, aunque respondían a la definición del artículo 1 del Reglamento nº 1259/1999, habían sido olvidados al redactarse el anexo.⁹⁷

72. Por último, si se hace una interpretación teleológica del artículo 1 *bis* del Reglamento nº 1259/1999, la finalidad que justificaba el establecimiento del sistema de implantación de los pagos directos mediante un calendario de incrementos aboga por el alcance general de dicho sistema. El interés en no retrasar la necesaria reestructuración del sector agrícola de los nuevos Estados miembros y en no crear considerables disparidades de ingresos y distorsiones sociales mediante la concesión de ayudas desproporcionadas en relación con el nivel de ingresos de los agricultores y de la población en general era aplicable al conjunto del sector agrícola y, por tanto, a todas las ayudas directas existentes o futuras. Además, si el sistema de implantación con arreglo a un calendario de incrementos sólo se aplicara a determinados cultivos, aquellos para los que ya se hubieran establecido pagos directos, existiría el riesgo de que los agricultores polacos se apartaran de ellos para dedicarse a los cultivos para los que pudieran obtener el 100 % de los pagos directos.

73. Así pues, como vemos, el principio de la aplicación del sistema de «phasing in» a

todas las ayudas directas se acordó en las negociaciones de adhesión y se estableció expresamente mediante el Acta de adhesión que introdujo el artículo 1 *bis* en el Reglamento nº 1259/1999. Por consiguiente, no procede estimar los motivos de anulación alegados por la demandante contra la disposición impugnada.

74. En cuanto al motivo basado en la incompetencia, la aplicabilidad general del sistema de pagos parciales ya había sido establecida mediante el Acta de adhesión, que introdujo el artículo 1 *bis* en el Reglamento nº 1250/1999. Por tanto, el hecho de prever en el Reglamento nº 1782/2003, mediante la disposición impugnada, su aplicación expresa a todas las «ayudas directas», en particular, a las nuevas ayudas directas establecidas por dicho Reglamento, no constituye una modificación, sino una simple adaptación del Acta de adhesión, que no cuestiona «el carácter fundamental y los principios surgidos en las negociaciones».⁹⁸ Esta adaptación era necesaria por la modificación de las normas de la PAC realizada por el Reglamento nº 1782/2003 al sustituir al Reglamento nº 1259/1999. A causa de esto, las disposiciones del anexo II del Acta de adhesión que modificaban el Reglamento nº 1259/1999 habían quedado obsoletas. Por tanto, la Decisión controvertida se mantiene dentro

⁹⁷ — Véase el Reglamento (CE) nº 41/2004 de la Comisión, de 9 de enero de 2004, que modifica y corrige el anexo del Reglamento (CE) nº 1259/1999 (DO L 6, p. 19).

⁹⁸ — Como recuerda la exposición de motivos de la Decisión controvertida, antes citada (véase su tercer considerando).

de los límites de la habilitación conferida al Consejo por el artículo 23 del Acta de adhesión.

75. En lo que atañe al motivo basado en la infracción del principio de no discriminación, la argumentación de la demandante sostiene, en esencia, que la excepción al principio de igualdad de trato inherente al mecanismo de «phasing in» se extendió arbitrariamente más allá de los límites trazados por el Acta de adhesión. No obstante, como ha quedado expuesto, la disposición impugnada no dio a dicho mecanismo un alcance más amplio. De existir un menoscabo del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad enunciado en el artículo 12 del Tratado CE y del principio de no discriminación entre productores de la Comunidad enunciado en el artículo 34 CE, apartado 2, se derivaría en cualquier caso de la propia Acta de adhesión, es decir, de una disposición que tiene valor de Derecho primario y que goza, como tal, de inmunidad contenciosa.⁹⁹ Además, cabe dudar de que haya quedado patente la infracción del principio de igualdad resultante del Acta de adhesión. Según una jurisprudencia reiterada, el principio fundamental de igualdad garantiza únicamente

una igualdad relativa, de modo que prohíbe, sin una justificación objetiva, el trato diferente de situaciones comparables y el trato idéntico de situaciones diferentes.¹⁰⁰ Pues bien, consta que la situación de la agricultura en los nuevos Estados miembros era radicalmente diferente, lo que justificaba una aplicación progresiva de las ayudas comunitarias, en particular de las relativas a los regímenes de ayuda directa, con objeto de no perturbar la necesaria reestructuración en curso en el sector agrícola de tales Estados.

76. Por último, en cuanto a la supuesta violación del principio de buena fe, es cierto que dicho principio de Derecho internacional tiene valor jurídico en el ordenamiento jurídico comunitario¹⁰¹ y, como recuerda el artículo 18 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrado el 23 de mayo de 1969, que lo codifica, prohíbe a un Estado miembro adoptar actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un Tratado firmado por él. No obstante, en la medida en que el principio de la aplicación del mecanismo de «phasing in» a los pagos directos se había incorporado al Acta de adhesión, la disposición impugnada no extiende su alcance y, por tanto, no puede ser considerada, contrariamente a lo que pretende la demandante, como un cuestionamiento del compromiso surgido de las negociaciones de adhesión.

99 — Véase la sentencia de 28 de abril de 1988, LAISA y CPC España/Consejo (31/86 y 35/86, Rec. p. 2285), apartados 6 a 18. Aun así, la puerta para un cierto control jurisdiccional de las disposiciones de Derecho primario no está totalmente cerrada (Bieber, R.: «Les limites matérielles et formelles à la revision des traités établissant la Communauté européenne», *RMC* 1993; Da Cruz Vilaça, J.L., y Picarra, N.: «Y a-t-il des limites matérielles à la revision des traités instituant les Communautés européennes?», *CDE*, 1993, p. 3), pero no resulta aquí necesario empujarla.

100 — Véase la sentencia de 17 de julio de 1963, Italia/Comisión (13/63, Rec. pp. 337 y ss., especialmente p. 360). Véase seguidamente, por ejemplo, la sentencia de 20 de septiembre de 1988, España/Consejo (203/86, Rec. p. 4563), apartado 25.

101 — Véanse las sentencias, antes citadas, Opel Austria/Consejo, apartados 90 y 91; Kaulfring y otros/Comisión, apartado 237, y Grecia/Comisión, apartados 86 y 87.

IV. Conclusión

77. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que declare la admisibilidad de la demanda y la desestime.