SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 12 diciembre de 1996 *

En el asunto C-142/95 P,

Associazione agricoltori della provincia di Rovigo,

Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo,

Consorzio cooperative pescatori del Polesine,

Cirillo Brena,

representados por la Sra. Ivone Cacciavillani, Abogada de Venecia, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ Alain Lorang, 51, rue Albert 1^er^,

partes recurrentes en casación,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto contra el auto del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 21 de febrero de 1995, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo y otros/Comisión (T-117/94, Rec. p. II-455), por el que se solicita que se anule dicho auto,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

* Lengua de procedimiento: italiano.

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Lucio Gussetti, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

Mauro Girello,

Greguoldo Daniele,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: G. F Mancini, Presidente de Sala; J. L. Murray, C. N. Kakouris, G. Hirsch y H. Ragnemalm (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de septiembre de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 4 de mayo de 1995, la Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, la Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, el Consorzio cooperative pescatori del

Polesine y el Sr. Cirillo Brena (en lo sucesivo, «recurrentes») interpusieron un recurso de casación, con arreglo al artículo 49 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, contra el auto de 21 de febrero de 1995, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo y otros/Comisión (T-117/94, Rec. p. II-455), por el que el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad de un recurso que tenía por objeto la anulación de la Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas de 15 de octubre de 1993 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), por la que se aprueban las acciones que han de financiarse con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1973/92 del Consejo, de 21 de mayo de 1992, por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) (DO L 206, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento»).

2 Según su artículo 1, el Reglamento ha creado un instrumento financiero para el medio ambiente, que tiene como objetivo contribuir al desarrollo y aplicación de la política y de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente, fundamentalmente mediante la financiación de acciones prioritarias en la Comunidad.

3 Con arreglo al apartado 1 del artículo 9 del Reglamento, los Estados miembros transmitirán a la Comisión las propuestas de financiación de acciones. A resultas del procedimiento del Comité previsto en el artículo 13 del Reglamento, la Comisión aprobará mediante una Decisión, denominada «Decisión marco», las acciones que han de financiarse de conformidad con el Reglamento. Dicha Decisión precisará, en particular, el reparto de los créditos por Estado miembro y por proyecto. Basándose en ella, la Comisión, de conformidad con el apartado 5 del artículo 9 del Reglamento, podrá o bien adoptar una Decisión por la que se apruebe la acción de que se trate y que se dirigirá a los Estados miembros, o bien celebrar con los beneficiarios encargados de la realización de dichas acciones un contrato o un convenio que regule los derechos y obligaciones de los interlocutores.

4 Del auto impugnado se desprende que, en 1992, la República Italiana transmitió a la Comisión dos propuestas de acciones relativas a la zona del Delta del Po, respecto a las cuales solicitó una financiación de conformidad con el Reglamento (apartado 3).

5 El 15 de octubre de 1993, la Comisión aprobó, mediante la Decisión controvertida, las acciones que debían financiarse con arreglo al Reglamento. Dicha Decisión constituía una Decisión marco, que precisaba cuál era el reparto de los créditos por Estado miembro y por proyecto. Entre los proyectos aprobados de esta forma figuraba el Programa del Delta del Po, resultante de una fusión de las dos propuestas italianas (apartado 6).

6 Entretanto, la Comisión había negociado las modalidades de aplicación del Programa Delta del Po con el Ministerio de Medio Ambiente italiano, el Ministerio de Coordinación de las políticas agrícolas, alimenticias y forestales italiano, la región de Venecia, la Región de Emilia Romaña, las provincias interesadas y la Lega italiana protezione uccelli (LIPU — Asociación italiana para la protección de los pájaros) (apartado 7).

7 Los recurrentes son dos asociaciones que agrupan a los agricultores y a los propietarios, que tienen la calidad de cultivadores directos, de la provincia de Rovigo, a un consorcio de cooperativas de pescadores profesionales de la misma provincia, así como a un propietario de inmuebles y empresario agrícola que ejerce su actividad en la zona del Delta del Po.

8 El 23 de marzo de 1994, los recurrentes interpusieron ante el Tribunal de Primera Instancia un recurso destinado a la anulación de la Decisión controvertida, invocando tres motivos. El primero, basado en la existencia de «causa de nulidad por error en la fundamentación» y en falta de competencia, el segundo, en la infracción del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento y el tercero, en la infracción del párrafo segundo del artículo 1 del Reglamento y en la existencia de desviación de poder.

9 Los recurrentes alegaron, fundamentalmente, que, al presentar a la Comisión el proyecto de referencia, el Gobierno italiano había infringido el Derecho italiano y violado el principio de buena administración, mientras que la Comisión, al conceder una ayuda económica para dicho proyecto, había infringido las disposiciones del Reglamento y los objetivos de la política comunitaria de medio ambiente.

10 La Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad, basándose en que el auto impugnado no afectaba directa e individualmente a los recurrentes.

11 A este respecto, los recurrentes alegaron que todos ellos tenían derecho a participar en la elaboración y formación del Programa Delta del Po. Dicho derecho se deriva, en particular, del segundo guión del artículo A del Tratado de la Unión Europea, de los artículos 1 y 2 del Reglamento, así como del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, cuyo planteamiento y estrategia generales se adoptaron mediante la Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993 (DO C 138, p. 1 y ss., especialmente p. 5; en lo sucesivo, «Quinto Programa de medio ambiente»). Además, las asociaciones tienen un interés propio y distinto del de sus miembros, interés que se deriva de la Constitución italiana.

El auto impugnado

12 En primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia señaló que la Decisión controvertida tenía como destinatarios a todos los Estados miembros de aquel momento, a excepción del Reino de Bélgica y del Gran Ducado de Luxemburgo (apartado 23).

13 En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia observó que la Decisión controvertida, en cuanto concedía una ayuda económica al Programa Delta del Po, constituía una medida de alcance general que se aplicaba a situaciones determinadas objetivamente y que producía efectos jurídicos respecto a categorías de personas a las que se hace referencia de forma general y abstracta (apartado 24).

14 A este respecto, refiriéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1983, Spijker/Comisión (231/82, Rec. p. 2559), apartado 9, el Tribunal de Primera Instancia declaró que la decisión afectaba a las personas físicas demandantes únicamente en su condición objetiva de agricultores que desarrollan su actividad en la zona del Delta del Po, del mismo modo que a cualquier otro agricultor que, real o potencialmente, se encontrara en una situación idéntica (apartado 25).

15 Por lo que se refiere a las otras tres asociaciones demandantes, el Tribunal de Primera Instancia recordó el auto del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Comisión (60/79, Rec. p. 2429) y la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, DEFI/Comisión (282/85, Rec. p. 2469), apartado 16, de los que se desprende que no puede admitirse el principio según el cual una asociación, por su condición de representante de una categoría de empresarios, se ve afectada individualmente por un acto que perjudica los intereses generales de dicha categoría. En consecuencia, estimó que las tres asociaciones demandantes no resultaban afectadas por la Decisión controvertida, que afectaba a los intereses generales de la categoría de empresarios a la que ellas representan, tan sólo en su condición de representantes de dicha categoría (apartados 27 y 28).

16 Además, el Tribunal de Primera Instancia señaló que ninguna de las disposiciones invocadas por los demandantes en apoyo de su pretensión relativa a su derecho a participar en el procedimiento de elaboración y de formación del Programa Delta del Po obligaba a la Comisión a tener en cuenta, antes de otorgar una ayuda económica con arreglo al Reglamento, la situación particular de cada uno de los agricultores que desarrollen su actividad en las zonas afectadas o la de cada una de las asociaciones que representan a éstos, ni a consultarles (apartado 30).

17 En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad del recurso.

El recurso de casación

18 En su recurso de casación, los recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia que anule el auto impugnado, declare la admisibilidad del recurso y ordene el reembolso de las costas.

19 Los recurrentes reprochan básicamente al Tribunal de Primera Instancia el haber incurrido en un error de Derecho, al declarar que no resultaban afectados individualmente por la Decisión controvertida. Dado que tienen derecho a participar en el proceso de elaboración del Programa Delta del Po, hubiera debido considerárseles como tales y, por consiguiente, estar legitimados para interponer un recurso de anulación.

20 Dicha afirmación de los recurrentes se basa en el siguiente razonamiento. El Reglamento se adoptó el 21 de mayo de 1992. El 1 de febrero de 1993, el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros adoptaron la Resolución relativa al Quinto Programa de medio ambiente. Por último, la Decisión controvertida fue adoptada el 15 de octubre de 1993 por la Comisión. Por ello, el Programa Delta del Po debía aprobarse teniendo en cuenta las orientaciones recogidas en el Quinto Programa sobre medio ambiente.

21 Pues bien, el Quinto Programa sobre medio ambiente constituyó un giro radical en la política comunitaria en materia de medio ambiente, al introducir el principio de reparto de responsabilidades a todos los niveles de la sociedad. Dicho Programa, que constituye la aplicación del principio de subsidiariedad, requiere que los actores principalmente interesados por las actuaciones de protección del medio ambiente realicen una acción concertada y trabajen juntos con espíritu de colabo-

ración. Desde esta perspectiva debe apreciarse la situación de los particulares y de las asociaciones profesionales que operan en la zona del Delta del Po, con respecto a cualquier medida concebida y aplicada para la conservación del hábitat natural en el delta.

22 Además, por lo que respecta a las acciones de mantenimiento o restablecimiento de los hábitats naturales señalan los recurrentes que, en el Quinto Programa de medio ambiente, se reconoce a los agricultores como actores principalmente interesados. Por consiguiente, la financiación del Programa Delta del Po exige la participación activa de los agricultores, o cuando menos de las organizaciones de cultivadores más representativas. Por otra parte, el derecho de participación de las organizaciones profesionales en la elaboración de las medidas de protección del medio ambiente está reconocido en la mayoría de los Estados miembros. En el presente caso, todos los actores principalmente interesados, excepto los agricultores, participaron en la fase de preparación y aplicación del Programa Delta del Po.

Sobre la admisibilidad

23 La Comisión sostiene que, mediante su recurso de casación, los recurrentes intentan demostrar que dicha Institución incumplió una supuesta obligación de consultarles antes de adoptar la Decisión controvertida. Pues bien, dicho motivo no fue invocado ante el Tribunal de Primera Instancia; prueba de ello es que, a tenor del apartado 31 del auto impugnado, «ninguna de las partes demandantes haya invocado, en apoyo de su recurso, motivos basados en el incumplimiento de la obligación de consultarles que, a su juicio, tenía la Comisión, a pesar de que ésta afirmó, sin que ninguna de las partes demandantes la contradijera, que en modo alguno se había consultado a estas últimas antes de adoptar la Decisión impugnada». De ello se deduce, según la Comisión, que procedía declarar la inadmisibilidad del recurso de casación.

24 Hay que señalar a este respecto que, como se ha indicado en el apartado 11 de la presente sentencia, los demandantes alegaron ante el Tribunal de Primera Instancia, en el marco de la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión, que esta

última estaba obligada a consultarlos antes de adoptar la Decisión controvertida y que dicha obligación bastaba para individualizarlos. Como se ha precisado anteriormente en el apartado 16, el Tribunal de Primera Instancia desestimó dicho motivo basándose en que ninguna de las disposiciones invocadas por los demandantes, entre las que se halla el Quinto Programa de medio ambiente, obligaba a la Comisión a tener en cuenta la situación particular de cada uno de los agricultores o la de cada una de las asociaciones que representan a éstos, ni a consultarlos.

25 De lo antedicho resulta que el motivo fue invocado ante el Tribunal de Primera Instancia y que debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad.

Sobre el fondo

26 El párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado CE dispone: «Toda persona física o jurídica podrá interponer [...] recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente.»

27 En el caso de autos, los recurrentes alegan que, en su condición de asociaciones y particulares que hubieran debido ser consultados, estaban afectados a causa de una cualidad que les caracteriza con respecto a cualquier otra persona y que, por ello, les individualiza de forma análoga a la del destinatario.

28 Debe señalarse, en primer lugar, que el Reglamento no contiene ninguna disposición que establezca la obligación de oír a los recurrentes antes de adoptar la Decisión controvertida.

29 En segundo lugar, por lo que se refiere al Quinto Programa de medio ambiente, de la Resolución relativa al mismo se desprende en primer lugar que el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, han considerado que, «en la medida en que ofrece un marco global y un enfoque estratégico para su desarrollo sostenible, el Programa constituye un punto de partida adecuado para la aplicación de la Agenda 21 por parte de la Comunidad y de los Estados miembros»; esta Agenda es el plan adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, en Río de Janeiro, de 1992.

30 En tercer lugar, en la misma Resolución, el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros declararon que «(aprobaban) el planteamiento y la estrategia generales del Programa» e «(invitaban) a la Comisión a (presentar) las propuestas pertinentes para poner en práctica el Programa en la medida en que proceda actuar a nivel comunitario».

31 Por último, hay que hacer referencia al punto 12 del Resumen del Quinto Programa comunitario de medio ambiente, que describe la naturaleza del Programa en los siguientes términos:

«Con respecto a cada uno de los temas principales se ha establecido una serie de objetivos a largo plazo que indican la dirección o el impulso que se les debe imprimir para conseguir un desarrollo sostenible, unas metas o resultados que deben alcanzarse antes del año 2000 y una selección representativa de medidas encaminadas a la consecución de esas metas o resultados. Estos objetivos y estas metas no constituyen ninguna obligación jurídica sino, más bien, unos determinados logros o resultados a los que hay que tender desde ahora para conseguir que el desarrollo sea sostenible.»

32 De dichas consideraciones se desprende claramente que el Quinto Programa tiene por objeto crear un marco para la definición y aplicación de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, pero no contiene normas jurídicas de carácter obligatorio.

33 De lo antedicho se deduce que la adopción del Quinto Programa de medio ambiente no impone a la Comisión la obligación, a la hora de aplicar el Reglamento, de oír a particulares que ejerzan actividades en las zonas afectadas o a asociaciones que les representen, antes de conceder a los Estados miembros una ayuda económica.

34 Por consiguiente, no puede considerarse que los recurrentes resulten individualmente afectados por la Decisión controvertida.

35 Procede desestimar el recurso de casación por infundado.

Costas

36 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimado el recurso de casación de los recurrentes, procede condenarlos en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a los recurrentes.

Mancini Murray Kakouris

Hirsch Ragnemalm

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de diciembre de 1996.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

G. F. Mancini