# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 12 de septiembre de 1996 *

1. En el presente litigio, las partes demandantes [1] (Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine y el Sr. C. Brena) impugnan el auto del Tribunal de Primera Instancia de 21 de febrero de 1995 que, en el asunto T-117/94, declaró inadmisible el recurso.

2. La demanda ante el Tribunal de Primera Instancia pretendía la declaración de nulidad de la Decisión de la Comisión de 15 de octubre de 1993, relativa a la concesión de ayudas financieras para acciones de tutela de los hábitats y de la naturaleza [2] (en lo sucesivo, «Decisión»), en la medida en que otorgaba una ayuda económica a la Región de Venecia para la realización de actuaciones en la zona del Delta del Po. Pretendía, asimismo, la declaración de nulidad del subsiguiente acuerdo, firmado el 31 de diciembre de 1993 entre la Comisión y el Ministerio italiano del Medio Ambiente.

3. Mediante el auto cuya casación ahora se solicita, el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad de la acción procesal ante él ejercitada, por falta de legitimación activa de los recurrentes.

4. El Tribunal de Primera Instancia consideró, en síntesis, que ninguna de las personas físicas ni de las asociaciones demandantes eran destinatarias de la Decisión controvertida, ni resultaban afectadas por ésta individualmente: carecían, pues, de la legitimación necesaria para impugnar la Decisión, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado CE.

* Lengua original: español.

1 — El recurso ante el Tribunal de Primera Instancia fue entablado, asimismo, por otra persona física (el Sr. M. Girello) que no recurre en casación. Tampoco recurre en casación el Sr. G. Daniele quien, según el auto recurrido compareció como demandante; sin embargo, en la demanda ante aquel Tribunal manifestó que actuaba sólo en su condición de presidente del Consorzio cooperative pescatori del Polesine, no en nombre propio.

2 — El importe total de las ayudas financieras se elevaba a 20.645.000 ECU, repartidos entre más de veinte proyectos presentados por los diversos Estados miembros. El porcentaje de financiación a cargo de la Comunidad era el 50 % del coste total estimado de cada proyecto, porcentaje que se elevaba al 75 % en algunos casos excepcionales.

## Los hechos del litigio según el Tribunal de Primera Instancia

5. Los hitos del procedimiento de elaboración de los actos comunitarios impugnados, tal como resultan del auto recurrido, son los siguientes:

«Mediante el Reglamento (CEE) nº 1973/92, de 21 de mayo de 1992 (DO L 206, p. 1; en lo sucesivo, "Reglamento nº 1973/92"), el Consejo creó un instrumento financiero para el medio ambiente, denominado "LIFE", cuyo objetivo es contribuir al desarrollo y a la aplicación de la política y de la legislación medioambiental comunitaria, esencialmente mediante la financiación de acciones prioritarias en la Comunidad. Los ámbitos de acción definidos en el Anexo del Reglamento podrán optar a una ayuda económica si presentan interés comunitario, contribuyen de forma significativa a la puesta en práctica de la política comunitaria en el ámbito del medio ambiente y no contravienen el principio de que quien contamina paga.

Por lo que a la protección de los hábitats y de la naturaleza se refiere, el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 1973/92 exige que la ayuda contribuya, particularmente, a la cofinanciación de las medidas necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento de un estado de conservación favorable de los tipos de hábitats naturales prioritarios y de las especies prioritarias en los lugares de que se trate, que figuran en los Anexos I y II respectivamente de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, "Directiva 92/43").

A finales del año 1992, la República Italiana transmitió a la Comisión dos propuestas de actuación relativas a la zona del Delta del Po, para las cuales solicitó financiación con arreglo al apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 1973/92. La zona a que se refieren dichas propuestas de actuación se encuentra a caballo entre dos Regiones: la Región de Emilia-Romaña y la Región de Venecia. La primera de ellas creó en su territorio, mediante la Ley regional nº 87, de 2 de julio de 1988, un parque regional en el Delta del Po. La segunda no adoptó medida alguna de protección especial. No obstante, la Ley nº 394, de 6 de diciembre de 1991, Ley de bases sobre zonas protegidas, establece en el apartado 4 de su artículo 35 que, de acuerdo con el Ministerio del Medio Ambiente, las Regiones interesadas procederán, dentro de los dos años siguientes a su entrada en vigor, a la creación de un parque natural interregional en el Delta del Po. La misma norma establece que, a falta de tales medidas, el Gobierno central procederá a la creación de un parque nacional en la zona de que se trata.

Por tratarse, en el caso de autos, de actuaciones referentes a la conservación de hábitats naturales prioritarios, de conformidad con los artículos 3, 8 y 21 de la Directiva 92/43 la Comisión presentó, en primer lugar, al Comité citado en el artículo 20 de dicha Directiva una propuesta de cofinanciación de un proyecto único resultante de la fusión de ambas propuestas, denominado "Progra-

ma de conservación para la zona geográfica del Delta del Po" (en lo sucesivo, "Programa Delta del Po"). Dicho proyecto preveía un total de 1,5 millones de ECU para la primera fase. El Comité aprobó dicho proyecto por unanimidad el 30 de abril de 1993.

A continuación, la Comisión presentó al Comité creado por el artículo 13 del Reglamento nº 1973/92 un proyecto de reparto de las cantidades disponibles del Presupuesto para las acciones realizadas de conformidad con dicho Reglamento, entre las que figura el Programa Delta del Po. Este Comité aprobó el citado proyecto por unanimidad el 16 de julio de 1993.

El 15 de octubre de 1993 la Comisión adoptó oficialmente la Decisión-marco a la que se adjuntan los Anexos de las distintas acciones aprobadas por la Comisión —entre las cuales figura el Programa del Delta del Po— y el reparto de los créditos entre éstas. Dicha Decisión reproduce el proyecto aprobado por los dos Comités antes mencionados.

Mientras tanto, la Comisión había negociado las modalidades de aplicación del Programa Delta del Po con las partes interesadas en la realización del proyecto objeto de financiación. Los días 3 y 4 de junio de 1993 se celebró una reunión en Ferrara; en ella participaron, además de la Comisión, el Ministerio italiano del Medio Ambiente, el Ministerio italiano de Coordinación de las Políticas Agrícolas, Alimentarias y Forestales, la Región de Venecia, la Región de Emilia-Romaña, las provincias interesadas y la Lega italiana protezione uccelli (en lo sucesivo, "LIPU").

El 31 de diciembre de 1993 se firmó el acuerdo previsto en la letra b) del apartado 5 del artículo 9 del Reglamento nº 1973/92. Las dos principales partes en el acuerdo eran la Comisión y el Ministerio italiano del Medio Ambiente, que actuaba en calidad de servicio responsable. A este último se adhirieron el Ministerio italiano de Coordinación de las Políticas Agrícolas, Alimentarias y Forestales, la Región de Venecia y la LIPU.»

**La fundamentación del auto del Tribunal de Primera Instancia**

6. El Tribunal de Primera Instancia, tras afirmar que «ninguna de las personas físicas ni [...] de las tres asociaciones demandantes es destinataria de la Decisión controvertida», procede a «examinar si dicha Decisión les afecta directa e individualmente».

7. A su juicio, la Decisión, en cuanto otorga una ayuda económica al Programa italiano del Delta del Po, se presenta como una medida de alcance general, aplicable a situaciones determinadas objetivamente, y

produce efectos jurídicos respecto a categorías de personas a las que se hace referencia de forma general y abstracta.

8. De ello se deduce, a juicio del Tribunal de Primera Instancia, que la Decisión afecta a las personas físicas demandantes únicamente por 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 encuentre en una situación idéntica

9. En cuanto a las personas jurídicas demandantes, aun suponiendo que representaran a la totalidad de los agricultores de la región de que se trata, la Decisión controvertida no les afectaría «individualmente».

10. El auto de instancia se remite, sobre esta cuestión, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que no admite 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. [3]

3 — Auto del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1979, Producteurs de vins de table et vins de pays/Comisión (60/79, Rec. p. 2429), y sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, DEFI/Comisión (282/85, Rec. p. 2469), apartado 16.

11. En el caso de autos, la Decisión controvertida, que afecta a los intereses generales de la categoría de empresarios representados por las asociaciones demandantes, no atañe a estas últimas sino en su condición de representantes de dicha categoría. No concurre, pues, el presupuesto procesal exigido por el artículo 173 del Tratado para basar un recurso de anulación.

12. No obstante, añade el auto, «tanto las personas físicas como las asociaciones demandantes sostienen que la Decisión impugnada las afecta individualmente, porque la Comisión tenía obligación de consultar con ellas antes de adoptarla, lo que, a su juicio, basta para individualizarlas».

13. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señala que ninguna de las normas mencionadas por las partes demandantes obliga a la Comisión a tener en cuenta, antes de otorgar una ayuda económica con arreglo al Reglamento nº 1973/92, la situación particular de cada uno de los agricultores que desarrollen su actividad en las zonas a que se refieren los programas de acción financiados, o la de cada una de las asociaciones que representan a éstos, ni a consultarles.

14. A juicio del Tribunal de Primera Instancia, «la inexistencia de una obligación de la Comisión de tener en cuenta la situación concreta de las distintas partes demandantes y de consultarles antes de adoptar la

Decisión controvertida queda corroborada por el hecho de que ninguna de las partes demandantes haya invocado, en apoyo de su recurso, motivos basados en el incumplimiento de la obligación de consultarlas 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».

15. Según lo que antecede, concluye el auto, «la Decisión de la Comisión de 15 de octubre de 1993 de conceder una ayuda económica al Programa de conservación para la zona geográfica del Delta del Po no afecta individualmente a ninguna de las personas físicas ni de las asociaciones demandantes. Por lo tanto, ninguna de ellas está legitimada para solicitar su anulación [...]».

16. Por último, el Tribunal de Primera Instancia considera que, *a fortiori,* este razonamiento es aplicable al acuerdo celebrado entre la Comisión y la República Italiana, que determina las modalidades de concesión de la ayuda económica de la Comunidad, así como los requisitos que debe cumplir el beneficiario de ésta.

17. En efecto, para el Tribunal de Primera Instancia, los demandantes no son partes en dicho acuerdo y éste no les afecta individualmente más de lo que les afecta la Decisión de 15 de octubre de 1993, de la que, por lo demás, tan sólo constituye un acto de ejecución.

18. Así parecerían admitirlo las partes demandantes cuando señalan que, «dado que constituye un mero acto de ejecución de la Decisión impugnada, que se limita a estipular el desarrollo de la financiación comunitaria LIFE, la ilegalidad de la Decisión acarrea la ilegalidad del acuerdo impugnado que, por consiguiente, queda desprovisto de todo fundamento lógico y jurídico».

**Los motivos y alegaciones de las partes contra el auto objeto de recurso**

19. El recurso de casación se basa en el siguiente único motivo: «violación de ley, violación del apartado 2 del artículo 173 del Tratado, falsedad del presupuesto de la inexistencia de las condiciones de la acción procesal».

20. Los recurrentes reprochan al Tribunal de Primera Instancia haber efectuado una «apreciación inexacta y superficial de las posiciones de las partes recurrentes» que le ha conducido a la errónea declaración de inadmisibilidad, por falta de legitimación activa. Basan esta afirmación en los argumentos que a continuación resumo.

21. El Reglamento nº 1973/92 es un mero instrumento financiero de la política y de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente. Su objetivo es contribuir al desarrollo y a la aplicación de la política y de la legislación medioambiental comunitaria mediante la financiación de determinadas acciones prioritarias en la Comunidad.

22. En la medida en que la Decisión impugnada es posterior a la aprobación del V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (en lo sucesivo, «V Programa»), [4] debería haber sido aprobada teniendo en cuenta las orientaciones de este último. Entre ellas destaca el criterio de participación activa de las partes interesadas, de modo que los principales interlocutores sociales puedan intervenir para lograr una acción concertada.

23. En lo que respecta a las acciones de mantenimiento de los hábitats naturales, los agricultores adquieren, pues, un papel protagonista. Sus asociaciones representativas han de ser, por ello, «partes interesadas» en la elaboración de las medidas de «tutela ambiental».

24. Pues bien, las medidas comprendidas en el «Programa de conservación para el área geográfica del Parque del Delta del Po (primera fase)», a cuya financiación tiende la Decisión impugnada en primera instancia, han sido adoptadas tras la intervención de «todos los actores principalmente interesados, con la única excepción de los agricultores» o, al menos, de las organizaciones más representativas de éstos.

25. Las organizaciones recurrentes se consideran, pues, «individualmente afectadas», porque han sido lesionados sus «intereses propios y funcionales» en cuanto sujetos «participantes» en el proceso de realización del Parque.

26. Según las recurrentes, el hecho de que una asociación haya ostentado la cualidad de negociador de una normativa comunitaria relativa a una determinada política, basta, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para atribuirle legitimación procesal, a los efectos de impugnar una decisión comunitaria no expresamente dirigida a dicha asociación, pero sí concerniente a aquella política.

4 — 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, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible-Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (DO C 138, pp. 1 y 5).

La admisibilidad del recurso de casación

27. La Comisión sostiene que el recurso de casación es inadmisible, por cuanto «se basa, sustancialmente, en una demanda nueva que no ha sido objeto del procedimiento de primera instancia».

28. Según esta tesis, las partes recurrentes, al impugnar el auto del Tribunal de Primera Instancia, en realidad vienen a presentar una demanda distinta de la que sometieron a dicho Tribunal, pues invocan ahora —y no en la primera instancia— un motivo de impugnación nuevo, consistente en su falta de participación en el procedimiento que concluyó con la Decisión de la Comisión de 15 de octubre de 1993.

29. La Comisión recuerda que las partes demandantes alegaron, ante el Tribunal de Primera Instancia, como únicos motivos de impugnación, los tres siguientes:

a) la «nulidad por error en la fundamentación» y la falta de competencia;

b) la infracción del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 1973/92, en la medida en que dicha norma requiere que los proyectos financiados «contribuyan de forma significativa a la puesta en práctica de la política comunitaria en el ámbito del medio ambiente», lo que no sucedería con el proyecto en cuestión;

c) la infracción del párrafo segundo del artículo 1 del Reglamento nº 1973/92 y la existencia de desviación de poder.

30. Dado que ninguno de dichos motivos de impugnación coincide con el que ahora esgrimen en el recurso de casación, éste debería ser declarado inadmisible. Corrobora esta conclusión el hecho de que el auto del Tribunal de Primera Instancia afirme, de modo expreso, que «ninguna de las partes demandantes ha invocado, en apoyo de su recurso, motivos basados en el incumplimiento de la obligación de consultarlas».

31. No creo que la objeción de inadmisibilidad haya de ser estimada: a mi juicio, las asociaciones recurrentes no introducen en el debate procesal, ante el Tribunal de Justicia, ningún argumento que no sea respuesta a las consideraciones efectuadas en el auto de instancia.

32. Es cierto que, como fundamento de su inicial recurso de anulación, las recurrentes no invocaron la violación de su supuesto derecho a ser consultadas durante el proceso de elaboración de las actuaciones en materia de medio ambiente.

33. Pero también es cierto que, cuando la Comisión suscitó ante el Tribunal de Primera Instancia la objeción de inadmisibilidad del recurso de anulación, por falta de legitimación activa de las asociaciones recurrentes, éstas alegaron que «la Comisión tenía obligación de consultar con ellas antes de adoptarla, lo que, a su juicio, basta para individualizarlas».

34. Sobre esta cuestión giró, pues, en parte, el debate ante el Tribunal de Primera Instancia, zanjado por el auto que se pronuncia a favor de la inadmisibilidad del recurso de anulación.

35. En efecto, el auto impugnado afirma, entre otros argumentos, que la falta de legitimación activa de los demandantes, por no reunir la condición de sujetos individualmente afectados, es coherente con la inexistencia de obligación alguna, por parte de la Comisión, de consultarles a lo largo del proceso de adopción de los actos controvertidos.

36. En tales condiciones, no creo que pueda reputarse «inadmisible» la impugnación del auto que las asociaciones llevan a cabo cuando critican los fundamentos de derecho en él contenidos. Tal impugnación, en los términos ya referidos, debe considerarse congruente con el debate procesal reflejado en la resolución del Tribunal de Primera Instancia.

37. En otras palabras, las asociaciones demandantes, lejos de limitarse a repetir ante el Tribunal de Justicia los motivos de impugnación que, en su día, esgrimieron en primer instancia contra los actos de la Comisión, han actuado congruentemente —desde el punto de vista procesal— al basar el recurso contra el auto de inadmisibilidad en argumentos relativos al contenido de éste y al debate procesal que le precedió.

38. Otra cosa es que tales argumentos tengan, o no, fundamento jurídico bastante para determinar la casación de aquel auto: decidirlo es, precisamente, lo propio de la sentencia que dirima finalmente el debate.

**Sobre el fondo del recurso**

39. ¿Incurrió el Tribunal de Primera Instancia en algún error de derecho al negar a los recurrentes legitimación activa para impug-

nar los actos objeto de su demanda? Esta es la pregunta, escueta y simple, que ha de resolver el Tribunal de Justicia.

40. Comenzaré expresando mi preferencia por las opiniones, defendidas también por algunos Abogados Generales, [5] partidarias de facilitar el acceso a la justicia comunitaria (en concreto, al recurso de anulación) en términos más generosos. Las actuales limitaciones pueden suponer, en ocasiones, una verdadera indefensión para personas o empresas cuyos intereses se vean perjudicados por la actuación de las instituciones de la Comunidad. [6] La indefensión no queda atenuada por el hecho de que, junto a una persona o empresa singular, se encuentren otras muchas en su misma situación, a todas las cuales afecta la actuación comunitaria que tratan de combatir.

41. De modo más particular, considero que en materia de medio ambiente, donde se juegan tantos intereses vitales de la sociedad, a veces contrapuestos, la legitimación activa debería estar reconocida con mayor amplitud, de modo que tanto las asociaciones del tipo de las recurrentes como otras, valedoras de intereses más difusos, tuvieran libre acceso a la tutela jurisdiccional. [7]

42. Reconozco, sin embargo, que mi preferencia personal es, hoy por hoy, ajena a los términos en que el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado CE ha sido interpretado por una constante jurisprudencia, que ha fijado unos estrictos límites al recurso de anulación de los actos comunitarios.

43. Como a continuación expondré, dadas las condiciones en que se ha planteado el litigio, el auto del Tribunal de Primera Instancia se ajusta a la interpretación usual del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, razón por la cual procede desestimar el recurso de casación.

5 — En su trabajo «Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxième alinéa du traité CE): nouvelles réflexions sur l'expression "la concernent ... individuellement"», *Festschrift für Ulrich Everling*, 1995, p. 852, el juez José Carlos de Carvalho Moitinho de Almeida afirma: «la Cour n'a jamais suivi les suggestions de ses avocats généraux visant à une interprétation plus large de l'exigence d'un interêt individuel».

6 — En el apartado 20 del «Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea» (Luxemburgo, mayo de 1995) el propio Tribunal de Justicia afirma: «Cabe preguntarse, sin embargo, si el recurso de anulación previsto en el artículo 173 del Tratado CE y disposiciones concordantes de los otros Tratados, recurso que los particulares sólo pueden interponer contra los actos que les afecten directa e individualmente, es suficiente para garantizarles una protección jurisdiccional efectiva contra las violaciones de sus derechos fundamentales que puedan resultar de la actividad legislativa de las instituciones.»

7 — Aun cuando las condiciones de legitimación exigidas en cada Estado miembro son diferentes, la evolución legislativa y jurisprudencial tiende a facilitar con generosidad el acceso a la justicia de los particulares y de las asociaciones de defensa del medio ambiente. Así se observa, en concreto, respecto de los recursos de anulación contra actos administrativos en esta materia. Algunos ordenamientos jurídicos (derechos español y portugués) incluso reconocen la *actio popularis* para exigir, ante los tribunales, el cumplimiento de la legislación de medio ambiente. En este mismo sentido se expresa el ya citado V Programa, a tenor de cuyo capítulo 9: «Los individuos y las agrupaciones públicas deberían tener un acceso factible a los tribunales para garantizar la protección de sus derechos legítimos y asegurar que se apliquen eficazmente las medidas ambientales y cesen las prácticas ilegales.»

44. En efecto, la inadmisibilidad del recurso de anulación, declarada por el Tribunal de Primera Instancia, es consecuencia derivada del hecho de que ninguno de los particulares ni de las asociaciones demandantes —quienes, por supuesto, no eran destinatarios [8] de la Decisión— haya resultado «individualmente afectado» por ésta, según los términos con que dicho expresión viene siendo interpretada jurisprudencialmente.

45. El párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado CE dispone que «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». [9]

46. La jurisprudencia sobre la interpretación de dicho precepto, a partir de la sentencia Plaumann/Comisión, [10] puede resumirse con cita de la sentencia de 15 de febrero de 1996, Buralux y otros/Consejo, [11] en la cual el Tribunal de Justicia desestimó un recurso de casación interpuesto contra otro auto de inadmisibilidad similar al presente, dictado asimismo por el Tribunal de Primera Instancia.

47. Los apartados 24 y 25 de la sentencia Buralux y otros/Consejo reflejan la situación actual de la jurisprudencia sobre las condiciones de legitimación exigibles para que las personas físicas o jurídicas puedan pretender que el Tribunal de Justicia conozca de un recurso de anulación. Su interpretación de los términos «afectados individualmente» es la siguiente:

«Según jurisprudencia reiterada, la posibilidad de determinar, con mayor o menor precisión, el número o incluso la identidad de los sujetos de derecho a los que se aplica una medida [...] no implica en absoluto que se deba considerar a estos sujetos como individualmente afectados por dicha medida, siempre que conste que esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de derecho o de hecho definida por el acto de que se trate (véanse, por ejemplo, la sentencia de 15 de junio de 1993, Abertal y otros/Consejo, C-264/91, Rec. p. I-3265, apartado 16, y el auto de 24 de mayo de 1993, Arnaud y otros/Consejo, C-131/92, Rec. p. I-2573, apartado 13).

Para que tales sujetos puedan considerarse individualmente afectados, es necesario que su posición jurídica resulte afectada a causa de una situación de hecho que los caracterice en relación con cualesquiera otras personas y los individualice de una manera análoga a la de un destinatario (véase, en particular, la sentencia de 24 de febrero de 1987, Deutz und Geldermann/Consejo, 26/86, Rec. p. 941, apartado 9).»

8 — El artículo 4 de la Decisión afirma que sus destinatarios son el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Grecia, el Reino de España, la República Francesa, la República Portuguesa y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

9 — Versión actual, tras la modificación introducida por el punto 53 del artículo G del Tratado de la Unión Europea.

10 — Sentencia de 15 de julio de 1963 (25/62, Rec. p. 197).

11 — Asunto C-209/94, Rec. p. I-615.

48. A partir de esta jurisprudencia han de analizarse una doble serie de factores que, hipotéticamente, podrían atribuir a los demandantes la condición de afectados individualmente por la Decisión, bien a causa de las repercusiones materiales de ésta (criterio de la identificación o afectación sustancial), bien porque han participado en el curso de su elaboración (criterio de la identificación o afectación procedimental).

49. Los primeros factores estarían caracterizados por incidir, de un modo singular, en la situación de la explotaciones agrarias o de las actividades pesqueras de las personas con intereses en la zona. Tales factores, que podrían calificarse como «materiales» o «sustanciales», consistirían en aquellos elementos de la Decisión que impusieran a los Estados beneficiarios determinadas condiciones para sus proyectos en materia de medio ambiente, con efectos negativos respecto de las actividades agrarias o pesqueras de la zona implicada (por ejemplo, prohibiciones de cultivar, limitaciones al ejercicio de la pesca, etc.).

50. En relación con tales factores cabría, en efecto, suscitar el debate sobre el grado de caracterización individual de cada uno de los agentes económicos implicados, y sobre el grado de incidencia que la Decisión suponga al respecto.

51. Los recurrentes, sin embargo, renuncian a este enfoque, quizás convencidos de su inutilidad práctica a la vista de la jurisprudencia antes citada: la Decisión no contiene ningún elemento específico que afecte de modo singular o exclusivo a su posición jurídica. El vínculo de los recurrentes con la Decisión consiste en su condición objetiva de personas o asociaciones con intereses económicos en la zona geográfica afectada, situación común a ellos y a otras muchas personas o asociaciones representativas de intereses.

52. Si no existe, pues, en este caso, una particular situación de hecho que caracterice a los demandantes «en relación con cualesquiera otras personas y los individualice de una manera análoga a la de un destinatario», el análisis de la incidencia económica de la Decisión sobre las actividades de los demandantes debe ser descartado, a los efectos de la legitimación para recurrirla.

53. La segunda serie de factores que, en teoría, podrían atribuir a los demandantes la condición de afectados individualmente por la Decisión hace referencia a los aspectos formales de su proceso de elaboración. Sobre ellos se basa, precisamente, el recurso de casación.

54. La tesis central del recurso afirma que si una asociación ha ostentado la cualidad de negociador de una normativa comunitaria relativa a una determinada política, ello

basta, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para atribuirle legitimación procesal, a los efectos de impugnar una decisión comunitaria no expresamente dirigida a dicha asociación, pero sí concerniente a aquella política. Dado que las asociaciones recurrentes deberían haber sido convocadas para la elaboración de las medidas de protección, han de ser consideradas sujetos implicados en la «política» llevada a cabo por la Decisión y, en tal sentido, legitimadas para impugnarla.

55. Aun suponiendo que el punto de partida del silogismo fuera válido, lo cual sólo sería posible tomando en consideración matices que los demandantes pasan por alto, [12] la conclusión no lo es, por un doble motivo:

a) porque, de hecho, los demandantes no tuvieron participación alguna en el procedimiento de elaboración de la Decisión,

12 — La jurisprudencia a la que se refieren los demandantes ha sido establecida por el Tribunal de Justicia en sentencias relativas a problemas de competencia, de ayudas de Estado, dumping y subvenciones. En dichos litigios el Tribunal de Justicia ha valorado la participación de terceros durante el procedimiento administrativo previo a la adopción de una Decisión de la que no son destinatarios, para declarar que implica, en ciertas condiciones particulares, una presunción a favor de la admisibilidad de sus recursos de anulación, interpuestos contra aquélla. Entre tales condiciones se encuentra la existencia de una disposición expresa (por lo general, los reglamentos de base) que imponga a las instituciones comunitarias la obligación de consultar a los agentes interesados, antes de la adopción final de su acto. Reconocida así la legitimación, el recurso puede ir dirigido a que el juez comunitario compruebe no sólo si se han respetado los derechos procesales de los demandantes, sino también si la Decisión adoptada incurre en un error manifiesto de apreciación o en desviación de poder (véanse las sentencias de 25 de octubre de 1977, Metro/Comisión, 26/76, Rec. p. 1875; de 4 de octubre de 1983, Fediol/Comisión, 191/82, Rec. p. 2913, y de 28 de enero de 1986, Cofaz/Comisión, 169/84, Rec. p. 391).

omisión que ni siquiera invocaron, en su recurso de anulación, como vicio de forma de la Decisión misma; [13]

b) porque, de derecho, la Comisión no estaba obligada a oírlos en el curso de aquel procedimiento.

56. La primera afirmación es un puro dato de hecho que, como tal, no debe ser discutido (y menos aún en casación), sino meramente verificado. El Tribunal de Primera Instancia lo da por probado y ello es suficiente a los efectos de este recurso.

57. La segunda afirmación, por el contrario, necesita ser motivada.

58. El Tribunal de Primera Instancia, en respuesta a la alegación de los demandantes sobre este punto, afirmó, como ya he transcrito, que ninguna de las normas

13 — Véanse los puntos 14 y 30 de estas conclusiones.

mencionadas por aquéllos [14] obliga a la Comisión a tener en cuenta, antes de otorgar una ayuda económica con arreglo al Reglamento nº 1973/92, su situación particular, ni a consultarles.

59. Los recurrentes parecen admitirlo así, al menos en parte, pues en su recurso de casación (apartado 12), al tratar sobre el «carácter no obligatorio de la consulta a las partes económicas y sociales implicadas en la actuación Life», afirman: «si bien es cierto que actualmente no existe una regla específica que prevea expresamente tal obligación [...]».

60. Para obviar la inexistencia de «regla específica» que imponga el deber de consulta, los demandantes acuden a principios generales que deducen, sobre todo, del V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, antes citado. Se trata del principio de participación activa de los interlocutores en el sector del medio ambiente, o del principio de concertación y corresponsabilidad de los agentes económicos —entre ellos los agricultores— interesados.

61. Considero, sin embargo, que tales principios ni se han traducido en norma jurídica vinculante ni, en todo caso, determinarían que la Comisión deba consultar previamente a todos y cada uno de los agentes económicos con intereses en el sector del medio ambiente, cuando el objeto de la actuación comunitaria sea, tan sólo, conceder una ayuda financiera a las acciones propuestas por los Estados miembros.

62. En cuanto a la primera afirmación, basta la lectura del V Programa para apreciar que no se trata de una norma jurídica de carácter vinculante. Mediante este texto, el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros

— «invitan a la Comisión a que presente las propuestas pertinentes para poner en práctica el Programa en la medida en que proceda a actuar a nivel comunitario»;

— declaran expresamente, respecto de los objetivos a largo plazo para conseguir un desarrollo sostenible, y las metas o resultados que deben alcanzarse antes del año 2000: «[...] Estos objetivos y estas

14 — Los demandantes afirmaban que su derecho a participar en el procedimiento se derivaba del segundo guión del artículo A del Tratado de la Unión Europea, de los artículos 1 y 2 del Reglamento nº 1973/92, de los trabajos preparatorios de éste, de los cuadros números 10 y 18 del V Programa de actuación en materia de medio ambiente, del tercer considerando de la Directiva 92/43, de la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de julio de 1987 sobre la creación y preservación de reservas naturales de interés comunitario (DO C 246, p. 121), así como del artículo 7 de la Propuesta de Reglamento COM(91) 28, por el que se crea un Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (LIFE) (DO 1991, C 267, p. 211).

metas no constituyen ninguna obligación jurídica [...] Las actividades indicadas tampoco llevan consigo la obligación de adoptar una legislación al respecto ni en la Comunidad ni en los Estados miembros.» [15]

63. En cuanto a la segunda afirmación (inexistencia del deber de consulta), el V Programa admite que las instituciones comunitarias no están sujetas a la obligación de consulta generalizada de los particulares, o de las asociaciones como las recurrentes, en el curso de los procedimientos previos a la adopción de ayudas financieras a favor de los Estados miembros.

64. En concreto, por lo que se refiere a los mecanismos de asistencia financiera utilizados en el marco del Reglamento nº 1973/92, como estímulos para aplicar eficazmente la política de medio ambiente, el cuadro 17 del V Programa contempla como interlocutores a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros. Excluye así, a diferencia de lo que ocurre con otros sectores, la participación en esta fase del procedimiento de los agentes económicos eventualmente afectados por las medidas nacionales objeto de ayuda.

65. En mi opinión, es coherente con la naturaleza de las ayudas financieras comunitarias el hecho de que la negociación previa se desarrolle entre los Estados miembros y las instituciones de la Comunidad cuando aquéllos, como sucede en este caso, son los autores de las propuestas favorecidas. [16]

66. En dichos casos, los agentes económicos afectados tienen su campo «natural» de actuación en el plano nacional, donde pueden hacer valer sus intereses para determinar, en un sentido o en otro, el contenido de las propuestas nacionales o de las acciones resultantes.

67. Los propios demandantes reconocen que «en el *iter* de la realización del Parque Natural del Delta del Po las asociaciones representativas de intereses han visto, hasta ahora, reconocido su papel de parte activa, gracias a una praxis de continuas consultas, contactos, petición de alegaciones por parte de las administraciones públicas respecto de los proyectos que afectan al Parque [...]». [17]

15 — Apartado 12 del Resumen.

16 — El artículo 9 del Reglamento nº 1973/92 dispone que los Estados miembros transmitirán a la Comunidad las propuestas de financiación de acciones. No obstante, la Comisión podrá, por propia iniciativa, invitar a personas físicas o jurídicas establecidas en la Comunidad, por medio de convocatorias de manifestación de interés, publicadas en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, a que le presenten solicitudes de contribución para acciones de especial interés para la Comunidad. En este último caso, la Comisión transmite a los Estados miembros las propuestas recibidas.

17 — En prueba de esta afirmación, aportan determinados documentos de las administraciones italianas, provincial y estatal, que, por un lado, invitan a las asociaciones sectoriales a formular observaciones sobre las normas de protección del Parque y, por otro, prevén la creación de un organismo especial para la gestión de éste, donde aquéllas estarán representadas.

68. En este mismo plano nacional es donde los agentes económicos afectados (y, eventualmente, las asociaciones de defensa del medio ambiente) pueden y deben reaccionar contra las eventuales ilegalidades que afecten a las actuaciones nacionales beneficiadas por las ayudas comunitarias. [18]

69. La Comisión, pues, no tenía la obligación jurídica de «abrir» el procedimiento administrativo previo a la concesión de ayudas financieras, amparadas en el Reglamento nº 1973/92, a la participación de los particulares y demás agentes económicos eventualmente afectados por las medidas estatales objeto de tales ayudas. En la medida en que ello es así, el argumento jurídico que sirve de base al recurso de casación queda desvirtuado.

70. De conformidad con el artículo 122 del Reglamento de Procedimiento, si el Tribunal de Justicia desestima el recurso de casación, procede la condena en costas de la parte recurrente.

## Conclusión

71. A tenor de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Desestime el recurso de casación.

2) Condene en costas a los recurrentes.»

18 — De hecho, en la documentación que acompañaba a la demanda ante el Tribunal de Primera Instancia, dos de las asociaciones recurrentes (la Associazione agricoltori della provincia di Rovigo y la Associazione polesana coltivari diretti) afirmaban que habían impugnado ante el Tribunal administrativo regional de Venecia el acuerdo alcanzado entre el Ministerio del Medio Ambiente y las Regiones de Venecia y Emilia-Romaña sobre el Parque Interregional del Delta del Po, así como los actos subsiguientes y conexos a dicho acuerdo.