SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 25 de febrero de 1999 *

En los asuntos acumulados C-164/97 y C-165/97,

Parlamento Europeo, representado por los Sres. Johann Schoo, Jefe de División en el Servicio Jurídico, y João Sant'Anna, miembro del mismo Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Secretaría General de Parlamento Europeo, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. John Carbery, Consejero Jurídico, y la Sra. Thérèse Blanchet, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Alessandro Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

apoyado por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Xavier Lewis y Pieter van Nuffel, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: francés.

que tienen por objeto la anulación, de una parte, del Reglamento (CE) nº 307/97 del Consejo, de 17 de febrero de 1997, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3528/86 relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica (DO L 51, p. 9), y, de otra parte, del Reglamento (CE) nº 308/97 del Consejo, de 17 de febrero de 1997, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2158/92 relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios (DO L 51, p. 11),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J.-P. Puissochet (Ponente), Presidente de Sala; J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs;
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 29 de octubre de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de diciembre de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de abril de 1997, el Parlamento Europeo solicitó, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE, la anulación, de una parte, del Reglamento (CE) nº 307/97 del Consejo, de 17 de

febrero de 1997, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3528/86 relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica (DO L 51, p. 9), y, de otra parte, del Reglamento (CE) nº 308/97 del Consejo, de 17 de febrero de 1997, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2158/92 relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios (DO L 51, p. 11).

2 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1997, se acumularon estos dos asuntos a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

3 Los Reglamentos nºs 307/97 y 308/97, que tienen por objeto prolongar por un nuevo período de cinco años la duración de las acciones comunitarias encaminadas a incrementar la protección de los bosques contra la contaminación atmosférica y los incendios, respectivamente, fueron adoptados con base en el artículo 43 del Tratado CE.

4 Por lo que se refiere a la protección contra la contaminación atmosférica, el Reglamento (CEE) nº 3528/86 del Consejo, de 17 de noviembre de 1986 (DO L 326, p. 2), estableció inicialmente la acción por un período de cinco años «con objeto de incrementar la protección de los bosques en la Comunidad y de contribuir así, en particular, a la salvaguardia del potencial de productividad de la agricultura» y a fin de «ayudar a los Estados miembros a:

— elaborar, basándose en una metodología común, un inventario periódico de los daños ocasionados a los bosques, en particular por la contaminación atmosférica;

— crear o completar de modo coordinado y coherente la red de puestos de observación necesarios para la elaboración de dicho inventario».

Este Reglamento fue adoptado sobre la base de los artículos 43 y 235 del Tratado CE.

5 El Reglamento nº 3528/86 fue modificado después por el Reglamento (CEE) nº 2157/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992 (DO L 217, p. 1), que prorrogó por otros cinco años la duración prevista de la acción comunitaria y definió de la siguiente forma el objetivo de esta acción:

«El objetivo de la acción será ayudar a los Estados miembros a:

— elaborar, basándose en una metodología común, un inventario periódico de los daños ocasionados a los bosques, en particular, por la contaminación atmosférica,

— crear o completar, de modo coordinado y armonioso, la red de puestos de observación necesarios para la elaboración de dicho inventario,

— llevar a cabo una vigilancia intensiva y continua de los ecosistemas forestales,

— crear o completar, de modo coordinado y coherente, la red de puestos permanentes necesarios para llevar a cabo la vigilancia intensiva y continua.»

Este Reglamento fue adoptado sobre la base de los artículos 43 y 130 S del Tratado CE.

6 En cuanto a la protección contra los incendios, el Reglamento (CEE) nº 3529/86 del Consejo, de 17 de noviembre de 1986, relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra los incendios (DO L 326, p. 5), estableció en un primer momento una acción por un período de cinco años «con objeto de incrementar la protección de los bosques en la Comunidad y de contribuir así, en particular, a la salvaguardia del potencial de productividad de la agricultura». «La acción comprenderá las medidas de prevención siguientes:

a) fomento de las operaciones selvícolas dirigidas a reducir los riesgos de incendios forestales,

b) fomento de la adquisición de material de desbroce, cuando resulte indispensable,

c) construcción de caminos forestales, áreas cortafuegos y puntos de agua,

d) instalación de puestos de vigilancia, fijos o móviles,

e) organización de campañas de información,

f) ayuda a la instalación de centros interdisciplinarios de recogida de datos y para la realización de estudios analíticos de los datos recogidos.

Dichas medidas serán completadas por las siguientes:

— fomento de la formación de personal altamente especializado,

— fomento de la armonización de técnicas y materiales,

— coordinación de las investigaciones necesarias para la realización de las medidas contempladas en los dos primeros guiones.»

Este Reglamento fue adoptado sobre la base de los artículos 43 y 235 del Tratado.

7 El Reglamento (CEE) nº 2158/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992 (DO L 217, p. 3), estableció una nueva acción comunitaria para la protección de los bosques

contra los incendios a partir del 1 de enero de 1992, de una duración de cinco años. La acción tiene «como objetivo:

— la disminución del número de incendios en los bosques;

— la disminución de las superficies quemadas;»

e incluye «las medidas siguientes:

a) detectar las causas de los incendios forestales y definir los medios para combatirlas, en particular por medio de:

— estudios relativos a la detección de las causas de incendio y de sus orígenes;

— estudios relativos a las medidas propuestas para eliminar las causas y su origen;

— campañas de información y sensibilización;

b) la creación de sistemas de prevención y la mejora de los existentes, en particular en el contexto de una estrategia global de protección de las masas forestales contra los incendios, la construcción de infraestructuras de protección tales como caminos forestales, pistas, puntos de toma de agua, cortafuegos, zonas desbrozadas y desarboladas, así como operaciones de mantenimiento de los cortafuegos, de las zonas desbrozadas y desarboladas, así como operaciones preventivas de silvicultura;

c) la creación de sistemas de vigilancia de los bosques, incluida la vigilancia disuasiva, y la mejora de los sistemas existentes, en particular la instalación de dispositivos de vigilancia fijos o móviles y la adquisición de material de comunicación;

d) el programa incluye también una serie de medidas conexas como son, en concreto:

— la formación de personal altamente especializado;

— la elaboración de estudios analíticos y la realización de proyectos piloto y de demostración de nuevos métodos, técnicas y tecnología, destinados a incrementar la eficacia del programa».

Este Reglamento fue adoptado sobre la base de los artículos 43 y 130 S del Tratado.

8 En apoyo de sus recursos, el Parlamento afirma que los Reglamentos modificadores n°s 307/97 y 308/97 fueron adoptados sobre una base jurídica inadecuada, lo cual supuso un atentado contra sus prerrogativas en lo relativo al procedimiento seguido para hacerle participar en la elaboración de dichos textos. En su opinión, ambos Reglamentos deberían haberse basado en el artículo 130 S del Tratado y, por consiguiente, haberse adoptado por el Consejo siguiendo el procedimiento de cooperación con el Parlamento establecido en el artículo 189 C del mismo Tratado; por el contrario, al haber sido adoptados únicamente sobre la base del artículo 43, los citados actos no dieron lugar más que a una consulta simple del Parlamento.

9 El Parlamento expone que las medidas comunitarias de protección de los bosques previstas en los Reglamentos constituyen, tanto por el objetivo que persiguen como por su contenido, acciones específicas en materia de medio ambiente que tienen sobre la Política Agrícola Común consecuencias indirectas y marginales. Efectivamente, ni los árboles ni el bosque se citan en la lista del Anexo II del Tratado CE y, por lo tanto, no constituyen productos sujetos a lo dispuesto en los artículos 39 a 46 de dicho Tratado. Las únicas medidas de acompañamiento de los objetivos de la Política Agrícola Común que afectan al bosque son las medidas de forestación de terrenos improductivos y de plantaciones de árboles con el fin de proteger los terrenos agrícolas. No se ven afectadas por los Reglamentos de que se trata, que tienen como finalidad esencial preservar los grandes equilibrios ecológicos y, que como tales, forman parte de la política común del medio ambiente.

10 El Consejo reconoce que los bosques no son productos agrícolas a efectos del Tratado, si bien fundamenta su alegación en la idea de que la política agrícola no sólo es una política de productos, sino también una política de estructuras. Por este motivo, afirma que el régimen de ayudas a la forestación de las superficies agrarias, establecido a partir de 1992 sobre la base de los artículos 42 y 43 del Tratado, inauguró una estrategia forestal encaminada a asociar de una forma cada vez más estrecha a los agricultores a la mejora de los bosques y que hizo perder a la acción comunitaria en favor de los bosques el carácter básicamente medioambiental que tenía en un principio. Por lo tanto, el Consejo considera que el artículo 43 podía servir como base jurídica única a los Reglamentos de que se trata. Estos tienen indiscutiblemente en consideración exigencias de índole ecológica pero, dado que estas últimas son tan sólo accesorias, según la jurisprudencia en esta materia, debe prevalecer la conexión a la política común con la cual la acción se relaciona principalmente; así es especialmente cuando se trata de la política agrícola, cuyas disposiciones gozan de prioridad, garantizada por el apartado 2 del artículo 38 del Tratado CE, sobre las disposiciones generales relativas al establecimiento del mercado común.

11 En su intervención en apoyo de las pretensiones del Consejo, la Comisión alega que los árboles y, por consiguiente los bosques, deben considerarse productos com-

prendidos en el Anexo II del Tratado, para los cuales la competencia comunitaria se basa en el artículo 43. Para hacer tal afirmación, la Comisión se basa en la inclusión en la «Nomenclatura de Bruselas» de una partida que lleva el encabezamiento «otras plantas y raíces vivas» y que incluye los árboles.

12 Procede recordar que, en el marco del sistema de competencias de la Comunidad, la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse, según una jurisprudencia ya reiterada, en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Entre dichos elementos figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (véanse, por ejemplo, las sentencias de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo, C-155/91, Rec. p. I-939, apartado 7, y de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, C-42/97, Rec. p. I-869, apartado 36).

13 De lo dispuesto en los Reglamentos modificados se deduce que los objetivos de los programas comunes de protección de los bosques son en parte agrícolas, ya que su finalidad principal es contribuir a la salvaguardia del potencial de productividad de la agricultura, y en parte de orden propiamente medioambiental, ya que su primer objetivo es el mantenimiento y el control de los ecosistemas forestales.

14 En tal supuesto, para determinar la base jurídica apropiada, debe apreciarse si las medidas consideradas se relacionan principalmente con un ámbito de acción, por ser sus efectos sobre otras políticas de carácter meramente accesorio, o si ambos aspectos son esenciales. En el primer caso, basta la utilización de una única base jurídica (sentencias de 4 de octubre de 1991, Parlamento/Consejo, C-70/88, Rec. p. I-4529, apartado 17, y de 26 de marzo de 1996, Parlamento/Consejo, C-271/94, Rec. p. I-1689, apartados 32 y 33); en el otro, es insuficiente (sentencias de 30 de mayo de 1989, Comisión/Consejo, 242/87, Rec. p. 1425, apartados 33 a 37, y de 7 de marzo de 1996, Parlamento/Consejo, C-360/93, Rec. p. I-1195, apartado 30) y la Institución está obligada a adoptar el acto invocando ambas disposiciones en que se basa su competencia (sentencia de 27 de septiembre de 1988, Comisión/Consejo, 165/87, Rec. p. 5545, apartados 6 a 13). Sin embargo, dicha

acumulación queda excluida cuando los procedimientos previstos para una y otra base jurídica son incompatibles (sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/ Consejo, C-300/89, Rec. p. I-2867, apartados 17 a 21).

15 Por lo que se refiere más en concreto a la Política Agrícola Común y a la política comunitaria sobre medio ambiente, la jurisprudencia no proporciona dato alguno que permita, en principio, dar preferencia a una sobre la otra. La propia jurisprudencia aclara que una medida no puede incluirse en la acción de la Comunidad en lo que respecta al medio ambiente por el mero hecho de tener en cuenta las exigencias de protección mencionadas en el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado CE (sentencia de 29 de marzo de 1990, Grecia/Consejo, C-62/88, Rec. p. I-1527, apartado 20). Los artículos 130 R y 130 S dejan intactas las competencias que posee la Comunidad en virtud de otras disposiciones del Tratado y no proporcionan una base jurídica más que para emprender acciones específicas en materia de medio ambiente (véase, para el uso de redes de enmalle de deriva regulado en el marco de la Política Agrícola Común, la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Mondiet, C-405/92, Rec. p. I-6133, apartados 25 a 27). Por el contrario, deben basarse en el artículo 130 S del Tratado aquellas disposiciones que forman parte específicamente de la política del medio ambiente (véase, por lo que respecta a las Directivas sobre la eliminación de los residuos, la sentencia de 17 de marzo de 1993, Comisión/ Consejo, antes citada), aun cuando tengan incidencia sobre el funcionamiento del mercado interior (véase, en relación con un Reglamento sobre el traslado de residuos, la sentencia de 28 de junio de 1994, Parlamento/Consejo, C-187/93, Rec. p. I-2857, apartados 24 a 26) o persigan un objetivo de mejora de la producción agrícola (véase, respecto de una Directiva relativa a los productos fitosanitarios, la sentencia de 18 de junio de 1996, Parlamento/Consejo, C-303/94, Rec. p. I-2943).

16 En el presente caso, si bien las medidas contempladas por los Reglamentos pueden tener algunas incidencias positivas sobre el funcionamiento de la agricultura, dichas consecuencias indirectas resultan accesorias en relación al objetivo primordial de la acción comunitaria de protección de los bosques, tendente a conservar y a capitalizar el patrimonio natural representado por los ecosistemas forestales sin limitarse a tomar en consideración su utilidad para la agricultura. Las medidas de defensa del

entorno forestal contra los riesgos de destrucción y de degradación provocados por los incendios y la contaminación atmosférica forman parte de pleno derecho de las acciones en favor del medio ambiente para las cuales la competencia comunitaria se funda en el artículo 130 S del Tratado.

17 Además, no parece fundada la alegación expuesta por la Comisión según la cual los árboles y los bosques constituyen en su conjunto unos productos agrícolas regidos por el título II del Tratado.

18 Efectivamente, las «plantas vivas y productos de la floricultura» se hallan en la lista que figura en el capítulo 6 del Anexo II del Tratado, según la numeración de la Nomenclatura de Bruselas. Dado que no existen disposiciones comunitarias que expliquen los conceptos que figuran en dicho Anexo, para la interpretación de éste es preciso referirse a las interpretaciones admitidas y a los criterios interpretativos consagrados por lo que se refiere al Arancel Aduanero Común (sentencia de 29 de febrero de 1984, CILFIT y otros, 77/83, Rec. p. 1257, apartado 7). La Nomenclatura Combinada anexa al Reglamento (CEE) nº 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, relativo a la Nomenclatura Arancelaria y Estadística y al Arancel Aduanero Común (DO L 256, p. 1), contiene en su Capítulo 6 una partida 0602 — «Las demás plantas vivas (incluidas las raíces), esquejes e injertos; blanco de setas», con una subpartida 0602 20 — «Árboles, arbustos, plantones y matas, de frutos comestibles, incluso injertados». La primera nota explicativa del Capítulo precisa, que salvo una reserva que no es pertinente en el presente caso, «este Capítulo comprende únicamente los productos suministrados habitualmente por los horticultores, viveristas y floristas para la plantación o la ornamentación». De esta forma, y contrariamente a lo que afirma la Comisión, no puede considerarse que el Anexo II abarque en términos generales los árboles y los productos de la actividad forestal, aun cuando algunos de dichos productos, tomados aisladamente, puedan hallarse comprendidos dentro del ámbito de aplicación de los artículos 39 a 46 del Tratado.

19 De lo anterior se desprende que los Reglamentos impugnados no constituyen una normativa relativa a la producción y a la comercialización de los productos agrícolas para la cual el artículo 43 del Tratado hubiera constituido la base jurídica adecuada, puesto que dicha normativa contribuye a la realización de uno o varios objetivos

de la Política Agrícola Común que se mencionan en el artículo 39 del Tratado (sentencias de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo, 68/86, Rec. p. 855, y Reino Unido/Consejo, 131/86, Rec. p. 905).

20 Por lo tanto, el Parlamento afirma con razón que, al aprobar los Reglamentos impugnados sobre la base del artículo 43 del Tratado, cuando el artículo 130 S constituía la base jurídica adecuada para hacerlo, el Consejo incurrió en vicios sustanciales de forma y atentó contra sus prerrogativas. Por consiguiente, deben anularse los Reglamentos impugnados.

En lo relativo a la limitación de los efectos de la anulación

21 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que suspenda los efectos de la posible anulación hasta que se haya adoptado una nueva normativa sobre la base jurídica adecuada y según el procedimiento correcto. El Parlamento no se opone a esta pretensión siempre que las nuevas propuestas de Reglamento le sean presentadas y sean aprobadas dentro de un plazo razonable.

22 Habida cuenta de la finalidad de los Reglamentos n°s 307/97 y 308/97, la plena efectividad de su anulación podría irrogar un grave perjuicio a la realización de los programas emprendidos en los Estados miembros, con el apoyo de la Comunidad, para la protección del medio ambiente.

23 Procede, pues, que el Tribunal de Justicia haga uso de la facultad que le confiere el párrafo 2 del artículo 174 del Tratado CE, de señalar aquellos efectos de un Reglamento declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.

24 En las circunstancias del presente caso, se hará un uso adecuado de tal facultad al disponer que se mantendrán enteramente los efectos de los Reglamentos anulados hasta que el Consejo apruebe, dentro de un plazo razonable, unos nuevos Reglamentos que tengan el mismo objeto.

Costas

25 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. Al haber pedido el Parlamento que se condenara en costas al Consejo y al haber sido desestimados los motivos formulados por este último, procede condenarlo en costas. Con arreglo al párrafo primero del apartado 4 de este mismo artículo, la Comisión, que ha intervenido como parte coadyuvante en el litigio, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Anular los Reglamentos (CE) n° 307/97 del Consejo, de 17 de febrero de 1997, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 3528/86 relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica, y n° 308/97 del Consejo, de 17 de febrero de 1997, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2158/92 relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios.**

2) Mantener en vigor los efectos de los Reglamentos anulados hasta que el Consejo apruebe, dentro de un plazo razonable, unos nuevos Reglamentos que tengan el mismo objeto.

3) Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.

4) La Comisión de las Comunidades Europeas cargará con sus propias costas.

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de febrero de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

J.-P. Puissochet