AUTO DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 9 de agosto de 1995 *

En el asunto T-585/93,

Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International), Domingo Viera González, Pablo Guedes García, José Ignacio Trojaola Chávez, Aurora González, Pedro Melián Castro, Caridad Sánchez Artiles, José Juan Melián, Carmen Guadalupe Gómez Castro, Clara Donate Hernández, Balbina Martín Espínola, José Hernández Morín, Germán Peña Hernández, Antonio Cabrera Expósito, Valentín Hernández Vaquero, Peter Reinhard, Julio González Domínguez, Tagoror Ecologista Alternativo y Comisión Canaria contra la Contaminación, representados por los Sres. Philippe Sands y Mark Hoskins, Barristers de Inglaterra y del País de Gales, designados por Leigh, Day & Co., Solicitors, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ Jean-Paul Noesen, 18, rue des Glacis,

partes demandantes,

contra

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

* Lengua de procedimiento: inglés.

parte demandada,

apoyada por

Reino de España, representado por el Sr. Alberto Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, y por la Sra. Gloria Calvo Díaz, Abogado del Estado, miembro del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de España, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión de la Comisión, supuestamente adoptada entre el 7 de marzo de 1991 y el 29 de octubre de 1993, de pagar al Reino de España entre 11 y 12 millones de ECU en aplicación de la Decisión C(91) 440 relativa a la ayuda concedida por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional para la construcción de dos centrales eléctricas en las Islas Canarias (Gran Canaria y Tenerife),

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Primera),

integrado por los Sres.: J.L. Cruz Vilaça, Presidente; A. Kalogeropoulos y por la Sra. V. Tiili, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

dicta el siguiente

Auto

Hechos que dieron lugar al recurso

1 El 7 de marzo de 1991, con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 169, p. 1; EE 14/01, p. 88; en lo sucesivo, «Reglamento de base»), modificado por el Reglamento (CEE) nº 3641/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985 (DO L 350, p. 40), la Comisión adoptó la Decisión C(91) 440, por la que se concede al Reino de España una ayuda financiera del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (en lo sucesivo, «FEDER») por un importe máximo de 108.578.419 ECU para inversiones en infraestructura. Se trataba de un proyecto de construcción de dos centrales eléctricas en las Islas Canarias, en Gran Canaria y Tenerife, por Unión Eléctrica de Canarias SA (en lo sucesivo, «Unelco»).

2 La financiación comunitaria de la construcción de las dos centrales eléctricas estaba escalonada en cuatro años, desde 1991 hasta 1994, y debía realizarse en tramos anuales (artículos 1 y 3 y Anexos II y III de la Decisión). El compromiso presupuestario relativo a la primera anualidad (1991), que ascendía a 28.953.000 ECU (artículo 1 de la Decisión), era exigible en el momento en que la parte demandada adoptara la Decisión (apartado A.4 del Anexo III de la Decisión). Los pagos ulteriores, basados en el plan de financiación de la acción y en el desarrollo de la ejecución de la misma, debían cubrir los gastos vinculados a las operaciones contempladas, siempre que hubieran sido jurídicamente aprobadas por el Estado miembro interesado (artículos 1 y 3 de la Decisión). Según el artículo 5 de la Decisión, la Comisión podría reducir o anular la ayuda concedida para la referida acción, si el examen de esta última confirmara la existencia de irregularidades y, en particular, de una modificación importante que afectara a las condiciones de ejecución de la acción, y para la que no se hubiere pedido la aprobación de la Comisión (véanse igualmente los apartados A.20, A.21 y C.2 del Anexo III de la Decisión).

3 Mediante escrito de 23 de diciembre de 1991, la Sra. Aurora González y el Sr. Pedro Melián Castro, partes demandantes quinta y sexta, informaron a la Comisión de la ilegalidad de las obras emprendidas en Gran Canaria en la medida en que Unelco no había efectuado un estudio para evaluar las repercusiones sobre el medio ambiente, conforme a lo previsto en la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9; en lo sucesivo, «Directiva 85/337»), y le pidieron que interviniera para detener las obras. Su escrito fue registrado con el nº 4084/92.

4 Mediante escrito de 23 de noviembre de 1992, el Sr. Domingo Viera González, segunda parte demandante, solicitó el apoyo de la Comisión dado que Unelco ya había emprendido las obras en Gran Canaria y en Tenerife, sin que la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias (en lo sucesivo, «CUMAC») hubiera emitido su declaración relativa a las repercusiones sobre el medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional aplicable en la materia. Este escrito fue registrado con el nº 5151/92.

5 El 3 de diciembre de 1992, la CUMAC emitió dos declaraciones relativas a las repercusiones sobre el medio ambiente de la construcción de las centrales eléctricas en Gran Canaria y Tenerife, que fueron publicadas en el *Boletín Oficial de Canarias* el 26 de febrero y el 3 de marzo de 1993, respectivamente.

6 El 26 de marzo de 1993, Tagoror Ecologista Alternativo, asociación local para la defensa del medio ambiente con sede en Tenerife (en lo sucesivo, «TEA»), parte demandante decimoctava, recurrió por vía administrativa la declaración de la CUMAC relativa a las repercusiones sobre el medio ambiente del proyecto de construcción de una central eléctrica en Tenerife. El 2 de abril de 1993, la Comisión Canaria contra la Contaminación (en lo sucesivo, «CIC»), asociación local para la defensa del medio ambiente, parte demandante decimonovena, interpuso también

un recurso administrativo contra la declaración de la CUMAC relativa a las repercusiones sobre el medio ambiente de los dos proyectos de construcción en Gran Canaria y Tenerife.

7 El 18 de diciembre de 1993, Greenpeace Spain, asociación para la defensa del medio ambiente, responsable nacional de la consecución de los objetivos, a nivel local, de Stichting Greenpeace Council, fundación para la conservación de la naturaleza con sede en los Países Bajos (en lo sucesivo, «Greenpeace»), parte demandante primera, inició un procedimiento judicial con objeto de impugnar la validez de las autorizaciones administrativas concedidas a Unelco por la Consejería Regional de Industria, Comercio y Consumo de las Islas Canarias.

8 Mediante escrito de 17 de marzo de 1993, remitido al Director General de la Dirección General Políticas Regionales de la Comisión (en lo sucesivo, «DG XVI»), Greenpeace solicitó a la Comisión que le confirmara si habían sido transferidos al Gobierno regional de las Islas Canarias los Fondos estructurales comunitarios para la construcción de dos centrales eléctricas y que le informara acerca del calendario previsto para el pago de los citados Fondos.

9 Mediante escrito de 13 de abril de 1993, el Director General de la DG XVI invitó a Greenpeace a «leer la Decisión C(91) 440», que, a su juicio, contenía «precisiones respecto a las condiciones especiales que debía respetar Unelco para obtener la ayuda comunitaria y el plan de financiación».

10 Mediante escrito de 17 de mayo de 1993, Greenpeace solicitó a la Comisión que le comunicara todas las informaciones relativas a las medidas que había adoptado en relación con la construcción de las dos centrales eléctricas en las Islas Canarias conforme a lo previsto en el artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 185, p. 9; en lo sucesivo, «Reglamento nº 2052/88»), que establece que «las actividades que sean objeto de una financiación por parte de los Fondos estructurales o de una intervención del BEI o de otro instrumento finan-

ciero existente deberán atenerse a las disposiciones de los Tratados y de los actos adoptados en virtud de los Tratados y de las políticas comunitarias, incluidas las que se refieran a las normas de competencia, la contratación pública y la protección del medio ambiente».

11 Mediante escrito de 23 de junio de 1993, el Director General de la DG XVI respondió a Greenpeace en los siguientes términos: «I regret to say I am unable to supply this information since it concerns the internal decision making procedures of the Commission [...], but I can assure you that the Commission's decision was taken only after full consultation between the various services of the concerned.» («Le comunico que no es posible proporcionarle la información que solicita ya que se refiere a los procedimientos internos de decisión de la Comisión [...], pero puedo asegurarle que la Comisión sólo ha tomado su decisión tras una intensa concertación entre sus servicios.»)

12 El 29 de octubre de 1993, Greenpeace y la DG XVI celebraron una reunión en los locales de la Comisión en Bruselas, sobre la financiación por el FEDER de la construcción de las centrales eléctricas en Gran Canaria y Tenerife.

13 El 21 de diciembre de 1993, los demandantes interpusieron un recurso, registrado en el Tribunal de Primera Instancia con el n° T-585/93, cuyo objeto era la anulación de la Decisión adoptada por la Comisión de pagar al Gobierno español, además del primer tramo de 28.953.000 ECU, 12.000.000 de ECU suplementarios en concepto de reembolso de los gastos ocasionados por la construcción de dos centrales eléctricas en las Islas Canarias (Gran Canaria y Tenerife). Esta decisión fue adoptada entre el 7 de marzo de 1991, fecha en que se adoptó la Decisión C(91) 440, y el 29 de octubre de 1993, fecha en la que se celebró la reunión entre Greenpeace y la Comisión y en la que esta última, al tiempo que se negó a dar a Greenpeace precisiones sobre la financiación de la construcción de dos centrales eléctricas en las Islas Canarias, confirmó que ya se había pagado un importe total de 40.000.000 de ECU al Gobierno español en aplicación de la Decisión C(91) 440.

14 En escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 22 de febrero de 1994, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad conforme a lo dispuesto en el artículo 114 del Reglamento de Procedimiento. Las partes demandantes presentaron sus observaciones sobre esta excepción el 10 de mayo de 1994.

15 El 30 de marzo de 1994, el Reino de España solicitó intervenir a apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante auto de 8 de junio de 1994, el Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones de la Comisión. La parte coadyuvante presentó su escrito de formalización de la intervención el 13 de julio de 1994. Las partes demandantes presentaron sus observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención del Gobierno español el 27 de septiembre de 1994.

16 Mediante decisión de 25 de julio de 1994, el Tribunal de Primera Instancia atribuyó el asunto a una Sala integrada por tres Jueces.

Pretensiones de las partes

17 En su recurso, los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión adoptada por la demandada entre el 7 de marzo de 1991 y el 29 de octubre de 1993 de abonar a España 12 millones de ECU u otras cantidades similares conforme a su Decisión C(91) 440, en concepto de reembolso de los gastos efectuados por España en la construcción de dos centrales eléctricas (en Gran Canaria y Tenerife).

— Condene en costas a la parte demandada.

18 La Comisión, en su excepción de inadmisibilidad, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Acuerde la inadmisión del recurso.

— Condene a las partes demandantes a pagar las costas de la parte demandada.

19) La parte coadyuvante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Acuerde la inadmisión del recurso.

— Condene en costas a las partes demandantes.

20 Los demandantes, en sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Requiera a la Comisión para que presente todos los documentos justificativos, a efectos del apartado 2 del artículo 38 del Reglamento 86/610/CEE, Euratom, CECA, de la Comisión, de 11 de diciembre de 1986, sobre modalidades de ejecución de determinadas disposiciones del Reglamento Financiero de 21 de

diciembre de 1977 (DO L 360, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 86/610»), correspondientes al pago de los fondos en aplicación de la Decisión C(91) 440.

— Inste a la Comisión a precisar de manera exhaustiva las modalidades de pago de los fondos conforme a la Decisión C(91) 440, en particular las fechas de compromiso, liquidación, orden y pago de cada una de las cantidades abonadas en virtud de la Decisión C(91) 440 y los importes de cada uno de los pagos efectuados en este concepto.

— Desestime la excepción de inadmisibilidad.

— Condene a la parte demandada al pago de las costas correspondientes a la excepción de inadmisibilidad y al Reino de España a las costas relativas a su escrito de formalización de la intervención.

Motivos y alegaciones de las partes

21 La Comisión alega dos motivos en contra de la admisibilidad del presente recurso, el primero basado en la naturaleza del acto impugnado y el segundo en la falta de legitimación de las demandantes.

Sobre la causa de inadmisibilidad basada en la naturaleza del acto

22 La Comisión sostiene que el procedimiento previsto para la ejecución de la Decisión C(91) 440 no puede dar lugar a la adopción de un acto de carácter decisorio que sea susceptible de recurso de anulación con arreglo al artículo 173 del Tratado

CE, ya que la ejecución de una decisión de financiación por el FEDER no se lleva a cabo mediante actos formales. Según la Comisión, del análisis de las disposiciones del Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 356, p. 1; EE 01/02, p. 90; en lo sucesivo, «Reglamento Financiero»), modificado en último lugar por el Reglamento (Euratom, CECA, CEE) nº 610/90 del Consejo, de 13 de marzo de 1990 (DO L 70, p. 1), resalta que cuando se adopta una decisión de financiación por el FEDER, se consideran cumplidos los requisitos jurídicos para el compromiso del gasto de que se trata. Por consiguiente, el pago de una parte de la ayuda financiera por el FEDER no es más que la consecuencia administrativa de la decisión de compromiso inicial, es decir, en el presente caso, de la Decisión C(91) 440.

23 La Comisión sostiene que, por lo tanto, los demandantes no pueden solicitar únicamente la anulación del acto de pago, efectuado conforme al artículo 51 del Reglamento Financiero, sin cuestionar la legalidad del acto de compromiso inicial, es decir, la Decisión C(91) 440. De lo anterior se deduce, a su juicio, que dado que no han impugnado la Decisión C(91) 440 dentro del plazo, el derecho de los demandantes ha caducado, a menos que el Tribunal de Primera Instancia juzgue que la ejecución de la Decisión de financiación C(91) 440 constituye una decisión en el sentido del artículo 173 del Tratado.

24 Los demandantes sostienen que si para determinar si un acto constituye una decisión en el sentido del artículo 173 del Tratado se examina el fondo y no la forma (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de octubre de 1993, Zunis Holding y otros/Comisión, T-83/92, Rec. p. II-1169), las cuatro etapas previstas en el Reglamento Financiero para el pago de fondos comunitarios, esto es, el compromiso (artículos 36 a 39), la liquidación (artículos 40 a 42), la orden (artículos 43 a 50) y el pago (artículos 51 a 53), deben ser consideradas como actos susceptibles de control jurisdiccional conforme al artículo 173 del Tratado. Añaden que del artículo 1 de la Decisión C(91) 440 se deduce que la decisión de autorización de los compromisos financieros para el siguiente ejercicio no es automática sino que depende, por una parte, del plan de financiación de la acción y, por otra, del desarrollo de su ejecución.

25 Además, los demandantes destacan que, en el marco de la ejecución de la Decisión C(91) 440, la Comisión tenía una doble obligación. En primer lugar, la de hacer un «seguimiento» del cumplimiento, por el Reino de España, de la política comunitaria en materia de medio ambiente y en particular de la Directiva 85/337 y, en segundo lugar, en caso de incumplimiento de esta política, la de negarse a efectuar el pago de nuevos fondos. Afirman que, en la medida en que la Comisión debía o debería haber sabido que la utilización de tales fondos era, en el presente caso, contraria a la política comunitaria sobre medio ambiente, estaba obligada, conforme a lo dispuesto en la Decisión C(91) 440, a negarse a efectuar el pago de entre 11 y 12 millones de ECU.

Sobre la causa de inadmisibilidad basada en la falta de legitimación de los demandantes

26 La Comisión sostiene que la Decisión impugnada no afecta directa e individualmente a los demandantes. Señala que, en la medida en que la Decisión impugnada sólo afecta al pago de un tramo de la financiación por el FEDER, no afecta directamente a la posición jurídica de los demandantes, cuyo interés no es otro que la protección del medio ambiente. Por consiguiente, los demandantes no pueden alegar que la Decisión impugnada los afecta de manera análoga al destinatario de esta última, que es el Gobierno español. Por otra parte, la Decisión impugnada no puede afectar individualmente a los demandantes porque sólo afecta, de hecho, a las relaciones entre la Comisión y España y no confiere derechos ni impone obligaciones respecto de terceros.

27 La Comisión se opone igualmente a que se reconozca legitimación a la segunda parte demandante, el Sr. Domingo Viera González, y a la parte demandante quinta, la Sra. Aurora González, por el mero hecho de haber presentado denuncias ante la Comisión. Añade que el marco jurídico que rige sus relaciones con los Estados miembros en esta materia, y en el cual se inscribe la adopción de la Decisión impugnada, no confiere ningún derecho subjetivo a los particulares, que, por esta razón, carecen de legitimación tanto en el marco de los artículos 173 y 175 como en el del artículo 169 del Tratado CE.

28 Por último, la Comisión considera que no procedía interponer el presente recurso ante el Juez comunitario sino ante el Juez nacional, que es, en su opinión, el único competente para pronunciarse sobre la legalidad de las licencias de obras para la construcción de las dos centrales eléctricas en las Islas Canarias en relación con la Directiva 85/337.

29 Los demandantes consideran que la Decisión impugnada los afecta directamente por el hecho de que ésta no deja ningún margen de discrecionalidad al Gobierno español respecto de la utilización de los fondos satisfechos por el FEDER (sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de noviembre de 1971, Bock/Comisión, 62/70, Rec. p. 897, y de 17 de enero de 1985, Piraiki-Patraiki y otros/Comisión, 11/82, Rec. p. 207).

30 Para acreditar que la Decisión impugnada los afecta individualmente, los demandantes sostienen, con carácter principal, que todos los particulares que han sufrido o pueden sufrir un perjuicio o una pérdida a causa de una medida comunitaria que afecta al medio ambiente, están legitimados con arreglo al artículo 173 del Tratado y, subsidiariamente, que todos los particulares que han sufrido o pueden sufrir un perjuicio o una pérdida «especial» a causa de una medida semejante poseen dicha legitimación.

31 Añaden que la exigencia de que, para tener derecho a interponer un recurso, el demandante debe acreditar que una decisión le afecta de manera análoga a la que afecta a su destinatario no encuentra fundamento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia e invocan al efecto la jurisprudencia sobre ayudas de Estado, según la cual, los competidores de los beneficiarios de una ayuda están legitimados con arreglo al artículo 173 del Tratado, aunque la decisión no afecte a sus intereses de manera análoga a los del destinatario de aquélla, que es el Estado miembro (sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión, C-198/91, Rec. p. I-2487).

32 Los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que adopte una postura liberal en la materia y reconozca que, en el presente caso, su legitimación no puede depender de un interés meramente económico sino de su interés en la protección

del medio ambiente, abandonando así el enfoque adoptado en el pasado en asuntos relativos a intereses puramente económicos.

33 En favor de esta tesis, los demandantes invocan la política y la jurisprudencia comunitaria sobre protección del medio ambiente, los compromisos internacionales contraídos por la Comunidad en la materia, la legislación y la práctica de los Estados miembros, de los Estados terceros y, en particular, de los Estados Unidos de América, en este ámbito y adjuntan, a este efecto, a su escrito de interposición del recurso, un informe elaborado en 1992 por el Instituto de Ecología Aplicada, titulado *Access to Justice, Final Report.* Según los demandantes, de dicho informe se desprende que, en todos los Estados miembros, los particulares que demuestren un interés suficiente pueden impugnar por vía judicial las decisiones administrativas que consideren adoptadas en infracción de las normas de medio ambiente. Además, la mayoría de los Estados miembros permite el ejercicio de estas mismas acciones a las asociaciones de defensa del medio ambiente que sean suficientemente representativas de los intereses de sus miembros o que hayan cumplimentado ciertas formalidades de reconocimiento y de registro.

34 Basándose en las consideraciones que preceden, los demandantes sostienen que cada uno de ellos ha sufrido un perjuicio personal y especial a consecuencia de los actos y omisiones imputados a la Comisión y que, por consiguiente, cumplen, por tratarse de un asunto relativo al medio ambiente, los requisitos de legitimación del artículo 173 del Tratado.

35 Los demandantes sostienen que, en consecuencia, la construcción de la central eléctrica en Gran Canaria perjudica:

— Al demandante Domingo Viera González, residente local y secretario de la cofradía de pescadores de Castillo del Romeral, en la medida en que supondrá un perjuicio para los medios de vida de los pescadores locales.

— Al demandante Pablo Guedes García, residente local y agricultor, en la medida en que supondrá un perjuicio para los medios de vida de los agricultores locales y afectará a la región de que se trata, que proporciona la mayor cosecha de tomates de las Islas Canarias.

— Al demandante José Ignacio Trojaola Chávez, empleado en el sector del turismo, en la medida en que perjudicará la salud de los residentes, al sector del turismo, a los pescadores y a los agricultores.

— A la demandante Aurora González, Presidenta de la asociación de los residentes de Aurora Sánchez Bolanos, en la medida en que tendrá efectos perjudiciales para la calidad de vida de los residentes locales.

— Al demandante Pedro Melián Castro, residente local y taxista, en la medida en que perjudicará al medio ambiente y al sector del turismo.

— A la demandante Caridad Sánchez Artiles, residente local y médico, en la medida en que tendrá efectos perjudiciales para la salud de los residentes.

— Al demandante José Juan Melián, residente local y director de la escuela de párvulos de Castillo del Romeral, en la medida en que causará daños en el medio ambiente y tendrá efectos perjudiciales sobre la educación de los niños.

36 La construcción de la central eléctrica en Tenerife perjudicará:

— A la demandante Carmen Guadalupe Gómez Castro, residente local, quien adquirió una casa en la región por motivos de salud al padecer graves dificultades respiratorias, en la medida en que tendrá un efecto perjudicial para su salud.

— A la demandante Clara Donate Hernández, residente local y agricultora, en la medida en que tendrá efectos perjudiciales para su salud y para su explotación agrícola.

— A la demandante Balbina Martín Espínola, en la medida en que tendrá efectos perjudiciales para su salud.

— Al demandante José Hernández Morín, sindicalista, miembro de la Unión Sindical de las Islas Canarias, en la medida en que tendrá efectos perjudiciales sobre los medios de vida de los trabajadores por cuenta ajena del sector del turismo.

— Al demandante Germán Peña Hernández, residente local y representante de la asociación de residentes de Los Abrigos de Granadilla de Abona, en la medida en que tendrá efectos perjudiciales para la salud de los residentes e incidencias en los medios de vida de los trabajadores por cuenta ajena del sector del turismo y de la agricultura.

— Al demandante Antonio Cabrera Expósito, residente local, concejal de medio ambiente del ayuntamiento de Granadilla, en la medida en que tendrá efectos perjudiciales sobre el medio ambiente, el turismo, la agricultura y la salud.

— Al demandante Valentín Hernández Vaquero, responsable del servicio de medicina preventiva de un centro de salud local, en la medida en que tendrá efectos perjudiciales para la salud de los residentes locales.

— Al demandante Peter Reinhard, residente local, en la medida en que tendrá efectos perjudiciales sobre la práctica del «wind-surfing», que fue la razón de que trasladara su domicilio a la isla de Tenerife.

— Al demandante Julio González Domínguez, ornitólogo, en la medida en que tendrá un efecto perjudicial sobre la flora y la fauna y, en particular, sobre las especies locales de pájaros.

37 Por lo que se refiere a la legitimación de las asociaciones (Greenpeace, TEA, CIC), los demandantes destacan que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia sólo parece negar la legitimación de tales organizaciones en tanto en cuanto que la medida comunitaria impugnada no afecte individualmente a sus propios miembros. De lo anterior resulta que, cuando uno o varios miembros de una asociación están legitimados para presentar un recurso de anulación, la asociación que representa sus intereses también debería estarlo.

38 Los demandantes estiman que estos dos requisitos los cumplen, en el presente caso, las partes demandantes primera, decimoctava y decimonovena, es decir, las asociaciones Greenpeace, TEA y CIC. Explican que Greenpeace, cuya sede está situada en los Países Bajos, posee personalidad jurídica y actúa, según el artículo 2 de sus Estatutos, «en favor de la conservación de la naturaleza». Además, Greenpeace Spain, responsable nacional de la consecución de los objetivos de Greenpeace a nivel local (véase el apartado 7 *supra*), cuenta, entre sus 61.828 miembros, con 1.266 residentes en las Islas Canarias, y que la Decisión impugnada afecta individualmente a un gran número de ellos. Respecto al TEA, asociación española de defensa del medio ambiente con sede en Tenerife, el artículo 2 de sus Estatutos establece, entre otras cosas, que su objeto es promover, estimular y apoyar los estudios sobre la naturaleza y el medio ambiente en general, y la Decisión impugnada afecta también individualmente a un gran número de sus 154 miembros. Por último, CIC, que es asimismo una asociación española dotada de personalidad jurídica, con sede en Gran Canaria, tiene por objeto la protección y defensa de los valores y del patrimonio históricos, culturales, naturales, paisajísticos, ecológicos y medioambientales.

39 Con carácter subsidiario, los demandantes sostienen que hay que considerar a las organizaciones representativas de defensa del medio ambiente como individualmente afectadas debido al papel especialmente importante que desempeñan en el ámbito del control jurisdiccional al representar, de manera ordenada y coordinada, los intereses generales de un gran número de personas (conclusiones del Abogado General Sr. Lenz en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1988, CIDA y otros/Consejo, 297/86, Rec. pp. 3531 y ss., especialmente p. 3540, apartado 15).

40 Por otra parte, los demandantes se oponen a la tesis de la Comisión según la cual el presente recurso es subsidiario del contencioso presentado ante el Juez español, y subrayan que aquél pretende que se ejerza el control jurisdiccional sobre los actos de la Comisión, adoptados en infracción de las normas comunitarias aplicables en la materia, y no sobre los actos adoptados por las autoridades españolas.

41 Por último, los demandantes consideran que la tesis de la Comisión, de que la admisibilidad del recurso de anulación depende de si el acto impugnado genera derechos subjetivos para el demandante, no encuentra fundamento alguno ni en el texto del artículo 173 del Tratado ni en la jurisprudencia comunitaria.

42 El Gobierno español, parte coadyuvante, realiza, en lo que se refiere a la legitimación de los demandantes, una distinción entre la legitimación de las asociaciones demandantes, es decir, Greenpeace, TEA y CIC, y la legitimación de las personas físicas demandantes.

43 Por lo que se refiere a la legitimación de las asociaciones demandantes sostiene que, ninguna de ellas reúne las características que permitan asimilarla, en su posición frente a la Decisión impugnada, al destinatario de la misma y que, según jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una asociación o una organización constituida para la defensa de los intereses colectivos de una categoría de justiciables, no puede ser considerada como directa e individualmente afectada por un acto que afecta a los intereses generales de esa categoría (sentencia de 14 de diciembre de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes y otros/Consejo, asuntos acumulados 16/62 y 17/62, Rec. p. 901).

44 Respecto a la legitimación de las personas físicas demandantes, el Gobierno español destaca que ninguna alega intereses económicos que hayan podido estar en la base de la adopción de dicha Decisión y que permitan asimilarlos a la posición del Reino de España. Además, el hecho de que algunas de las partes demandantes hayan presentado denuncias ante la Comisión en relación con este asunto no basta para con-

ferirles legitimación, dado que, según reiterada jurisprudencia, la Comisión no está obligada a iniciar un procedimiento de infracción contra un Estado miembro (sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 1990, Sonito y otros/Comisión, C-87/89, Rec. p. I-1981, apartado 6).

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

45 Con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento, salvo decisión en contrario del Tribunal de Primera Instancia, el resto del procedimiento sobre la excepción de inadmisibilidad se desarrollará oralmente. En el presente caso, el Tribunal de Primera Instancia se estima suficientemente informado por los documentos obrantes en autos y decide que no procede abrir la fase oral.

46 El Tribunal de Primera Instancia considera que se debe examinar, si los demandantes poseen legitimación antes de analizar si el acto impugnado por estos últimos constituye una decisión a efectos del artículo 173 del Tratado.

47 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia estima que procede examinar en primer lugar la legitimación de los particulares demandantes y después la de las asociaciones demandantes.

Sobre la legitimación de los particulares demandantes

48 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que, según reiterada jurisprudencia, los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión sólo pueden alegar que los afecta individualmente si ésta les atañe en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que los caracteriza frente a cualquier otra

persona y por ello los individualiza de manera análoga a la del destinatario (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec. p. 197; de 14 de julio de 1983, Spijker/Comisión, 231/82, Rec. p. 2559; de 21 de mayo de 1987, Deutsche Lebensmittelwerke y otros/Comisión, 97/85, Rec. p. 2265; Cook/Comisión, antes citada, y de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, Rec. p. I-3203; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 19 de mayo de 1994, Air France/Comisión, T-2/93, Rec. p. II-323, y Consorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica»/Comisión, T-465/93, Rec. p. II-361).

49 Antes de examinar si se cumplen en el presente caso los requisitos exigidos por la citada jurisprudencia, el Tribunal de Primera Instancia estima que se debe examinar la procedencia de la tesis de las demandantes, según la cual el Tribunal de Primera Instancia, al analizar la admisibilidad de su recurso, debería deshacerse de las restricciones que derivan de la citada jurisprudencia, según la cual los terceros demandantes deben acreditar que el acto impugnado los afecta de una manera análoga a la del destinatario de la Decisión, y concentrarse, en cambio, únicamente en el hecho de que han sufrido o podrían sufrir una pérdida o un perjuicio debido a las consecuencias nefastas que para el medio ambiente podrían derivar de un comportamiento ilegal de las Instituciones comunitarias. En este contexto, como se ha explicado anteriormente (véanse los apartados 30 y 32 *supra*), los demandantes subrayan que sus intereses, a los que afecta la Decisión impugnada no son de tipo económico, como ha sido el caso en casi todas las sentencias dictadas en virtud del artículo 173 del Tratado, sino de naturaleza completamente diferente, que tiene que ver con la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza.

50 El Tribunal de Primera Instancia destaca, a este respecto, que si bien es cierto que la citada jurisprudencia está constituida por sentencias dictadas, en su mayoría, en asuntos relativos, en principio, a intereses de tipo económico, no es menos cierto que el criterio esencial aplicado por esta jurisprudencia, es decir, principalmente, la concurrencia de circunstancias suficientes para que el tercero demandante pueda alegar que la Decisión impugnada le afecta de una manera que le caracteriza frente a cualquier persona, sigue siendo aplicable, sea cual fuere la naturaleza de los intereses afectados, económicos o de otro tipo, de los demandantes.

51 Por consiguiente, el criterio cuya aplicación solicitan los demandantes, que se limitaría a la mera existencia de un perjuicio presente o futuro, no puede bastar por sí sólo para conferir legitimación a un demandante, cuando tal perjuicio puede afectar de forma general y abstracta a un gran número de particulares que no puede determinarse *a priori*, de forma que pueda individualizarse de manera análoga a la del destinatario de una decisión, con arreglo a la jurisprudencia antes citada. Esta conclusión no puede verse afectada por la afirmación de que, según las prácticas jurisprudenciales nacionales en materia de protección del medio ambiente, la legitimación puede depender de la mera existencia de un interés «suficiente» en los demandantes, como estos sostienen (véase el apartado 33 *supra*), ya que la legitimación en virtud del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado depende de que se cumpla el requisito de que la Decisión impugnada afecte directa e individualmente al demandante (véase el apartado 48 *supra*).

52 De ello resulta que no puede acogerse la tesis de los demandantes, según la cual su legitimación debería apreciarse, en el presente caso, a la luz de criterios distintos de los ya consagrados por la jurisprudencia.

53 Por consiguiente, procede examinar si, en el caso de autos, la Decisión impugnada afecta individualmente a los demandantes, en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que los caracteriza frente a cualquier otra persona y por ello los individualiza de una manera análoga a la del destinatario de esta Decisión.

54 El Tribunal de Primera Instancia declara a este respecto, en primer lugar, que los demandantes son dieciséis particulares que invocan, bien su única condición objetiva de «residente local», de «pescador», de «agricultor», bien su condición de persona preocupada por las consecuencias que la construcción de las dos centrales podría tener sobre el turismo local, la salud de los habitantes de las Islas Canarias y el medio ambiente. Por lo tanto, los demandantes no invocan una condición esencialmente diferente de la del conjunto de las personas que residen o ejercen una actividad en las regiones afectadas, de manera que a su respecto, la Decisión impugnada, al conceder una ayuda financiera a la construcción de dos centrales eléctricas

en Gran Canaria y Tenerife, constituye una medida cuyos efectos pueden afectar a diversas categorías de particulares de forma objetiva, general y abstracta y, de hecho, a cualquier persona con domicilio o residencia en las regiones de que se trata.

55 Pues bien, la Decisión impugnada sólo puede afectar a los demandantes del mismo modo que a cualquier otro residente local, pescador, agricultor o turista que, real o potencialmente, se encuentre en una situación idéntica a la suya (sentencia Spijker/Comisión, antes citada, apartado 9; auto del Tribunal de Primera Instancia de 21 de febrero de 1995, Associazione agricoltori della provinzia di Rovigo y otros/Comisión, T-117/94, Rec. p. II-455, apartado 25).

56 Procede hacer constar, en segundo lugar, que el hecho de que las partes demandantes segunda, quinta y sexta hayan presentado denuncia ante la Comisión tampoco puede constituir una circunstancia especial que permita, por ello, individualizarlas frente a cualquier otra persona y conferirles la legitimación con arreglo al artículo 173 del Tratado. El Tribunal de Primera Instancia destaca a este respecto que, en el ámbito de las ayudas financieras concedidas por el FEDER, no se han previsto procedimientos específicos que asocien a los particulares a la adopción, a la ejecución y al seguimiento de las decisiones adoptadas al efecto. Ante tales circunstancias, la mera presentación de una denuncia y el eventual intercambio de correspondencia con la Comisión no puede conferir a un denunciante legitimación con arreglo al artículo 173. En efecto, según jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una persona que solicita a una Institución no que adopte una decisión a su respecto, sino que incoe un procedimiento de investigación frente a terceros, aunque pueda ser considerada como indirectamente interesada, no se encuentra por ello en la misma posición del destinatario real o potencial de un acto susceptible de anulación a efectos del artículo 173 del Tratado (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de junio de 1982, Lord Bethell/Comisión, 246/81, Rec. p. 2277).

57 De lo que precede resulta que las circunstancias invocadas por los demandantes no bastan para caracterizarlos frente a cualquier otra persona y por ello individualizarlos de manera análoga a la del destinatario de la Decisión.

58 Se desprende de lo anterior que procede declarar la inadmisibilidad del recurso de los particulares demandantes.

Sobre la legitimación de las asociaciones demandantes

59 El Tribunal de Primera Instancia recuerda en primer lugar que, según jurisprudencia reiterada, una asociación constituida para promover los intereses colectivos de una categoría de justiciables no puede ser considerada como directa e individualmente afectada, a efectos de lo previsto en el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, por un acto que afecta a los intereses generales de esa categoría y, por consiguiente, sólo está legitimada para interponer un recurso de anulación cuando sus miembros no puedan hacerlo individualmente (sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1962, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes y otros/Consejo, asuntos acumulados 19/62 a 22/62, Rec. p. 943, y de 18 de marzo de 1975, Union syndicale y otros/Consejo, 72/74, Rec. p. 401; 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; sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, DEFI/Comisión, 282/85, Rec. p. 2469; auto del Tribunal de Justicia de 5 de noviembre de 1986, UFADE/Consejo y Comisión, 117/86, Rec. p. 3255, apartado 12; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 1995, AITEC y otros/Comisión, asuntos acumulados T-447/93, T-448/93 y T-449/93, Rec. p. II-1971, apartados 58 y 59). Por otra parte, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que la concurrencia de circunstancias especiales, como la del papel desempeñado por una asociación en un procedimiento que haya conducido a la adopción de un acto a efectos del artículo 173 del Tratado, puede justificar la admisibilidad de un recurso interpuesto por una asociación a cuyos miembros no afecta directa e individualmente el acto controvertido (sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy y otros/Comisión, asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219, y de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, Rec. p. I-1125).

60 El Tribunal de Primera Instancia destaca que las tres asociaciones demandantes, Greenpeace, TEA y CIC, alegan que representan los intereses generales, en materia de protección del medio ambiente, de las personas que residen en Gran Canaria y Tenerife y que la Decisión impugnada afecta a sus miembros sin por ello invocar la

existencia de circunstancias especiales que puedan justificar el interés individual de sus miembros frente a cualquier otra persona que resida en las regiones mencionadas. Ante tales circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia estima que el posible perjuicio en la situación jurídica de los miembros de las asociaciones demandantes no puede ser diferente del perjuicio alegado por los particulares demandantes en el presente asunto. De lo que se deduce que, en la medida en que, como ha declarado el Tribunal de Primera Instancia (véase el apartado 58 *supra*), en el presente asunto no puede considerarse que la Decisión impugnada afecte individualmente a los particulares demandantes, tampoco puede afectar a los miembros de las asociaciones demandantes, en su condición de residentes locales de Gran Canaria y Tenerife.

61 Habida cuenta de que, en el presente caso, no se cumple uno de los requisitos para que proceda acordar la admisión de un recurso de una asociación con arreglo al artículo 173 del Tratado, se debe examinar si el intercambio de correspondencia y la entrevista que una de las tres asociaciones demandantes, en concreto Greenpeace, mantuvo con la Comisión en relación con la financiación del proyecto de construcción de dos centrales eléctricas en las Islas Canarias, constituyen circunstancias especiales que puedan conferirles legitimación como asociación, de acuerdo con las sentencias CIRFS y otros/Comisión, y Van der Kooy y otros/Comisión, antes citadas.

62 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia declara que, a diferencia del asunto CIRFS y otros/Comisión, en el caso de autos, la Comisión no incoó ningún procedimiento antes de la adopción de la Decisión impugnada en el que Greenpeace hubiera intervenido y que esta última tampoco fue, en modo alguno, el interlocutor de la Comisión en lo que se refiere a la adopción de la Decisión de base C(91) 440 y/o de la de la Decisión objeto de litigio. Por lo tanto, Greenpeace no puede alegar la existencia de un interés individual propio y distinto del de sus miembros para justificar su legitimación (sentencias CIRFS y otros/Comisión, y Van der Kooy y otros/Comisión, antes citadas).

63 Procede añadir, además, que la correspondencia que Greenpeace intercambió con la Comisión y la entrevista que mantuvo posteriormente con los servicios de esta última sólo tenían carácter informativo, habida cuenta de que la Comisión no está obligada ni a consultar ni a oír a los demandantes en el marco de la ejecución de la

Decisión C(91) 440 (véase el apartado 56 *supra*). En consecuencia, las actuaciones realizadas por Greenpeace ante la Comisión no pueden conferirle legitimación a efectos del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado.

64 De todo lo que antecede se desprende que la Decisión adoptada por la Comisión entre el 7 de marzo de 1991 y el 29 de octubre de 1993, en la cual se acordó que el FEDER pagaría entre 11 y 12 millones de ECU al Reino de España en concepto de reembolso de los gastos realizados en la construcción de dos centrales eléctricas en las Islas Canarias (Gran Canaria y Tenerife), no afecta individualmente ni a las personas físicas demandantes ni a las asociaciones demandantes.

65 Por consiguiente, y sin que sea necesario examinar en el presente caso la existencia de una decisión susceptible de un recurso con arreglo al artículo 173 del Tratado ni si la Decisión impugnada afecta directamente a los demandantes, procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

Costas

66 Con arreglo al apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por las partes demandantes, procede condenarlas en costas.

67 Con arreglo al párrafo primero del apartado 4 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio, soportarán sus propias costas. En consecuencia, el Reino de España cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

resuelve:

1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.

2) Condenar solidariamente en costas a las partes demandantes.

3) El Reino de España cargará con sus propias costas.

Dictado en Luxemburgo, a 9 de agosto de 1995.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

J.L. Cruz Vilaça