CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GEORGES COSMAS

presentadas el 23 de septiembre de 1997 *

Indice

I. Observaciones introductorias ..... I - 1654

II. Hechos y procedimiento ..... I - 1654

III. El auto recurrido ..... I - 1656

IV. Marco jurídico ..... I - 1659

V. Alegaciones de las partes ..... I - 1659

A. Alegaciones de las partes recurrentes ..... I - 1659

B. Alegaciones de la Comisión ..... I - 1664

C. Alegaciones del Reino de España ..... I - 1666

VI. Mis puntos de vista sobre el recurso de casación ..... I - 1669

A. Sobre la posibilidad que tiene el ciudadano de la Comunidad de derivar un derecho o interés legítimo, acreedor a protección jurisdiccional, del bien que constituye la conservación del medio ambiente en el marco del ordenamiento jurídico comunitario ..... I - 1670

a) La dimensión pública de la protección del medio ambiente ..... I - 1670

b) El reconocimiento de derechos de los particulares en el Derecho comunitario derivado ..... I - 1673

c) La existencia de una obligación especial de la Comisión de controlar si las obras financiadas son compatibles con la legislación comunitaria sobre medio ambiente ..... I - 1676

B. Sobre si el acto impugnado afectaba individualmente a los recurrentes ..... I - 1679

a) Sobre la tutela jurisdiccional otorgada por los órganos jurisdiccionales nacionales en tanto que causa excluyente de la legitimación activa de los recurrentes ..... I - 1679

b) Sobre la legitimación activa de los particulares recurrentes ..... I - 1681

i) Datos jurisprudenciales existentes hasta la fecha ..... I - 1682

ii) Las restricciones procesales del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado y la singularidad del presente litigio ..... I - 1689

c) Sobre la legitimación activa de las organizaciones medioambientales recurrentes ... I - 1698

VII. Conclusión ..... I - 1701

* Lengua original: griego.

I. Observaciones introductorias

1. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia debe pronunciarse sobre el recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 49 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, en contra del auto de 9 de agosto de 1995 del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. [1] Mediante el auto recurrido en casación se desestimó el recurso que interpusieron organizaciones medioambientales y particulares, con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado CE, dirigido a obtener la anulación de la Decisión de la Comisión de pagar al Gobierno español con carácter complementario, además de las cantidades inicialmente concedidas, 12 millones de ECU destinados a cubrir los gastos efectuados para la construcción de dos centrales eléctricas en las Islas Canarias. Según los demandantes, dicha Decisión fue adoptada entre el 7 de marzo de 1991, fecha en que se adoptó la Decisión C(91) 440 de la Comisión, por la que se aprobó la financiación de la referida obra, y el 29 de octubre de 1993, fecha en la que la Comisión confirmó que ya se habían pagado al Gobierno español los importes antes indicados.

2. Para empezar, procede señalar que en el presente asunto el Tribunal de Justicia habrá de pronunciarse sobre el modo y los límites de aplicación del antes mencionado párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado en los casos en que los demandantes basan el interés legítimo que invocan en las consecuencias que supuestamente provoca en el medio ambiente el acto controvertido de la Institución comunitaria.

II. Hechos y procedimiento

3. Los hechos del presente litigio, tal como se describen en el auto recurrido, son los siguientes:

Mediante la Decisión C(91) 440, de 7 de marzo de 1991, adoptada en el marco de la aplicación del Reglamento (CEE) nº 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, [2] modificado por el Reglamento (CEE) nº 3641/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, [3] la Comisión acordó conceder 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 la construcción por Unión Eléctrica de Canarias, S. A. (en lo sucesivo, «Unelco»), de dos centrales eléctricas en las Islas Canarias y, en concreto, en Gran Canaria y Tenerife. La referida financiación estaba escalonada en cuatro años, siendo pagadero el primer tramo en el momento en que se adoptara la Decisión C(91) 440, antes citada. Los pagos ulteriores podían reducirse o suspenderse si el examen del avance de la ejecución de la obra

1 — Auto del Tribunal de Primera Instancia de 9 de agosto de 1995, Greenpeace/Comisión (T-585/93, Rec. p. II-2205).

2 — DO L 169, p. 1; EE 14/01, p. 88.

3 — DO L 350, p. 40.

pusiera de manifiesto irregularidades y, en particular, una modificación importante que afectara a las condiciones de dicha ejecución, para la que no se hubiera pedido previamente la aprobación de la Comisión. Dicho requisito se estableció en el artículo 5 de la Decisión, antes citada, de la Comisión, así como en los apartados A.20, A.21 y C.2 de su Anexo III.

4. Ya el 23 de diciembre de 1991 dos de las partes recurrentes comunicaron por escrito a la Comisión, con respecto a las obras emprendidas en Gran Canaria, que Unelco no había efectuado conforme a las disposiciones comunitarias vigentes, [4] un estudio para evaluar las repercusiones sobre el medio ambiente. Asimismo, otro de los recurrentes notificó a la Comisión, mediante escrito de 23 de noviembre de 1992, que Unelco 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, como exige la legislación nacional aplicable.

5. En efecto, 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. El 26 de marzo de 1993 y el 2 de abril de 1993, respectivamente, se interpusieron sendos recursos administrativos por parte de organizaciones locales de protección del medio ambiente que se cuentan entre los recurrentes en el presente asunto. [5] El 18 de diciembre de 1993, Greenpeace Spain, asociación para la defensa del medio ambiente que es 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 recurrente primera, inició un procedimiento ante un órgano jurisdiccional nacional con objeto de impugnar la validez de las autorizaciones administrativas concedidas a Unelco por las autoridades administrativas españolas competentes.

6. Paralelamente, Greenpeace comenzó a establecer una serie de contactos con la Comisión. Más concretamente, mediante escrito de 17 de marzo de 1993, solicitó a la Comisión que le confirmara si habían sido transferidos fondos comunitarios para la construcción de dos centrales eléctricas en las Islas Canarias y que le informara acerca del calendario de pago. En su respuesta contenida en escrito de 13 de abril de 1993, el Director General de la DG XVI de la Comisión invitó a Greenpeace a «leer» la Decisión C(91) 440, que a su juicio contenía las condiciones de concesión de la ayuda comunitaria y el plan de financiación. Mediante otro 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)

4 — 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).

5 — Se trata de Tagoror Ecologista Alternativo (TEA) y de la Comisión Canaria contra la Contaminación (CIC).

nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, [6] que establece que «las actividades que sean objeto de financiación [...] 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 [...] la protección del medio ambiente». Mediante escrito de 23 de junio de 1993, el Director General de la DG XVI de la Comisión respondió a Greenpeace que no podía proporcionarle la información que solicitaba, ya que se refería a los procedimientos internos de decisión de la Comisión, si bien aseguró que esta última sólo había tomado su Decisión «tras una intensa concertación entre sus servicios». Asimismo, el 29 de octubre de 1993 se celebró en Bruselas una reunión entre Greenpeace y los funcionarios competentes de la DG XVI de la Comisión, relativa precisamente a la financiación por el FEDER de la construcción de las centrales eléctricas en Gran Canaria y Tenerife.

7. El 21 de diciembre de 1993, los hoy recurrentes en casación interpusieron un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia, cuyo objeto era la anulación de la Decisión antes citada de la Comisión, por la que se aprobó la financiación de la acción. En el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia intervino el Reino de España. Mediante su auto, antes citado, de 9 de agosto de 1995, el Tribunal de Primera Instancia estimó la excepción de inadmisibilidad que propuso la Comisión y, por este motivo, declaró la inadmisibilidad del recurso.

8. Las partes vencidas en primera instancia interpusieron contra dicho auto un recurso de casación, en el que solicitan al Tribunal de Justicia que anule el auto del Tribunal de Primera Instancia, que acuerde la admisión del recurso que interpusieron ante el Tribunal de Primera Instancia y que condene en costas a la Comisión. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación o, con carácter subsidiario, acuerde la inadmisión del recurso por alguno de los motivos que expuso en primera instancia y, por último, que condene en costas a los recurrentes. Por su parte, el Reino de España solicita que se desestime el recurso de casación, confirmando que el auto del Tribunal de Primera Instancia se ajusta a Derecho, y se impongan las costas a los recurrentes.

III. El auto recurrido

9. En el auto recurrido, el Tribunal de Primera Instancia examinó si los demandantes poseían legitimación activa para interponer el recurso del que conocía, distinguiendo entre los particulares demandantes y las asociaciones medioambientales demandantes.

10. a) En lo que respecta a los primeros, se basó en la jurisprudencia reiterada tanto del Tribunal de Justicia como del Tribunal de Primera Instancia, de conformidad con la cual «[...] los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión sólo pueden alegar que les afecta individualmente si ésta les atañe en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que les caracteriza frente a cualquier otra persona y

6 — Reglamento 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).

por ello les individualiza de manera análoga a la del destinatario». [7] Con este punto de partida, no se adhirió al enfoque interpretativo del párrafo cuarto del artículo 173 que adujeron los demandantes, según el cual la jurisprudencia restrictiva antes citada no puede trasladarse a aquellos casos en que los intereses legítimos a los que afecta la Decisión impugnada no son de naturaleza económica, sino que están relacionados con las consecuencias negativas para el medio ambiente del comportamiento ilegal de las Instituciones comunitarias. A este respecto, el Tribunal estimó que el criterio esencial en que se basa la jurisprudencia reiterada «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». [8] La mera invocación de un perjuicio que puede afectar de forma general y abstracta a un número de particulares que no puede determinarse *a priori*, «[...] de forma que pueda individualizarse de manera análoga a la del destinatario de una decisión [...]» [9] no basta para conferir legitimación activa. El Tribunal de Primera Instancia consideró asimismo que la referida jurisprudencia constituye la única interpretación correcta del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado; en esta disposición se establece expresamente que la decisión recurrida ha de afectar directa e individualmente al demandante. Esta postura tampoco puede verse afectada por la comprobación de que la tendencia registrada en los últimos años ante los órganos jurisdiccionales nacionales competentes consiste en hacer depender la legitimación activa, en particular en materia de protección del medio ambiente, de la mera existencia de un interés «suficiente» de los demandantes. [10] Por los motivos indicados, el Tribunal de Primera Instancia juzgó que procedía examinar si, en el caso de autos, la Decisión impugnada afectaba individualmente a los demandantes. El Tribunal de Primera Instancia se pronunció de forma negativa sobre este interrogante, teniendo en cuenta dos elementos, en su opinión evidentes, que se exponen en los apartados 54 a 56 del auto recurrido, cuyo tenor es el siguiente:

11. «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.

7 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, Rec. p. 197); de 14 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); de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión (C-198/91, Rec. p. I-2487), 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).

8 — Apartado 50 del auto recurrido.

9 — Apartado 51 del auto recurrido.

10 — Este argumento comparativo fue aducido de forma pormenorizada por los demandantes.

12. 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).

13. 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).»

14. b) En lo que respecta a la legitimación activa de las asociaciones demandantes, el Tribunal de Primera Instancia se atuvo a la jurisprudencia existente hasta la fecha, según la cual una asociación constituida para promover los intereses colectivos de una categoría de justiciables carece de legitimación activa para impugnar un acto de una Institución comunitaria que afecta a los intereses generales de esa categoría cuando sus miembros no tengan individualmente dicha legitimación, [11] salvo si dicha asociación ha desempeñado un papel concreto en el marco en un procedimiento que haya conducido a la adopción de un acto a efectos del artículo 173 del Tratado; a condición, ciertamente, de que dicho papel especial pueda justificar la admisibilidad del recurso interpuesto por la asociación, aun cuando sus miembros no resulten afectados directa e individualmente por el acto controvertido. [12]

15. En este contexto, en el auto recurrido se indica que las asociaciones demandantes no invocaron la existencia de circunstancias especiales que pudieran justificar el interés individual de sus miembros frente a cualquier otra persona que residiera en las Islas de Gran Canaria y Tenerife. «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 deman-

11 — El Tribunal de Primera Instancia invoca a) las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre 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, y b) la 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.

12 — 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).

dantes en el presente asunto.» [13] Por consiguiente, en la medida en que se consideró que la Decisión impugnada no afectaba individualmente a los particulares demandantes en el asunto examinado, lógicamente no era posible, a juicio del Tribunal de Primera Instancia, considerar que afectara individualmente a los miembros de las asociaciones demandantes.

16. Además, el Tribunal de Primera Instancia examinó si los contactos que mantuvo con la Comisión una de las referidas organizaciones, en concreto, Greenpeace, podían fundar suficientemente la legitimación activa de esta última. Sobre esta cuestión, dio una respuesta negativa, tras haber estimado, en primer lugar, que «la Comisión no incoó ningún procedimiento antes de la adopción de la Decisión impugnada en el que Greenpeace hubiera intervenido y [..] 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» [14] y, en segundo lugar, «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». [15]

17. Por los motivos referidos, el Tribunal de Primera Instancia, mediante su citado auto, declaró la inadmisibilidad del recurso en su totalidad, por entender que el acto impugnado no «afecta individualmente» a los demandantes, sin pasar a examinar los restantes motivos basados en la inadmisibilidad que había aducido la Comisión.

13 — Apartado 60 del auto recurrido.
14 — Apartado 62 del auto recurrido.
15 — Apartado 63 del auto recurrido.

IV. Marco jurídico

18. Como se ha señalado anteriormente, la controversia jurídica versa sobre la interpretación del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, que tiene el siguiente tenor: «Toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, 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.»

V. Alegaciones de las partes

A. *Alegaciones de las partes recurrentes*

19. a) En sus escritos, los recurrentes presentan, para empezar, el marco jurídico pertinente para la resolución del presente asunto, que en su opinión no fue apreciado de forma correcta por el Tribunal de Primera Instancia. Es decir, entienden que, cuando hubo de aplicar la disposición del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, debió tomar en consideración lo siguiente: la Decisión C(91) 440 de la Comisión, en cuya exposición de motivos se indica expresamente la necesidad de ejecutar la acción financiera cumpliendo lo establecido por la normativa comunitaria en materia de protección del medio ambiente

y, principalmente, en la Directiva 85/337, dadas las eventuales repercusiones medioambientales de dicha acción, imponía a la Comisión, siempre que comprobase que en la ejecución de la obra no se respetaba la «normativa comunitaria», [16] la obligación de suspender el desembolso de la financiación comunitaria, de informar al respecto a las autoridades estatales competentes y de determinar las medidas que debieran adoptarse. Además, alegan que el Reglamento nº 2052/88 del Consejo, en el marco del cual se adoptó la Decisión C(91) 440, antes citada, contempla expresamente que las actividades objeto de financiación deben atenerse a las disposiciones comunitarias relativas a la protección del medio ambiente.

20. De lo que antecede deducen los recurrentes que, en la ejecución de la Decisión C(91) 440, la Comisión debía, por un lado, controlar de forma sistemática si los proyectos de construcción de la acción objeto de financiación se estaban ejecutando de conformidad con el Derecho comunitario en materia de medio ambiente y, en particular, con la Directiva 85/337 y, por otro, de negar el mantenimiento de la financiación en los casos en que comprobase que no se estaban respetando las disposiciones comunitarias sobre medio ambiente. Asimismo, consideran que en la medida en que la ejecución de los proyectos de construcción de la acción de que se trata se inició antes de efectuar el estudio sobre las repercusiones medioambientales y que la Comisión conocía dicha irregularidad, la Decisión de esta última de pagar a España importes complementarios que ascendieron a 12 millones de ECU constituye un incumplimiento directo de sus obligaciones antes referidas.

16 — Séptimo considerando de la Decisión C(91) 440.

21. Sobre este extremo, los recurrentes estiman necesario recordar que, de acuerdo con la que consideran es la más correcta interpretación de la Directiva 85/337, esta última confiere al «público interesado» en un proyecto público o privado con eventuales repercusiones de importancia en el medio ambiente una serie de derechos, entre ellos el de acceso a la información relativa al proyecto y la «posibilidad de expresar su opinión antes de iniciarse el proyecto». [17] Existen, pues, determinados derechos reconocidos a los particulares que guardan relación con la protección del medio ambiente y pueden ser invocados directamente por sus titulares, en la medida en que el Tribunal de Justicia [18] ha declarado que las disposiciones pertinentes de la Directiva 85/337 son de carácter claro e incondicional y, por tanto, producen efecto directo en el ordenamiento jurídico nacional.

22. En resumen, el razonamiento en el que se basa la pretensión de protección jurisdiccional deducida por los recurrentes es el siguiente:

— Incumbía a la Comisión una obligación concreta de no desembolsar o de suspender la financiación de la obra de que se trata si comprobaba que se estaba ejecutando incumpliendo las disposiciones comunitarias.

17 — Apartado 2 del artículo 6 de la Directiva 85/337.

18 — Los recurrentes invocan la sentencia de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania (C-431/92, Rec. p. I-2189), apartados 37 a 40.

— En efecto, la obra comenzó a ejecutarse sin que existiera un previo estudio sobre las consecuencias medioambientales, vulnerando lo dispuesto en la Directiva 85/337, que a su vez confiere derechos a una determinada categoría de ciudadanos de la Comunidad.

— En consecuencia, en la medida en que la Comisión, pese a haber sido informada oportunamente sobre la omisión antes referida, no procedió a suspender la financiación complementaria, incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario consistentes, al menos en parte, en salvaguardar el derecho de los recurrentes a la protección del medio ambiente, tal como se desprende del Derecho comunitario en general y de las disposiciones antes citadas de la Directiva 85/337, en particular.

23. b) Los recurrentes sostienen que el Tribunal de Primera Instancia erró al interpretar y aplicar el artículo 173 del Tratado, puesto que no empleó los criterios indicados para examinar si los demandantes en el procedimiento del que conocía habían sido afectados individualmente, a efectos del artículo 173, por el acto impugnado de la Comisión. Más concretamente, el Tribunal de Primera Instancia se atuvo a la jurisprudencia de este Tribunal referente a los litigios de carácter estrictamente económico, de conformidad con la cual un particular debe pertenecer a un «círculo cerrado» para que un acto comunitario le afecte individualmente. Por este motivo, según los recurrentes, el Tribunal de Primera Instancia no tomó en consideración la naturaleza específica y el carácter singular del «interés legítimo medioambiental», desde el momento en que, hasta la fecha, el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado sobre la cuestión de la legitimación activa de los particulares cuando éstos alegan que el bien jurídico lesionado es la protección del medio ambiente.

24. Los recurrentes consideran que el enfoque interpretativo seguido por el Tribunal de Primera Instancia crea un vacío en la tutela jurisdiccional otorgada por el ordenamiento jurídico comunitario, siempre que se plantea una cuestión relativa al control del respeto de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente por parte de las Instituciones comunitarias. En la medida en que el bien que constituye la protección del medio ambiente es común a todos e interesa al conjunto de los ciudadanos de la Comunidad, no puede existir, en caso de lesión del mismo, un «círculo cerrado» de personas afectadas por esa lesión, o al menos no como el Tribunal de Primera Instancia concibe dicho círculo cerrado. Según los recurrentes, del auto impugnado se desprende de manera clara que la aplicación a los asuntos referentes al medio ambiente de la jurisprudencia clásica sobre cuándo un acto afecta individualmente al demandante produce la consecuencia práctica de excluir por entero la posibilidad de que los particulares impugnen los actos comunitarios que lesionan sus intereses derivados de la protección del medio ambiente. El vacío jurídico se hace más patente al comprobar que, en casos como el presente litigio, los demandantes privilegiados del artículo 173 (es decir, los Estados miembros, el Consejo y la Comisión) no se preocupan de utilizar la posibilidad que les confiere el párrafo segundo de ese artículo.

25. Por otra parte, en opinión de los recurrentes, ese vacío no se colma por la circuns-

tancia de que los particulares carentes de legitimación activa puedan dirigirse a los órganos jurisdiccionales nacionales para salvaguardar sus derechos, haciendo uso de los medios de impugnación que les otorga el Derecho interno. En el presente asunto, el procedimiento entablado ante los órganos jurisdiccionales españoles únicamente puede referirse a la legalidad de los actos nacionales y la inobservancia por parte de las autoridades españolas de las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva 85/337 del Consejo. En cambio, en el marco del procedimiento nacional no puede ponerse en tela de juicio la legalidad del acto de la Comisión impugnado ante el Tribunal de Primera Instancia, en la medida en que los órganos jurisdiccionales españoles carecen de competencia para controlar la legalidad, a la luz del Derecho comunitario, del desembolso por la Comisión de determinados importes para la financiación de una obra. [19]

26. Los recurrentes subrayan asimismo que la solución dada en el auto recurrido del Tribunal de Primera Instancia contradice directamente la que tiende a consolidarse ante los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros, así como la que impone la evolución reciente del Derecho internacional. A este respecto, los recurrentes invocan una serie de elementos de comparación, de los que deducen que los sistemas jurídicos de los Estados miembros, en conjunto, han evolucionado en el sentido de ampliar la legitimación de los justiciables que desean obtener tutela jurisdiccional en casos de lesión de sus intereses legítimos derivados de la defensa del bien que es el medio ambiente. En efecto, afirman que si hubieran interpuesto recursos ante órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, en todos o en varios de los casos se hubiera declarado la admisibilidad de dichos recursos.

27. Asimismo, los recurrentes sostienen que la interpretación restrictiva que adoptó el Tribunal de Primera Instancia en su auto recurrido contradice la evolución del Derecho tanto comunitario como internacional en relación con la protección del medio ambiente. Invocan la jurisprudencia de este Tribunal en la que se proclamó que la protección del medio ambiente es «uno de los objetivos esenciales de la Comunidad» [20] y que la legislación comunitaria en materia de medio ambiente puede crear derechos y obligaciones de los particulares. [21] Además, los recurrentes se remiten al V Programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente, que fue aprobado por el Consejo y por los representantes de los Estados miembros; [22] al décimo principio de la Declaración de Río, ratificada por la Comunidad; al Programa 21; al Convenio del Consejo de Europa sobre la responsabilidad civil por daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente; a recientes sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, y al sistema de control administrativo que introdujo en 1993 el Banco Mundial, que permite el control de sus actos cuando éstos tienen efectos negativos para el medio ambiente.

19 — Los recurrentes invocan la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de marzo de 1994, Air France/Comisión (T-3/93, Rec. p. II-121), apartado 69; en la que se declara expresamente que la existencia de medios de impugnación nacionales no excluye la posibilidad de un particular de impugnar directamente ante el Juez comunitario la legalidad de una Decisión comunitaria, sobre la base del artículo 173 del Tratado.

20 — Sentencias de 7 de febrero de 1985, ADBHU (240/83, Rec. p. 531), apartado 13, y de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca (302/86, Rec. p. 4607), apartado 8.

21 — Sentencias de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania (C-131/88, Rec. p. I-825), apartado 7, y de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-361/88, Rec. p. I-2567), apartados 15 y 16.

22 — DO 1993, C 138, p. 1.

28. Habida cuenta de lo que antecede, los recurrentes proponen una interpretación distinta del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. De conformidad con su razonamiento, para determinar si a un particular le afecta individualmente un acto de la Comunidad, cuando invoca un atentado contra el medio ambiente provocado por el incumplimiento por parte de las Instituciones comunitarias de las obligaciones que les impone el Derecho comunitario, el Juez comunitario debe exigir del demandante que demuestre el cumplimiento de los tres requisitos siguientes:

29. a) que ha sufrido personalmente un perjuicio (real o potencial) debido al comportamiento supuestamente ilegal de la Institución comunitaria, por ejemplo la lesión de sus derechos o intereses legítimos derivados del bien que constituye el medio ambiente;

b) que dicho perjuicio ha sido provocado por el acto impugnado, y

c) que la situación perjudicial puede ser reparada mediante el pronunciamiento de una resolución.

30. Los recurrentes consideran que satisfacen los tres requisitos mencionados. Por lo que respecta al primero de ellos, reiteran los elementos que invocaron ante el Tribunal de Primera Instancia, consistentes en la descripción de la naturaleza y alcance del perjuicio sufrido como consecuencia de los actos de la Comisión. En relación con el segundo requisito, observan que el referido perjuicio fue provocado por los actos de la Comisión puesto que las autoridades (nacionales) españolas no disponen de ninguna potestad discrecional sobre el modo de utilizar las ayudas que obtienen en virtud de la Decisión C(91) 440; en otras palabras, al pagar a España los importes necesarios para proseguir una obra de manera contraria a las disposiciones del Derecho comunitario en materia de medio ambiente y, en particular, de la Directiva 85/337, la Comisión contribuyó directamente al perjuicio que los recurrentes sufrieron como consecuencia del atentado contra el medio ambiente. En lo que respecta al tercer requisito, sostienen que el mencionado perjuicio podría ser reparado mediante una resolución que anulase la Decisión de la Comisión de continuar financiando la obra; puesto que, según los recurrentes, es de esperar que a falta de la financiación necesaria para la continuación de las obras, la construcción de las centrales eléctricas se interrumpirá.

31. En particular por lo que respecta a las organizaciones medioambientales recurrentes, en el escrito de interposición del recurso de casación se refiere que debería considerarse que dichas asociaciones poseen legitimación activa debido a que uno o varios de sus miembros pertenecen a la categoría de personas que están legitimadas para ejercer acciones ante el Tribunal de Primera Instancia con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, aunque también debido a que pueden invocar de forma autónoma, en apoyo de su legitimación activa, el hecho de que su objetivo más destacado es la protección del medio ambiente y, además, que sus

objetivos comprenden, en particular, la protección del medio ambiente en la región geográfica en la que se está ejecutando la obra controvertida. En especial en lo que atañe al papel desempeñado por las organizaciones o asociaciones representativas y a la necesidad de reconocimiento de su legitimación para recurrir ante los órganos jurisdiccionales comunitarios cada vez que un acto comunitario lesione los intereses y objetivos para cuya salvaguardia fueron constituidas, las organizaciones y asociaciones recurrentes se remiten a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia AITEC y otros/Comisión, [23] y a las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz en el asunto CIDA/Consejo. [24]

32. En conclusión, los recurrentes entienden que la solución que proponen es la más apropiada, y se remiten a la sentencia Plaumann/Comisión [25] del Tribunal de Justicia, de la que deducen que los requisitos procesales del artículo 173 no deben ser interpretados de forma estricta.

23 — Sentencia citada en la nota 11 *supra*, apartados 53 a 62.

24 — Sentencia de 30 de junio de 1988, (297/86, Rec. p. 3531), punto 15: «Tampoco debe pasarse por alto el hecho de que en el presente caso no se trata — como en los citados asuntos 282/95 y 117/86— de un acto que afecte fundamentalmente a los intereses de los miembros de una asociación y no a los intereses de la asociación misma. La cuestión que debe resolverse es la de la adecuada participación de los diferentes *sectores* económicos y sociales en el Comité Económico y social, que debe apreciar el Consejo conforme al artículo 195 del Tratado CEE. Pero, desde esta perspectiva, nada es más natural que confiar la defensa de los intereses *sectoriales* a que se refiere el artículo 195 a las organizaciones sectoriales, es decir, a las asociaciones, tanto más cuanto que los miembros de los grupos están, por lo general, excluidos de la posibilidad de recurrir ante el Tribunal de Justicia, al no estar afectados de manera individual.»

25 — Véase la nota 7 *supra*.

B. *Alegaciones de la Comisión*

33. La Comisión observa, para empezar, que aun cuando se acogiera el planteamiento interpretativo de los recurrentes en lo que se refiere al significado del artículo 173, estos últimos no cumplen los criterios que ellos mismos invocan. Ahora bien, en todo caso, entiende que la solución que proponen los recurrentes no puede adoptarse, puesto que equivale a abandonar el requisito que expresamente establece el párrafo cuarto del artículo 173, según el cual el acto impugnado debe afectar individualmente al recurrente. [26] Señala asimismo la Comisión que el Tribunal de Justicia nunca se ha apartado de su jurisprudencia reiterada según la cual los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión sólo pueden alegar que les afecta individualmente si ésta les atañe en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que les caracteriza frente a cualquier otra persona y por ello les individualiza de manera análoga a la del destinatario. Dicha definición corresponde también a la motivación de las sentencias dictadas en los asuntos 11/82, C-358/89 y T-483/93, invocadas por los recurrentes para sustentar la interpretación *contra legem* que aducen. De este modo, afirma la Comisión, los recurrentes sustituyen la letra de la ley por su propia formulación, según la cual

26 — Por este motivo, según la argumentación de la Comisión, los elementos de Derecho comparado que aducen los recurrentes carecen de todo valor. Por un lado, los textos internacionales en que basan su punto de vista no tienen fuerza vinculante. Por otro, las evoluciones jurisprudenciales en la esfera de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros no pueden trasladarse, afirma la Comisión, al Derecho procesal comunitario. En el seno de los Estados miembros no existe el requisito procesal que establece el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, con arreglo al cual el acto impugnado debe afectar individualmente al demandante.

basta con demostrar que un acto afecta «personalmente» y no, de manera necesaria, «individualmente» al demandante para que este último posea legitimación activa ante los órganos jurisdiccionales comunitarios. Más concretamente, la Comisión subraya que si, finalmente, se abandonase la línea interpretativa que exige de toda persona que interponga un recurso con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado que se «individualice» con respecto al acto impugnado, no se requerirá ya que este último afecte «individualmente» al demandante, sino que bastará con que le afecte «personalmente». Dicha interpretación *contra legem* equivaldría, a juicio de la Comisión, a reconocer a todo residente en las islas de Tenerife y Gran Canaria un interés legítimo para impugnar el acto controvertido de la Comisión. [27]

34. La Comisión señala asimismo que, en su opinión, es infundada la alegación de los recurrentes según la cual la solución que dio el Tribunal de Primera Instancia en el auto recurrido crea un vacío jurídico en la tutela jurisdiccional conferida y el control de la observancia de la legislación comunitaria sobre el medio ambiente por parte de las Instituciones comunitarias. Más concretamente, subraya que los recurrentes, en lo que respecta a la dimensión medioambiental de la obra objeto de financiación, pueden recurrir ante los órganos jurisdiccionales españoles, derecho que en efecto ejercieron varios de ellos. No obstante, no afectan a los recurrentes ni la financiación de la obra en sí ni el papel desempeñado por la Comisión en el control de la observancia por España de las disposiciones comunitarias pertinentes; por consiguiente, carecen de interés legítimo para obtener una resolución judicial sobre dichas cuestiones. La falta de interés legítimo no puede subsanarse por los elementos de comparación invocados por los recurrentes en sus escritos.

35. En lo que respecta a los derechos que estos últimos afirman derivar de la Directiva 85/337, la Comisión señala lo siguiente: si bien dicha Directiva, al menos en cuanto a determinadas disposiciones de la misma, produce efecto directo, no puede sin embargo ser invocada de manera eficaz en el marco del presente litigio. Aun cuando se aceptara que los recurrentes, o algunos de ellos, derivan derechos individuales de la Directiva en la esfera del Derecho nacional, esos derechos no llegan al punto de reconocerles la posibilidad de cuestionar ante el Tribunal de Primera Instancia la legalidad de un acto cual es la Decisión C(91) 440 o de individualizarles, a efectos del párrafo cuarto del artículo 173, con respecto al acto impugnado.

36. La Comisión refuta asimismo la afirmación contenida en el recurso de casación según la cual las organizaciones medioambientales recurrentes poseen legitimación activa puesto que, por un lado, uno o varios de sus miembros están afectados individualmente por el acto impugnado y, por otro, ellas mismas, en su condición de organizaciones representativas cuyo objeto es la protección del medio ambiente en la región de las

27 — Es decir, los demandantes en potencia son decenas, si no centenas o miles de personas. Según la Comisión, esta alegación tampoco resulta enervada por la respuesta indefinida que en su escrito dieron los recurrentes, según la cual «es evidente que en el caso de autos la mayoría de los habitantes de Tenerife y Gran Canaria no cumplirían los requisitos propuestos por los recurrentes».

Islas Canarias, poseen sin más requisito interés legítimo en cuantas cuestiones guardan relación con ese objeto. [28]

37. Asimismo, la Comisión observa que en el recurso de casación no se reitera el motivo aducido en primera instancia, según el cual al menos dos de los demandantes estaban legitimados por el hecho de haber presentado denuncias a la Comisión en relación con las condiciones de ejecución de la obra; de ello deduce que, de forma tácita, los recurrentes retiraron dicho motivo. Por último, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que, si finalmente anula el auto impugnado del Tribunal de Primera Instancia, se pronuncie de forma positiva sobre las otras dos excepciones de inadmisibilidad que propuso en el procedimiento de primera instancia. Llega a la conclusión de que el recurso que interpusieron los ya recurrentes en casación ante el Tribunal de Primera de Instancia únicamente podría ser estimado mediante la revisión del pertinente párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado.

38. Durante la vista, la Comisión señaló asimismo que la construcción de una de las dos unidades de producción de energía eléctrica comenzó en 1990, es decir, antes de que se planteara la cuestión de la financiación de la obra con cargo a fondos comunitarios. En consecuencia, los recurrentes hubieran debido proceder, desde aquel entonces, a actos encaminados a obstaculizar la ejecución de la obra o, al menos, a oponerse a su financiación, impugnando la Decisión C(91) 440 inicial de la Comisión. Sin embargo, no emplearon la diligencia debida y, por ese motivo, interpusieron un recurso *a posteriori* contra la Decisión relativa al mantenimiento de la financiación. El Agente de la Comisión señaló asimismo que el mantenimiento de la financiación de la obra fue decidido debido a que se consideró que no se había producido incumplimiento de las disposiciones de la Directiva 85/337; por tanto, la Comisión ejerció el control al que se había obligado mediante su Decisión C(91) 440 inicial.

39. Asimismo, la Comisión señaló que el ordenamiento jurídico comunitario ofrece a los sujetos de Derecho protección jurisdiccional también fuera de los estrechos límites del recurso del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado; a este respecto, recordó la reciente evolución jurisprudencial relativa al acceso de los ciudadanos a los archivos de las Instituciones comunitarias, al derecho de petición ante el Parlamento Europeo y al derecho de reclamación ante el Defensor del Pueblo. En cambio, a su juicio no cabe esperar que se reduzcan los obstáculos procesales del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, ni se propuso tal cosa en el marco de la Conferencia Intergubernamental.

C. *Alegaciones del Reino de España*

40. El Reino de España, por su parte, propone que se desestime el recurso de casación, formulando las alegaciones siguientes. Para empezar, invoca la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la cuestión de la

28 — La Comisión señala que dicho criterio carece de toda base jurisprudencial, exceptuadas las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz en el asunto CIDA/Consejo, citadas en la nota 24 *supra*, que el Tribunal de Justicia no siguió.

legitimación activa de los particulares, de la que deduce que un particular, para poder recurrir válidamente ante los órganos jurisdiccionales comunitarios, debe estar afectado individualmente por la decisión impugnada, en razón de determinadas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que le caracteriza frente a cualquier otra persona y por ello le individualiza de una manera análoga a la del destinatario de esa decisión. En consecuencia, el Reino de España sostiene que únicamente pueden impugnarse los actos comunitarios que afectan a un círculo cerrado de personas, determinadas o determinables en el momento de la adopción del acto y cuyos derechos pretendía regular el autor del acto. Por este motivo, no basta con que sea posible determinar, más o menos exactamente, el número o, incluso, la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica la medida impugnada, si el demandante no se encuentra en una situación de hecho que le caracteriza e individualiza frente al acto impugnado, de forma análoga a la del destinatario. [29] Así pues, el Tribunal de Justicia únicamente reconoce el derecho a impugnar un acto comunitario a los destinatarios del mismo y a las personas asimilables a ellos.

41. Como consecuencia lógica de lo que antecede, los recurrentes, que no eran destinatarios del acto que impugnan ni pueden asimilarse a su destinatario, a saber, el Reino de España, carecen de legitimación activa y el Tribunal de Primera Instancia obró correctamente al declarar la inadmisibilidad de su recurso. Por este motivo, en principio, no tienen legitimación las organizaciones medioambientales recurrentes. Además, iría en contra del principio de legalidad declarar la admisibilidad de los recursos de las organizaciones medioambientales y, al mismo tiempo, la inadmisibilidad de los recursos de las personas físicas, es decir, reconocer a las organizaciones representativas un interés legítimo más amplio que el reconocido a los particulares. En lo que respecta a estos últimos, el Reino de España observa que tampoco tienen legitimación activa para impugnar la Decisión de la Comisión relativa al mantenimiento de la financiación. Por un lado, no invocan una situación de hecho o cualidad que les sea propia y les individualice de manera análoga a la del destinatario de la Decisión impugnada. [30]

42. En consecuencia, no pertenecen a un círculo cerrado de personas, determinadas o determinables en el momento de la adopción del acto, ni se encuentran en situación análoga a la de su destinatario. Ni siquiera quienes presentaron una denuncia ante la Comisión están individualizados por esa

29 — Se hace remisión al auto del Tribunal de Justicia de 21 de junio de 1993, Van Parijs y otros/Consejo y Comisión (C-257/93, Rec. p. I-3335), y al auto del Tribunal de Primera Instancia de 28 de octubre de 1993, FRSEA y FNSEA/Consejo (T-476/93, Rec. p. II-1187), así como a la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 1996, Buralux y otros/Consejo (C-209/94 P, Rec. p. I-615).

30 — De acuerdo con el razonamiento del Reino de España, si se acogiera el planteamiento interpretativo que proponen los recurrentes, debería reconocerse un interés legítimo a toda persona que pueda invocar las consecuencias de una intervención en el medio ambiente en relación con la pesca, la agricultura, la salud de los habitantes, el turismo, la calidad de vida de los habitantes, la educación de los niños, el perjuicio sufrido por los taxistas, los trabajadores de la región, los propios turistas, los deportistas que practican «windsurfing» y los interesados en la protección de las aves. Así pues, los recurrentes resultan afectados por la Decisión impugnada del mismo modo que cualquier otro particular que ejerza actividades de cualquier clase en la región.

circunstancia, puesto que la Comisión no está obligada a incoar el procedimiento del artículo 169 del Tratado siempre que se presenta una denuncia a tal efecto. [31] Por todos los motivos que anteceden, el Reino de España se adhiere a la solución que acogió el Tribunal de Primera Instancia en su auto recurrido en casación.

43. Por otra parte, el Reino de España refuta la alegación de los recurrentes según la cual la insuficiencia del control de las infracciones cometidas por la Comisión en materia de protección del medio ambiente da lugar a un vacío en la tutela jurisdiccional. En efecto, sostiene que, de acuerdo con el sistema de los Tratados, los particulares disfrutan siempre de la protección legal que les garantiza el Juez nacional, quien es también Juez comunitario de Derecho común. Al mismo tiempo, sólo los Estados miembros y las Instituciones comunitarias poseen interés legítimo para solicitar la anulación de disposiciones de carácter general, como claramente lo indica el artículo 173 del Tratado y lo exige la jurisprudencia al respecto del Tribunal de Justicia. Además, tomando en consideración las características del presente asunto, el Reino de España entiende que en realidad los recurrentes tratan de fabricar un litigio ante los órganos jurisdiccionales comunitarios en el que, bajo la apariencia de la impugnación de la legalidad de un acto comunitario, se pretende de fondo obtener del Juez comunitario un pronunciamiento sobre la legalidad de un acto de las autoridades nacionales, anulándolo directamente. Más concretamente, los recurrentes no alegan interés económico alguno relacionado de manera directa con el modo de funcionamiento del FEDER sino, de forma genérica e indefinida, su interés en la protección del medio ambiente, que sólo puede resultar afectado por un acto de una autoridad nacional.

44. Es decir, aun cuando se aceptara que las autoridades españolas competentes incumplieron las disposiciones comunitarias relativas a la protección del medio ambiente, las cuales pasaron a ser disposiciones nacionales a raíz de la adaptación del ordenamiento jurídico interno a las mismas, en tal caso la autoridad nacional habría vulnerado una norma jurídica nacional y, por tanto, el litigio suscitado pertenecería a la competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales nacionales, que eventualmente podrían someter al Juez comunitario una cuestión, con carácter prejudicial, relativa a la interpretación de las disposiciones comunitarias pertinentes. [32] En conclusión, según el Reino de España, la Decisión controvertida de la Comisión constituye un mero acto de ejecución de la Decisión C(91) 440, que no lesiona ni puede lesionar el medio ambiente ni, en todo caso, los derechos que los recurrentes pudieran derivar de su protección. Por este motivo, en opinión del Reino de España, no cabe hablar de una lesión de los derechos de los ciudadanos derivados de la protección del medio ambiente.

31 — Se menciona la sentencia de 14 de febrero de 1989, Star Fruit/Comisión (247/87, Rec. p. 291).

32 — El Reino de España remite a la sentencia de 3 de diciembre de 1992, Oleificio Borelli/Comisión (C-97/91, Rec. p. I-6313), en la que se declaró que el Tribunal de Justicia carece de competencia para pronunciarse sobre la legalidad de un acto adoptado por una autoridad nacional, aun cuando dicho acto se inserta en un proceso que culmina en una Decisión comunitaria.

45. El Reino de España subraya asimismo que, en su opinión, los recurrentes no tienen ni interés individual ni tampoco interés directo en impugnar el acto de la Comisión relativo al mantenimiento de la financiación. En este sentido, recuerda que la Decisión (C)91 440, al igual que cuantas fueron adoptadas en virtud de la misma, son de carácter financiero y presentan una relación sólo indirecta con el medio ambiente, del mismo modo que están relacionadas con cualquier ámbito de la actividad humana.

46. Por último, durante la vista ante el Tribunal de Justicia, el Agente del Reino de España sostuvo que no alcanza a apreciar la oportunidad del cambio jurisprudencial que proponen los recurrentes, que equivaldría a establecer una *actio popularis* en materia de medio ambiente. Asimismo, añadió que la protección del medio ambiente es uno de tantos bienes jurídicos en un sistema de Derecho y en modo alguno está justificado dispensarle un trato procesal diferente.

VI. Mis puntos de vista sobre el recurso de casación

47. En un principio, estimo importante subrayar la originalidad del presente asunto. El Tribunal de Justicia ha de pronunciarse por vez primera sobre una serie de cuestiones jurídicas decisivas, que no fueron abordadas en el marco de los asuntos An Taisce y WWF UK/Comisión y Associazione agricoltori della provincia di Rovigo y otros/Comisión y otros, [33] cuyo objeto estaba relacionado con la protección del medio ambiente. La cuestión que nos ocupará a continuación está relacionada con la interpretación del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. La controversia jurídica se centra en el requisito enunciado en esta disposición, según el cual para que una persona física o jurídica pueda impugnar decisiones de las Instituciones comunitarias dirigidas a otra persona, es necesario que dichas decisiones «le afecten directa e individualmente». Con esas palabras se estableció una limitación procesal de importancia al derecho de acción ante el Juez comunitario, que es también objeto de examen de oficio por parte de

33 — Auto de 11 de julio de 1996, An Taisce y WWF UK/Comisión (C-325/94 P, Rec. p. I-3727), y sentencia de 12 diciembre de 1996, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo y otros/Comisión y otros (C-142/95 P, Rec. p. I-6669).
Concretamente, en el primero de los dos asuntos citados, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre un recurso de casación interpuesto por dos organizaciones medioambientales en contra de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas por la que se declaró la inadmisibilidad de un recurso de dichas organizaciones dirigido a obtener la anulación de una Decisión de la Comisión; mediante dicha Decisión, la Comisión se negó a suspender o a suprimir la concesión de Fondos estructurales comunitarios para la construcción de un centro de observación de la naturaleza en Irlanda. El Tribunal de Primera Instancia adoptó la decisión contenida en su auto debido a que no se demostró que la Comisión hubiera decidido no hacer uso de la posibilidad que le otorgan las disposiciones comunitarias pertinentes en relación con la suspensión o reducción de la financiación comunitaria para la construcción del centro antes citado, posibilidad que, según el Tribunal de Primera Instancia, continuaba existiendo. Esta postura fue confirmada por el Tribunal de Justicia, como se desprende de los apartados 30 y 31 de su sentencia.
En el segundo de los dos asuntos, los recurrentes (organizaciones profesionales locales y particulares) impugnaron un auto del Tribunal de Primera Instancia por el que se declaró la inadmisibilidad de un recurso que tenía por objeto la anulación de la Decisión de la Comisión por la que se aprobaron determinadas acciones objeto de financiación para la tutela de los hábitats y de la naturaleza en la zona del Delta del Po, en Italia, con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1973/92 del Consejo, de 21 de mayo de 1992. El Tribunal de Justicia confirmó la postura adoptada por el Tribunal de Primera Instancia, según la cual los demandantes no resultaban afectados individualmente por el acto impugnado, puesto que, a diferencia de lo que sostuvieron, el Derecho comunitario no les confería un derecho de participación en el procedimiento de elaboración del Programa de las acciones objeto de financiación.
Así pues, puede observarse que en ambos casos el Tribunal de Primera Instancia fundó, en su totalidad o en parte, su postura relativa a la inadmisibilidad de los recursos en una motivación distinta de la adoptada en el presente asunto.

este último. [34] A mi entender, para abordar de la forma más completa el litigio del que conoce, el Tribunal de Justicia deberá dar respuesta a los siguientes interrogantes:

48. En primer lugar, ¿puede la Decisión impugnada de la Comisión «afectar» a los ahora recurrentes, en el sentido de que estos últimos pueden derivar un derecho o interés legítimo, acreedor a protección jurisdiccional, del bien que constituye la conservación del medio ambiente en el marco del ordenamiento jurídico comunitario? En segundo lugar, si la respuesta al primer interrogante fuese afirmativa, ¿obró correctamente el Tribunal de Primera Instancia al declarar que dicha Decisión no afectaba «individualmente» a las personas que la impugnaron? En tercer lugar, si la respuesta al segundo interrogante fuese negativa, ¿existía algún otro obstáculo que se opusiera a la admisibilidad del recurso inicialmente interpuesto?

A. *Sobre la posibilidad que tiene el ciudadano de la Comunidad de derivar un derecho o interés legítimo, acreedor a protección jurisdiccional, del bien que constituye la conservación del medio ambiente en el marco del ordenamiento jurídico comunitario*

49. El párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado parte de la base de que la persona física o jurídica que interpone un recurso contra una decisión de una Institución comunitaria es titular de un determinado derecho o interés legítimo lesionado por el acto impugnado. Ese presupuesto —que no afecta a los litigantes privilegiados a que se refiere el párrafo segundo del mismo artículo— se considera habitualmente comprendido en la exigencia expresa de que el acto impugnado afecte directa o individualmente al demandante. Cuando el acto impugnado presenta dichas características, rara vez falta el requisito del interés legítimo. [35] En todo caso, la existencia de interés legítimo es uno de los elementos justificativos de la admisibilidad del recurso cuya concurrencia examina el Juez comunitario. [36]

50. Según mi parecer, esta es la cuestión que debe examinarse en primer lugar, precisamente en razón de las singularidades del presente asunto. Por otra parte, hasta la fecha el Juez comunitario no se ha pronunciado sobre la existencia de un «interés legítimo medioambiental». Por este motivo, procede determinar la posición que ocupa la cuestión de la protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico comunitario y analizar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre esta cuestión.

a) La dimensión pública de la protección del medio ambiente

51. En una primera fase, no ha de cuestionarse que la garantía de la calidad del medio ambiente está directamente vinculada a lo que cabría denominar *«interés público comunitario»*. El Juez comunitario ha proclamado en sus sentencias que «la protección del

34 — Con arreglo al apartado 2 del artículo 92 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Véanse el auto de 18 de marzo de 1987, Von Bonkewitz-Lindner/Parlamento (13/86, Rec. p. 1417), y la sentencia de 11 de julio de 1990, Neotype Techmashexport/ Comisión y Consejo (asuntos acumulados C-305/86 y C-160/87, Rec. p. I-2945), apartado 18.

35 — Aunque tampoco es improbable: véase la sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión (60/81, Rec. p. 2639).

36 — Como ejemplos de asuntos en los que el Tribunal de Justicia ha aceptado la existencia de un interés legítimo, véanse las sentencias de 29 de junio de 1978, BP/Comisión (77/77, Rec. p. 1513); de 26 de abril de 1988, Apesco/Comisión (207/86, Rec. p. 2151), y el auto de 8 de marzo de 1993, Lezzi Pietro/Comisión (C-123/92, Rec. p. I-809).

medio ambiente constituye uno de los objetivos esenciales de la Comunidad». [37] Esta postura también se sustenta en el propio tenor del Tratado. Tras la revisión de 7 de febrero de 1992, en el artículo 2 se dispone que «[l]a Comunidad tendrá por misión promover [...] un desarrollo [...] que respete el medio ambiente [...]». Con este fin, la acción de la Comunidad, de conformidad con lo establecido en la letra k) del artículo 3 del Tratado, implicará «una política en el ámbito del medio ambiente». Las líneas generales de dicha política se exponen en el Título XVI del Tratado; entre otras cosas, de conformidad con el artículo 130 R del Tratado, contribuirá a la «conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente», «la protección de la salud de las personas» y «la utilización prudente y racional de los recursos naturales». Asimismo, en el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado se dispone que «[...] las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad». [38] Para la materialización de los objetivos enunciados en el artículo 130 R del Tratado, se han introducido regímenes específicos en el Derecho comunitario derivado, [39] cuya correcta aplicación incumbe al Juez comunitario.

52. De lo que antecede se infiere la dimensión pública del medio ambiente, componente del interés comunitario general, cuya defensa se deja, sobre la base del equilibrio inmutable del Tratado, al cuidado de los Estados miembros y de las Instituciones

37 — Véanse, por ejemplo, las sentencias ADBHU y Comisión/Dinamarca, citadas en la nota 20 *supra*, así como la sentencia de 19 de mayo de 1992, Comisión/Alemania (C-195/90, Rec. p. I-3141), apartado 29, y mis conclusiones de 10 de diciembre de 1996 en el asunto en el que recayó la sentencia de 18 de marzo de 1997, Diego Calì (C-343/95, Rec. p. I-1547), puntos 55 a 64.

38 — Por ejemplo, en la sentencia de 9 de julio de 1992, Comisión/Bélgica (C-2/90, Rec. p. I-4431), apartados 22 y ss., el Tribunal de Justicia trata de conciliar el derecho comunitario fundamental de la libre circulación de mercancías consagrado en el artículo 30 del Tratado con la exigencia de la protección del medio ambiente, tal como se describe en el artículo 130 R del Tratado. Si bien entiende que los residuos pueden calificarse como mercancías a efectos del artículo 30 del Tratado, admite finalmente que se establezcan restricciones a su circulación, por el motivo siguiente: «En efecto, el principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente, principio establecido para la acción de la Comunidad en lo que respecta al medio ambiente en el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado, implica que incumbe a cada región, municipio u otro ente local adoptar las medidas apropiadas para asegurar la recepción, el tratamiento y la gestión de sus propios residuos; en consecuencia, éstos deben gestionarse lo más cerca posible del lugar de producción, a fin de limitar al máximo su traslado» (apartado 34).
Véase, también, la sentencia de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo (C-155/91, Rec. p. I-939), cuyo objeto es el mismo.

39 — En el Derecho comunitario derivado se han establecido numerosas e importantes obligaciones de los Estados miembros, que exigen la garantía de la protección del medio ambiente. El número de Directivas referentes a la conservación del medio ambiente es ya especialmente elevado. Un acto u omisión de las autoridades nacionales que lesione el medio ambiente puede constituir, de forma acumulativa, una infracción no sólo de una sino de numerosas directivas. Por ejemplo, a raíz de denuncias presentadas por particulares contra Grecia referentes al deterioro de la calidad de las aguas del lago Vegoritis, del río Soulos y del golfo Pegasético, la Comisión interpuso un recurso contra Grecia con arreglo al artículo 169 del Tratado, invocando el incumplimiento de la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad (DO L 129, p. 23; EE 15/01, p. 165). No obstante, en los cargos que incluyó en su dictamen motivado se refirió asimismo a la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño (DO L 31, p. 1; EE 15/01, p. 133), en lo que se refería al golfo Pegasético, así como a las Directivas siguientes en lo que se refería, más concretamente, a la situación del lago Vegoritis y del río Soulos: Directiva 75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros (DO L 194, p. 26; EE 15/01, p. 123); Directiva 79/869/CEE del Consejo, de 9 de octubre de 1979, relativa a los métodos de medición y a la frecuencia de los muestreos y del análisis de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros (DO L 271, p. 44; EE 15/02, p. 146); Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO L 229, p. 11; EE 15/02, p. 174); Directiva 78/659/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces (DO L 222, p. 1; EE 15/02, p. 111); Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), y Directiva 78/319/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (DO L 84, p. 43; EE 15/02, p. 98). Sobre este asunto, véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Tesauro presentadas el 26 de junio de 1997, en la sentencia de 11 de junio de 1998, Comisión/Grecia (asuntos acumulados C-232/95 y C-233/95, aún no publicada en la Recopilación).

comunitarias. [40] Es decir, la protección del medio ambiente, tal como la salvaguardan el Derecho comunitario primario y la jurisprudencia básica del Tribunal de Justicia, constituye, en primer lugar, una obligación fundamental de los entes «públicos», [41] —si en esos términos cabe agrupar las Instituciones comunitarias y las autoridades nacionales— de cuyo cumplimiento, ciertamente, pueden derivarse también obligaciones más concretas de los particulares. [42]

53. En todo caso, el respeto de la legalidad comunitaria en sí, parte de la cual la constituye la obligación de protección del medio ambiente, no representa *ipso facto* un derecho o interés legítimo de la persona física o jurídica, para cuya salvaguardia pueda interponer un recurso con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. El ordenamiento jurídico comunitario no reconoce una *actio popularis*, [43] ni siquiera en materia de medio ambiente. En consecuencia, no puede invocarse, en tanto que razón única de la legitimación activa, el vacío jurídico eventualmente derivado del hecho de que sea incierto que vayan a subsanarse determinadas infracciones de la Comisión cuando sólo tienen encomendado velar por su control jurisdiccional los Estados miembros y las Instituciones comunitarias, que en la práctica no están interesados en dicho control.

40 — Ejemplo interesante del modo en que puede conseguirse la defensa del medio ambiente mediante un procedimiento relativo a una controversia entre Instituciones comunitarias y Estados miembros es el de la sentencia de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania (C-431/92, Rec. p. I-2189). En aquel caso, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 169 del Tratado, un recurso que tenía por objeto que se declarase que la República Federal de Alemania había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 5 y 189 del Tratado, en relación con la Directiva 85/337 del Consejo, al autorizar, mediante decisión, la construcción de un nuevo grupo de la central térmica de Großkrotzenburg sin previa evaluación del impacto ambiental. Procede señalar que la Comisión no interpuso el recurso contra la República Federal de Alemania por no haber sido adaptado correctamente el Derecho interno a la Directiva en general, sino que se limitó a la cuestión de la construcción del grupo de la central térmica. El Tribunal de Justicia declaró que la Comisión estaba facultada para interponer un recurso contra un Estado miembro con arreglo al artículo 169 sobre la mera base de una intervención que afectara al medio ambiente y fuese contraria al Derecho comunitario derivado; en efecto, consideró que formaba parte de la misión de la Comisión, «[...] en el interés general comunitario, velar de oficio por que los Estados miembros apliquen el Tratado y las disposiciones adoptadas por las Instituciones con arreglo a éste e instar la declaración de la existencia de posibles incumplimientos de las obligaciones que derivan de él [...]». Asimismo, el Tribunal de Justicia distinguió claramente entre la necesidad de protección del medio ambiente, en tanto que parte del interés público, y la existencia o inexistencia de derechos de los particulares en relación con dicha protección, consagrados en el Derecho comunitario. En el apartado 26 declaró que «[m]ediante su recurso, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania no haber observado, en un caso concreto, la obligación de evaluar el impacto ambiental del proyecto considerado, que resulta directamente de la Directiva. La cuestión que se plantea es, por lo tanto, si la Directiva debe ser interpretada en el sentido de que impone la obligación alegada. Esta cuestión es ajena a la invocabilidad directa por particulares frente al Estado de las disposiciones incondicionales y suficientemente claras y precisas de una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno, invocabilidad que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reconocido».

41 — En este punto, el Derecho comunitario presenta semejanzas con los sistemas constitucionales nacionales de Alemania, Grecia y Países Bajos. En estos países, la protección del medio ambiente se reconoce expresamente como obligación fundamental del Estado, que no corresponde necesariamente a un derecho subjetivo general del ciudadano a exigir la observancia de dicha obligación.

42 — Sin que ello signifique, indudablemente, reconocer un efecto directo horizontal a las Directivas con contenido medioambiental (véase la nota 58 *infra*). Véanse, por ejemplo, las sentencias de 14 de julio de 1994, Peralta (C-379/92, Rec. p. I-3453), apartado 59, relativa a la prohibición de la descarga marina de sustancias químicas nocivas, y de 25 de junio de 1997, Tombesi y otros (asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, Rec. p. I-3561), sobre la aplicación de las Directivas 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, que modifica la Directiva 75/442 (DO L 78, p. 32) y 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (DO L 377, p. 20).

43 — A diferencia de la solución vigente, al menos en parte, en España y Portugal. La razón por la cual los requisitos procesales son tan laxos en estos sistemas nacionales debería buscarse en el hecho de que las Constituciones de dichos Estados garantizan expresamente un derecho constitucional de los ciudadanos al medio ambiente (artículo 45 de la Constitución española y artículo 46 de la Constitución portuguesa).

b) El reconocimiento de derechos de los particulares en el Derecho comunitario derivado

54. No obstante, en el ordenamiento jurídico comunitario, la cuestión de la protección del medio ambiente no se agota en la existencia de una obligación general a cargo de las autoridades comunitarias y estatales. En el Derecho comunitario derivado, en el que directa o indirectamente se concretan las ambiciones de la Comunidad en materia de medio ambiente, se han creado en favor de los particulares determinados derechos específicos, con contenido concreto, cuya garantía corresponde a los órganos judiciales nacionales y comunitarios. [44] Dichos derechos se derivan habitualmente del efecto directo de las directivas que tienen por objeto la protección del medio ambiente. Por ejemplo, en el asunto Comisión/Alemania (C-131/88), [45] este Tribunal juzgó que la Directiva 80/68/CEE del Consejo, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas, [46] «[...] tiende a garantizar una protección eficaz de las aguas subterráneas de la Comunidad y, para ello, obliga a los Estados miembros a adoptar, mediante disposiciones precisas y detalladas, un conjunto de prohibiciones, de regímenes de autorización y de procedimientos de control con el fin de impedir o de limitar los vertidos de determinadas sustancias. Por lo tanto, la finalidad de estas disposiciones de la Directiva es crear derechos y obligaciones de los particulares». En el marco de ese mismo asunto, el Abogado General Sr. Van Gerven observó que «[u]na adaptación clara y precisa del Derecho interno a las normas establecidas en la Directiva puede tener además una cierta importancia para terceros (por ejemplo, para las agrupaciones ecologistas o los ribereños) que deseen obtener o exigir de los poderes públicos o de otros particulares el cumplimiento de las prohibiciones y de las restricciones establecidas en la Directiva». [47]

55. La tendencia jurisprudencial hacia el reconocimiento a los particulares de derechos relacionados con la protección del medio ambiente o, al menos, de la posibilidad de invocar ante los órganos jurisdiccionales las obligaciones que el Derecho comunitario derivado impone a las autoridades nacionales se corrobora también en la reciente sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Associazione Italiana per il WWF y otros. [48] Se trataba en aquel caso de una cuestión prejudicial suscitada en el marco de un recurso interpuesto ante el Juez italiano por determinadas asociaciones para la protección de la naturaleza en contra de una decisión nacional por la que se aprobó un calendario cinegético; dichas asociaciones alegaron, entre otras cosas, que se habían vulnerado los principios contenidos en la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres. [49] La cuestión planteada se refería a

44 — Ciertamente, en el marco de la protección del medio ambiente, los particulares también pueden hacer uso de otros derechos que les confiere el ordenamiento jurídico comunitario. Tras la adopción de la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, relativa al acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58), determinadas organizaciones medioambientales, las mismas que se opusieron a la construcción de un centro de observación de la naturaleza en Irlanda (véase la nota 33 *supra*), solicitaron acceder a todos los documentos de la Comisión relativos al examen tanto del referido proyecto de construcción como de la cuestión de si podían utilizarse fondos estructurales para dicho proyecto. La Comisión denegó el acceso, invocando la protección del interés público y la protección de su interés relativo al secreto de sus deliberaciones. En contra de dicha negativa, WWF (UK) interpuso un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia, el cual, mediante sentencia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión (T-105/95, Rec. p. II-313), tras reconocer que «[...] la Decisión 94/90 es un acto que puede otorgar a terceros derechos que la Comisión está obligada a respetar [...]» (apartado 55), anuló la Decisión denegatoria por no satisfacer las exigencias de motivación del artículo 190 del Tratado.

45 — Véase la nota 21 *supra*.

46 — Directiva de 17 de diciembre de 1979 (DO 1980, L 20, p. 43; EE 15/02, p. 162).

47 — Conclusiones de 25 de septiembre de 1990 (C-131/88, Rec. 1991, p. I-825), punto 7.

48 — Sentencia de 7 de marzo de 1996 (C-118/94, Rec. p. I-1223). Véase, también, la sentencia de 11 de julio de 1996, Royal Society for the Protection of Birds (C-44/95, Rec. p. I-3805).

49 — DO L 113, p. 1; EE 15/02, p. 125.

las condiciones en las que el artículo 9 de la Directiva facultaba a los Estados miembros para introducir excepciones a la prohibición general de cazar especies protegidas. Finalmente, el Tribunal de Justicia reconoció el efecto directo de dicho artículo, invocando su jurisprudencia reiterada según la cual «cuando las autoridades comunitarias obligan a los Estados miembros a observar un comportamiento determinado, mediante una Directiva, el efecto útil de esta disposición se vería debilitado si los justiciables no pudieran alegarla ante los órganos jurisdiccionales y éstos tomarla en consideración como elemento del Derecho comunitario». [50]

56. Según mi parecer, dicha sentencia constituye un ejemplo característico del modo en que la concreción de un objetivo general, cual es la protección del medio ambiente, mediante una serie de disposiciones del Derecho comunitario derivado termina por garantizar a los particulares la posibilidad de exigir judicialmente la conservación del medio ambiente, incluso en casos en que dicho derecho no está directa y expresamente consagrado por el legislador comunitario. [51]

57. Ese razonamiento sostienen también los recurrentes cuando afirman que la Directiva 85/337 creó determinados derechos en su favor, que fueron lesionados por la Decisión controvertida de la Comisión. Procede señalar que dicha Directiva constituye una de las más importantes conquistas del legislador comunitario tendentes a la protección del medio ambiente. Su finalidad, tal como se desprende del sexto considerando de su exposición de motivos, consiste en establecer una evaluación previa de los efectos importantes que determinados proyectos pueden tener en el medio ambiente. Con arreglo al artículo 3 de la Directiva, antes de conceder la autorización, los Estados miembros deben evaluar los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre el hombre, la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural. Los recurrentes consideran que los artículos 2, 3, 6 y 8 de dicha Directiva salvaguardan determinados derechos a un colectivo de particulares que, en el artículo 6 de la Directiva, se describe con los términos «público interesado».

50 — Apartado 19 de la citada sentencia Associazione Italiana per il WWF y otros. Procede señalar que, según postura reiterada del Tribunal de Justicia [sentencias de 13 de octubre 1987, Comisión/Países Bajos (236/85, Rec. p. 3989); de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica (247/85, Rec. p. 3029); de 27 de abril de 1988, Comisión/Francia (252/85, Rec. p. 2243); de 3 de julio de 1990, Comisión/Alemania (C-288/88, Rec. p. I-2721); de 2 de agosto de 1993, Comisión/España (C-355/90, Rec. p. 4221), y de 19 de enero de 1994, Association pour la protection des animaux sauvages y otros (C-435/92, Rec. p. I-67)], la legislación comunitaria relativa a la protección de las aves silvestres persigue el objetivo de conservar el «patrimonio común», cuya administración ha sido confiada a los Estados miembros; en este sentido, las referidas Directivas sirven a la protección del medio ambiente en tanto que componente del interés público comunitario, de acuerdo con todo lo expuesto anteriormente, y no parece que persigan directamente garantizar un derecho de los particulares. Además, no obstante la circunstancia de haber sido las referidas Directivas objeto de elaboración jurisprudencial, el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado sobre hasta qué punto producen efectos directos en los ordenamientos jurídicos nacionales.

51 — También es interesante la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-361/88), citada en la nota 21 *supra*, referente al carácter vinculante de la Directiva 80/779/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión (DO L 229, p. 30). El Tribunal de Justicia parece vincular la existencia de una obligación pública de los entes estatales relacionada con la protección de la salud humana al correspondiente derecho de los particulares. En el apartado 16 de la sentencia se afirma lo siguiente: «es necesario indicar que la obligación impuesta a los Estados miembros de fijar valores límite que no deben ser superados durante períodos y en condiciones determinadas, prevista por el artículo 2 de la Directiva, se establece "con el fin de proteger sobre todo la salud del hombre". Ello implica, por consiguiente, que, en todos aquellos casos en los que la superación de los valores límite puede poner en peligro la salud de las personas, éstas tienen la posibilidad de invocar normas imperativas para hacer valer sus derechos [...]». Procede observar que, como causa justificativa del nacimiento de derechos de los particulares, se menciona la salud humana; no obstante, en mi opinión, en ese caso la salud pública constituye un objetivo más concreto que se relaciona directamente con la protección del medio ambiente. Por lo demás, la relación entre medio ambiente y salud la pone de manifiesto también el tenor del artículo 130 R del Tratado.

58. En efecto, el Tribunal de Justicia ha aceptado el efecto directo de los artículos 2, 3 y 8 de la Directiva. [52] En lo que respecta a la eficacia vinculante del apartado 2 del artículo 6 de la misma Directiva, el Abogado General Sr. Elmer, en sus conclusiones en el asunto Kraaijeveld y otros, [53] observó lo siguiente: «[s]egún el apartado 2 del artículo 6 de la Directiva, incumbe a los Estados miembros procurar que toda solicitud de autorización, así como las informaciones recogidas sean disponibles al público y que el público interesado tenga la posibilidad de expresar su opinión antes de iniciarse el proyecto. Por lo tanto, la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de establecer un procedimiento de audiencia y reconoce a los particulares el derecho a ser oídos. En caso de que la aplicación de la Directiva por un Estado miembro tenga por efecto hacer que los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente soslayen una evaluación del impacto ecológico, se impedirá al ciudadano el ejercicio de su derecho a ser oído. De este modo, la defectuosa adaptación del ordenamiento jurídico del Estado miembro a una Directiva privará al ciudadano de un derecho que le confiere la Directiva. [...] A la luz de estas consideraciones estimo que el apartado 1 del artículo 2 y el apartado 2 del artículo 4 en relación con el apartado 2 del artículo 6 de la Directiva confieren derechos a los particulares». [54]

59. Pienso que si se considerase que los recurrentes pertenecen al «público» al que puede afectar el proyecto de construcción de dos centrales eléctricas térmicas en las Islas Canarias, [55] son pues titulares de los derechos que les reconoce la Directiva 85/337. Dichos derechos son los que siguen: primero, la exigencia de que los proyectos de intervención en el medio ambiente se sometan, antes de concederse la autorización, a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones medioambientales; segundo, que los proyectos con mayor posibilidad de tener repercusiones en el medio ambiente, es decir, los enumerados en el Anexo I de la Directiva o, en determinadas circunstancias, en su Anexo II, se elaboren con arreglo al procedimiento descrito en los artículos 5 a 10 de la Directiva. Más concretamente, de dicho procedimiento se deriva el derecho, en primer lugar, a que la información recogida en virtud del artículo 5 se ponga a disposición del público; segundo, que el público interesado tenga la posibilidad de expresar su opinión antes de iniciarse el proyecto y, en tercer lugar, que dicha opinión deba tomarse en consideración en el marco del procedimiento de autorización. En consecuencia, si el acto impugnado de la Comisión, por el que se decidió continuar financiando las obras controvertidas en España, vulnera dichos derechos, «afectaba» efectivamente a los recurrentes a efectos del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado y, en principio, los recurrentes obraron correctamente al impugnarlo. [56]

60. De lo que antecede se sigue que el Derecho comunitario derivado engendra, en favor

52 — Sentencia Comisión/Alemania (C-431/92), citada en la nota 40 *supra*, apartado 39.

53 — Conclusiones de 26 de marzo de 1996 en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (Rec. pp. I-5403 y ss., especialmente p. I-5431).

54 — Punto 70 de las conclusiones. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no se pronunció expresamente sobre esa cuestión, puesto que, habida cuenta de los hechos del litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional *a quo*, las partes no habían ejercido los derechos que les reconoce la Directiva 85/337/CEE; por este motivo, el Tribunal de Justicia se limitó a responder que el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 85/337/CEE tiene efecto directo y que si, en virtud del Derecho nacional, un órgano jurisdiccional nacional tiene la facultad de aplicar de oficio normas jurídicas que no han sido invocadas, debe aplicar dicha disposición aun cuando no haya sido invocada por la parte interesada.

55 — Debe señalarse que la propia Directiva 85/337 no define cuál es el «público» al que se refieren las correspondientes disposiciones; esta observación no carece de importancia. Véase el punto 96 *infra*.

56 — Ciertamente, el hecho de que la Decisión de la Comisión «afecte» a los recurrentes no significa, necesariamente, que les afecte también individualmente. Véase el punto 66 *infra*.

de los particulares, unos especiales derechos satélite en torno a la protección del medio ambiente, cuya garantía puede sin duda exigirse en vía judicial. No obstante, si los derechos o intereses legítimos del ciudadano en relación con el medio ambiente exigibles en vía judicial se limitan a lo antes expuesto, la protección conferida por el ordenamiento jurídico comunitario es imperfecta y fragmentaria. En primer lugar, derechos o intereses legítimos susceptibles de ser amparados en vía jurisdiccional existen únicamente en aquellos casos en los que se han adoptado normas de Derecho comunitario derivado con efecto directo en el ordenamiento jurídico interno [57] y, por tanto, no pueden nacer cuando implican la imposición de una obligación a cargo de los particulares. [58] En segundo lugar, la invocación de los derechos antes referidos ante las Instituciones comunitarias, con objeto de que el Tribunal de Primera Instancia anule actos de estas últimas, se enfrenta en la práctica a obstáculos procesales especialmente elevados. [59]

c) La existencia de una obligación especial de la Comisión de controlar si las obras financiadas son compatibles con la legislación comunitaria sobre medio ambiente

61. Al margen de cuanto reconoce el Derecho comunitario en favor de los particulares y a cargo (en principio) de las autoridades nacionales, soy del parecer de que, en determinados casos particulares, las normas comunitarias relacionadas con la protección del medio ambiente imponen directamente a las Instituciones comunitarias obligaciones concretas y claras, cuya observancia pueden exigir en vía jurisdiccional los particulares afectados. Una obligación de tal naturaleza

57 — Debe destacarse asimismo que el nacimiento de derechos de los particulares derivados de las Directivas relativas a la protección del medio ambiente no es siempre la norma. Es reveladora la postura que adoptó el Tribunal de Justicia en su sentencia de 23 de febrero de 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava y otros (C-236/92, Rec. p. I-483). En aquel asunto, se planteó la cuestión de si confería derechos a los particulares el artículo 4 de la Directiva 75/442, citada en la nota 39 *supra*, cuyo tenor es el siguiente: «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que los residuos se gestionarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar al medio ambiente y, en particular:
— sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;
— sin provocar incomodidades por el ruido o los olores;
— sin atentar contra los lugares y los paisajes.»
Determinados particulares invocaron la referida disposición ante los órganos jurisdiccionales nacionales, solicitando la anulación de la decisión de una autoridad nacional que entraba en el ámbito de aplicación de dicha disposición, por entender que la normativa interna no contemplaba las medidas necesarias con el fin de promover el método de tratamiento y reciclado para proceder a la eliminación de los residuos. El Tribunal de Justicia consideró, finalmente, que el artículo 4 de la Directiva tiene carácter programático y enuncia los objetivos que los Estados miembros deben respetar en el cumplimiento de las obligaciones más específicas contenidas en otras disposiciones de la Directiva. «De este modo, debe considerarse que la disposición de que se trata delimita el marco en el que debe desarrollarse la actividad de los Estados miembros en materia de tratamiento de residuos y no impone, por sí misma, la adopción de medidas concretas o un determinado método de eliminación de los residuos. Por lo tanto, no es incondicional ni suficientemente precisa y, de esta manera, no puede conferir derechos que puedan ser invocados por los particulares frente al Estado» (apartado 14). Véase, también, la sentencia de 12 de mayo de 1987, Traen y otros (asuntos acumulados 372/85, 373/85 y 374/85, Rec. p. 2141).

58 — Ejemplo característico lo constituye la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 1986, Arcaro (C-168/95, Rec. p. I-4705), referente a la Directiva 76/464 citada en la nota 39 *supra*. Este Tribunal, tras recordar su reiterada doctrina sobre la falta de efecto horizontal de las Directivas, declaró que las disposiciones de una Directiva que obligan a quien efectúe vertidos de cadmio a solicitar y obtener una autorización para ello no pueden, por sí solas y sin tener en cuenta legislación nacional para su aplicación, permitir la reducción o agravación de la responsabilidad penal derivada de la contravención de las citadas disposiciones.

59 — El principal obstáculo estriba en la circunstancia de que la lesión de los derechos conferidos por una Directiva resulta, en principio, de un acto o actividad de una institución nacional que, aun cuando esté en relación con un acto de una Institución comunitaria, no puede ser objeto de control jurisdiccional por parte del Juez comunitario. Véase la sentencia Oleificio Borelli/Comisión, citada en la nota 32 *supra*. Véase la nota 109 *infra*.

incumbe a la Comisión, en virtud del Derecho comunitario primario y derivado, siempre que se propone financiar una acción con eventuales repercusiones en el medio ambiente, tal como sucedió en el caso de autos. Por otra parte, como correctamente observan los recurrentes, en relación con las obras de que se trata la Comisión reconoció mediante la Decisión C(91) 440 que dichas obligaciones le incumbían y, además, se obligó a respetarlas. No obstante, pasemos a examinar de forma más pormenorizada esta cuestión:

62. Empezaré observando que las disposiciones del Tratado referentes al medio ambiente no tienen el carácter de meras declaraciones de principios. En concreto, si bien el apartado 1 del artículo 130 R se refiere, con carácter general, a los objetivos a cuya consecución debe contribuir la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente y el apartado 2 enuncia los principios generales de dicha política, sin embargo, la última frase del párrafo primero del apartado 2 del artículo 130 R del Tratado parece imponer a las Instituciones comunitarias una obligación concreta y clara, que podría considerarse generadora de efectos directos en el ordenamiento jurídico comunitario. Se establece expresamente que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad».

63. Asimismo, procede señalar que dicha obligación no ha quedado en «papel mojado» sino que ha sido trasladada al Derecho comunitario derivado, en el marco de la legislación relativa a la financiación por la Comunidad de determinadas actividades con repercusiones en el medio ambiente. Como anteriormente se ha señalado, el artículo 7 del Reglamento nº 2052/88 dispone que: «las actividades que sean objeto de una financiación [...] deberán atenerse a [...] las políticas comunitarias, incluidas las que se refieren a [...] la protección del medio ambiente». Así, en lo que respecta a la financiación de la construcción de las dos centrales térmicas en las Islas Canarias, la Comisión estaba obligada a tener en cuenta el parámetro de la protección del medio ambiente y obró de forma correcta al contraer dicha obligación en su Decisión C(91) 440. [60]

64. Soy del parecer de que las precedentes obligaciones que incumben a la Comisión se derivan de un marco normativo que puede conferir a una determinada categoría de particulares el derecho a exigir en vía judicial el respeto de dichas obligaciones. Por otra parte, no es indiferente que el Juez comunitario haya declarado ya la necesidad de vincular las obligaciones que imponen a las autoridades nacionales las normas claras del derecho comunitario derivado relacionadas con la protección del medio ambiente con la posibilidad, para los particulares, de exigir en vía judicial la observancia de dichas obligaciones. Es esta la conclusión que se infiere de la jurisprudencia, antes citada, del Tribunal

60 — A pesar de las objeciones del Gobierno español, soy del parecer de que la Comisión efectivamente asumió por su propia iniciativa esa obligación. En particular, en la exposición de motivos de la Decisión C(91) 440 se afirma que: «considerando que dadas las características de la presente inversión y las repercusiones medioambientales de la misma, resulta obligatorio cumplir con lo establecido por la normativa comunitaria en esta materia y, principalmente, por la Directiva 85/337». En el artículo 5 de la misma Decisión se añade lo siguiente: «el incumplimiento de cualquiera de las condiciones mencionadas en la presente Decisión autorizará a la Comisión a reducir o anular la ayuda concedida por la misma [...]». Además, en el punto C.2 del Anexo III de la referida Decisión se establece que: «si la Comisión observara que una operación determinada no ha cumplido o no está cumpliendo con las políticas comunitarias, procederá a la retención del pago de los fondos comunitarios para dicha operación y lo notificará a la autoridad del Estado miembro encargada de la realización de la acción».

de Justicia relativa al efecto directo de las Directivas 80/68, 79/409 y 80/779. Más concretamente, dicha jurisprudencia pone de relieve la voluntad del Juez comunitario de no confiar la supervisión del respeto de dicho Derecho comunitario exclusivamente a la diligencia de los litigantes privilegiados del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado, por entenderse que la referida legislación está vinculada a la protección de un determinado grupo de particulares. Pienso que la misma filosofía ha de inspirar al Tribunal de Justicia en los casos, como el presente, en que la norma comunitaria no se limita a imponer obligaciones a cargo de los Estados miembros sino que afecta directamente a la actuación de las Instituciones comunitarias. Por otro lado, la circunstancia de que no sea la propia Comisión quien interviene en el medio ambiente, por limitarse a financiar la intervención en el mismo, no significa necesariamente que sus correspondientes actos no puedan, eventualmente, afectar a determinados particulares, incluso de forma directa e individual. [61]

65. A mi entender, en el presente caso, deberá reconocerse que el respeto de la obligación específica y clara de la Comisión de tener en cuenta la conservación del bien que es el medio ambiente mediante el respeto de la legislación comunitaria pertinente, con ocasión de la financiación de las obras de que se trata en las Islas Canarias, no sólo le afecta a ella sino que interesa también a determinados particulares; estos últimos, eventualmente, pueden solicitar protección jurisdiccional en caso de vulneración de dicha obligación, siempre y cuando, por supuesto satisfagan los requisitos procesales para ello.

66. En conclusión, soy del parecer de que en el marco del presente asunto los recurrentes tenían la posibilidad de invocar ante el Tribunal de Primera Instancia, por un lado, la vulneración por parte de la Comisión de los derechos que les confiere la Directiva 85/337 y, por otro, el perjuicio que estiman se produjo por no haber examinado la Comisión, según afirman, antes de decidir mantener la financiación, si las obras de que se trata se estaban ejecutando de conformidad con la legislación comunitaria en materia de medio ambiente. Ciertamente, de lo que antecede no se sigue necesariamente la conclusión de que hubiera debido declararse la admisibilidad del recurso que en su día interpusieron los hoy recurrentes en casación ante el Tribunal de Primera Instancia. La admisibilidad de su recurso depende de que reunieran los requisitos del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado y, en particular, aquél según el cual el acto impugnado debe afectarles individualmente. Paso de inmediato al análisis de esta cuestión.

61 — Especialmente reveladora es, a este respecto, la reciente sentencia de 22 de abril 1997, Geotronics/Comisión (C-395/95 P, Rec. p. I-2271). De acuerdo con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el ámbito de la adjudicación de contratos públicos de obras financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo, las intervenciones de los representantes de la Comisión, ya se trate de aprobación o denegación de la aprobación o de visado o denegación del visado, tienen por objeto exclusivamente comprobar hasta qué punto concurren o no los requisitos para la financiación comunitaria y no pueden, ni podrían tener, el efecto de vulnerar el principio según el cual los contratos de que se trata siguen siendo contratos nacionales para los Estados beneficiados (véanse, especialmente, las sentencias de 10 de julio de 1984, STS/Comisión, 126/83, Rec. p. 2769; de 10 de julio de 1985, CMC y otros/Comisión, 118/83, Rec. p. 2325, y de 14 de enero de 1993, Italsolar/Comisión, C-257/90, Rec. p. I-9).
No obstante, el Tribunal de Justicia consideró que, en razón de las singularidades del asunto Geotronics/Comisión, una decisión de la Comisión por la que se rechazó la oferta de la sociedad, en el marco del programa PHARE, para el suministro de material electrónico a Rumania, afectaba individualmente a dicha sociedad. Por este motivo, anuló en casación la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, que había juzgado lo contrario. Por consiguiente, el hecho de que la Comisión se limite a financiar una actividad, de la que no se encarga directamente ella misma, no excluye *a priori* la posibilidad de que sus correspondientes actos afecten, incluso individualmente, a determinados sujetos de Derecho.

B. *Sobre si el acto impugnado afectaba individualmente a los recurrentes*

67. Como se ha señalado anteriormente, en el auto recurrido el Tribunal de Primera Instancia llegó a la conclusión de que la Decisión impugnada no afectaba individualmente a los demandantes y, por ese motivo, declaró la inadmisibilidad del recurso. Mediante el presente recurso de casación, los recurrentes se dirigen contra esta conclusión del Tribunal de Primera Instancia.

68. Además, el Tribunal de Primera Instancia se basó en la reiterada jurisprudencia según la cual los sujetos distintos de los destinatarios de una Decisión sólo pueden alegar que les afecta individualmente si ésta les atañe en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que les caracteriza frente a cualquier otra persona y por ello les individualiza de manera análoga a la del destinatario. Esta es la premisa mayor del razonamiento jurídico del Tribunal de Primera Instancia.

69. Los recurrentes expusieron también ante el Tribunal de Justicia su punto de vista según el cual el Juez comunitario debería, en especial en su caso, pasar por alto las estrictas restricciones procesales que se establecieron en su jurisprudencia antes citada. En este sentido, invocan la singularidad del interés legítimo medioambiental, la evolución registrada tanto en el plano nacional como en el internacional en el sentido de conferir la más eficaz protección jurisdiccional al bien jurídico que es el medio ambiente, y el riesgo del vacío jurídico que, en su opinión, crea el auto recurrido para su protección. Asimismo, proponen una serie de criterios que, en su opinión, deben ser apreciados por el Juez comunitario a la hora de pronunciarse sobre la admisibilidad de un recurso en el que se plantea una cuestión relativa a un atentado contra el medio ambiente.

70. Acto seguido, paso a examinar la corrección del auto recurrido del Tribunal de Primera Instancia, distinguiendo entre la postura que eligió con respecto a las personas físicas demandantes (b) y la que adoptó con respecto a las organizaciones medioambientales demandantes (c). No obstante, antes de adentrarme en esas cuestiones, estimo necesario referirme a una problemática expuesta por las partes —que, ciertamente, mantienen tesis opuestas— relacionada con la calidad y plenitud de la tutela jurisdiccional otorgada por los órganos jurisdiccionales nacionales (españoles) (a).

a) Sobre la tutela jurisdiccional otorgada por los órganos jurisdiccionales nacionales en tanto que causa excluyente de la legitimación activa de los recurrentes

71. Habitualmente, la cuestión relativa a hasta qué punto una persona física puede solicitar y obtener amparo jurisdiccional en

el marco de su ordenamiento jurídico nacional es una de las que se examinan en busca de la correcta interpretación y aplicación de los requisitos procesales del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. Si bien, desde el punto de vista teórico, soy contrario a la apreciación de ese factor —puesto que la posibilidad de utilización de los medios de impugnación ante los órganos jurisdiccionales nacionales no excluye la posibilidad de poner en tela de juicio directamente ante los órganos jurisdiccionales comunitarios la legalidad de una Decisión de una Institución comunitaria, cuando concurren los requisitos procesales del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado— [62] estimo oportuno insistir en lo siguiente:

72. i) Para empezar, no estoy de acuerdo con la tesis expuesta por el Gobierno español, según la cual los recurrentes solicitaron al Juez comunitario que se pronunciara sobre la legalidad de un acto de una autoridad nacional y, por ese motivo, fabricaron el presente litigio en contra de una Decisión de la Comisión que, en realidad, no les afecta. A mi juicio, los recurrentes se dirigen exclusivamente contra un acto de una Institución comunitaria, imputando a esta última el incumplimiento de una norma de Derecho comunitario que, según su parecer, lesiona sus derechos e intereses legalmente acreedores a protección. [63] El hecho de que la Decisión impugnada de la Comisión estuviera relacionada con la ejecución de una obra de infraestructura en España no significa, necesariamente, que todos aquellos que deseen oponerse a dicho acto deban interponer un recurso ante los órganos jurisdiccionales españoles. Tampoco significa que dicho acto, al menos teóricamente, no pueda lesionar de forma independiente y autónoma, los derechos e intereses legítimos de determinados sujetos de Derecho, al margen de que existan también actos administrativos nacionales relativos a la ejecución de la misma obra contra los cuales los interesados disponen únicamente de los medios de impugnación que les otorga el Derecho nacional.

73. ii) Tanto la Comisión como el Gobierno español sostienen, asimismo, que los demandantes hubieran podido obtener una protección jurisdiccional satisfactoria de haberse limitado a hacer uso de los medios de impugnación nacionales, en el marco de los cuales hubieran podido poner en tela de juicio la legalidad de la Decisión de la Comisión de continuar financiando la acción, en cuyo caso, de albergar dudas, el Juez nacional

62 — En consecuencia, la calidad de la tutela jurisdiccional otorgada por el Derecho nacional no puede utilizarse como criterio contra la indagación de la interpretación correcta de dichos requisitos procesales y la subsunción en los mismos de los hechos pertinentes en cada ocasión, desde el momento que ello no se establece expresamente en las disposiciones del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. Por otra parte, me cuesta trabajo imaginar al Juez comunitario procediendo a una apreciación exhaustiva de dicha calidad, exclusivamente con objeto de compararla con la protección jurisdiccional que él mismo ofrece. Por este motivo, soy del parecer de que el Tribunal de Primera Instancia obró correctamente al no deducir argumento alguno de dicha problemática, pese a haberle sido solicitado por las partes.

63 — Por este motivo, además, a nada conduce la invocación por el Reino de España de la sentencia Oleificio Borelli/Comisión, citada en la nota 32 *supra*. Los ahora recurrentes no solicitaron al Tribunal de Primera Instancia que se pronunciara sobre la legalidad de un acto de las autoridades españolas inserto en un proceso que culminase en una Decisión comunitaria, como en el caso del asunto Oleificio Borelli/Comisión. Es decir, los recurrentes no afirmaron que la Decisión impugnada de la Comisión fuera ilegal por basarse en un acto ilegal o en omisiones de las autoridades españolas. Sostienen que la Comisión no controló, como debía, la legalidad de los actos u omisiones de las autoridades nacionales, exclusivamente sobre la base del Derecho comunitario. Por consiguiente, su alegación estriba en un fundamento distinto del que existía en el asunto Oleificio Borelli/Comisión. En este último, el recurso se interpuso contra un acto comunitario que, legalmente, requería de un dictamen conforme de las autoridades nacionales, pero los motivos aducidos por los demandantes se referían exclusivamente a la ilegalidad del dictamen nacional. Sin embargo, la jurisprudencia Oleificio Borelli/Comisión no está enteramente desprovista de relación con el presente asunto. Véase la nota 109 *infra*.

hubiera remitido al Tribunal de Justicia la correspondiente cuestión prejudicial. Subrayan que dicha solución es la más indicada si se tiene en cuenta que el Juez nacional es el Juez comunitario de Derecho común.

74. Estimo oportuno señalar que, como se desprende de los autos y de la información facilitada por las partes durante la vista ante este Tribunal, algunos de los recurrentes trataron de obstaculizar la ejecución de la obra de referencia mediante la interposición de los correspondientes recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales competentes; los procedimientos de que se trata siguen hoy pendientes. Por el contrario, no está pendiente ante el Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial mediante la cual un órgano jurisdiccional nacional haya cuestionado la legalidad de la controvertida Decisión de la Comisión de continuar financiando las obras en las Islas Canarias. Por otro lado, no alcanzo a apreciar cómo podría plantearse la cuestión de la legalidad de dicho acto en el marco de un procedimiento nacional. Este último sólo puede referirse a la legalidad de las autorizaciones administrativas que fueron concedidas para la construcción de las centrales eléctricas o del estudio sobre las repercusiones medioambientales. No obstante, aunque excepcionalmente pudiera plantearse dicha cuestión adicional, [64] la protección que en su caso otorgaría el Juez nacional no tendría, sin lugar a dudas, la extensión y plenitud de la que los recurrentes obtendrían si se estimara su recurso ante el Tribunal de Primera Instancia. La apreciación del órgano jurisdiccional nacional no podría extenderse también a la cuestión de la legalidad de dicha financiación en sí misma ni, con mayor razón, conducir a la anulación de la Decisión de continuar financiando que adoptó la Comisión.

75. En conclusión, si los recurrentes satisfacen los requisitos procesales para impugnar la Decisión controvertida de la Comisión mediante un recurso con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, las posibilidades de tutela jurisdiccional que les otorga el Derecho nacional, cualesquiera que sean, no obstaculizan en lo más mínimo su legitimación activa ante el Tribunal de Primera Instancia.

b) Sobre la legitimación activa de los particulares recurrentes

76. Para empezar, soy del parecer de que los recurrentes no pueden impugnar, de forma fundada, la premisa mayor del razonamiento jurídico del Tribunal de Primera Instancia, sosteniendo que en su caso no debía aplicarse el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, tal como ha sido interpretado de forma reiterada por este Tribunal. El requisito de admisibilidad estricto y verdaderamente restrictivo, consistente en la exigencia de que el acto impugnado afecte individualmente a los recurrentes, fue establecido expresamente en el Derecho comunitario primario; correctamente interpretada esta disposición, el Tribunal de Primera Instancia exige de los sujetos de Derecho que no sean destinatarios de un acto de una Institución comunitaria que invoquen y demuestren la existencia de cualidades que les son propias o de una situación de hecho gracias a la cual se individua-

64 — El único caso que, teóricamente, alcanzo a imaginar es el de la invocación de la Decisión de la Comisión por parte de las autoridades nacionales ante los órganos jurisdiccionales nacionales, con objeto de justificar el comienzo de las obras para la construcción de las centrales eléctricas en las Islas Canarias sin un estudio sobre las repercusiones medioambientales. En otras palabras, las autoridades españolas podrían sostener que no procedieron a realizar un estudio de conformidad con la Directiva 85/337 puesto que ello no era necesario en el caso concreto, como por lo demás se confirmó por la postura de la Comisión, que continuó financiando la acción. Y de nuevo, ciertamente, para desestimar esa alegación el Juez nacional (suponiendo que, de conformidad con la Directiva, dicho estudio fuera obligatorio) no tendría que pronunciarse previamente sobre la legalidad de la Decisión de la Comisión ni, *a fortiori*, remitir una cuestión, con carácter prejudicial, al Tribunal de Justicia.

lizan y diferencian con respecto a cualquier otro sujeto de Derecho. [65] Esa postura no puede resultar enervada ni por la singularidad del bien jurídico que constituye la protección del medio ambiente ni por lo invocado por los recurrentes en relación con la actual evolución, en la esfera del Derecho nacional e internacional, de la cuestión de la salvaguardia del medio ambiente. [66]

77. No obstante, los recurrentes alegan asimismo que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho, al interpretar erróneamente la norma procesal del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado y deducir conclusiones erróneas de la jurisprudencia al respecto de este Tribunal; este motivo de casación es admisible, y paso a examinarlo de inmediato.

65 — No obstante, no insisto en el otro dato, relativo a que los demandantes sean individualizados «de manera análoga a la del destinatario». Este requisito específico, que no se establece expresamente en la disposición pertinente del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, aunque correctamente lo exige el Juez comunitario en el marco de los litigios de naturaleza económica, no puede sin embargo ocupar la misma posición en asuntos como el presente, puesto que de otro modo se privaría a dicha disposición de todo efecto útil. Es decir, se llegaría al absurdo de pedir a los particulares u organizaciones medioambientales que hayan interpuesto un recurso contra un acto de la Comisión relativo al desembolso de ayudas financieras a favor de un Estado miembro para la ejecución de una obra con repercusiones en el medio ambiente que demuestren que se identifican, tanto nominalmente como de hecho, con el destinatario del acto, es decir, con el Estado al que se concede la financiación. Por lo demás, el requisito de la «individualización» de los demandantes goza de plena legitimidad y vigencia.

66 — Las restricciones procesales que establece el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado tampoco pueden cuestionarse cuando el bien en juego es la protección del medio ambiente. La importancia que reviste la conservación del medio ambiente, puesta de manifiesto en la Declaración de Río, el Programa 21 y otros textos conexos, no puede conducir a una excepción a los requisitos procesales antes referidos en beneficio de los recurrentes. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado recientemente que el Quinto Programa de medio ambiente, que fue aprobado por el Consejo y los representantes de los Estados miembros el 1 de febrero de 1993, tiene por objeto crear un marco para la definición y aplicación de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, pero no contiene normas jurídicas de carácter obligatorio (véase la sentencia Associazione agricoltori della provincia di Rovigo y otros/Comisión, citada en la nota 33 *supra*, apartado 32).

i) Datos jurisprudenciales existentes hasta la fecha

78. aa) Debo, a mi entender, referirme a la jurisprudencia de este Tribunal relativa a la interpretación y especificación del requisito procesal antes citado. En una primera fase, es obligado destacar que pese a la aparente semejanza entre sus sentencias, al menos en lo que respecta a su formulación, el Tribunal de Justicia no mantiene una doctrina jurisprudencial enteramente inmutable; [67] en efecto, está dispuesto a allanar los obstáculos procesales cuando la singularidad de un asunto lo requiere, en aras del otorgamiento de la tutela jurisdiccional más plena. [68]

79. Para empezar, la legitimación activa de los particulares no presenta dificultades especiales en los casos en que éstos han participado en la preparación del acto impugnado [69] o cuando el Derecho comunitario ha organizado un procedimiento específico con anterioridad a la adopción del acto impugnado, en el que dichos particulares pueden participar y presentar sus puntos de vista. Por este motivo se declaró la admisibilidad de un recurso interpuesto por una sociedad que había denunciado ante la Comisión un acuerdo celebrado entre sus competidores y contrario al artículo 85 del Tratado, contra la decisión de la Comisión por la que se

67 — Me remito, por ejemplo, al cambio de sentido de la jurisprudencia que tuvo lugar con la sentencia de 26 de junio de 1990, Sofrimport/Comisión (C-152/88, Rec. p. I-2477), con respecto a la jurisprudencia anterior. Sobre este asunto, véase el punto 86 *infra*.

68 — Por ejemplo, el Tribunal de Justicia interpretó de forma amplia y favorable a los demandantes el requisito procesal de que se trata en su sentencia de 23 de abril de 1986, Los Verdes/Parlamento (294/83, Rec. p. 1339), en la que declaró que podían interponer un recurso contra una decisión de la Mesa del Parlamento Europeo relativa al reparto de los créditos aprobados destinados a la financiación de los gastos de las formaciones políticas para las elecciones de 1982 no sólo aquellas formaciones que existían en el momento en que se adoptó la decisión sino también aquellas que todavía no eran conocidas en aquel momento.

69 — Véase la sentencia de 20 de marzo de 1985, Timex/Consejo y Comisión (264/82, Rec. p. 849), relativa a la adopción de un Reglamento antidumping.

estableció una excepción en favor de dicho acuerdo a las prohibiciones del apartado 1 del artículo 85 del Tratado, en virtud de lo dispuesto en el apartado 3 del mismo artículo. [70] Están asimismo legitimadas para recurrir ante el Tribunal de Primera Instancia las personas que han denunciado ante la Comisión una ayuda de Estado ilegal y presentado sus observaciones en el marco del procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado. [71]

80. La causa justificativa por la cual el Tribunal de Justicia aceptó, finalmente, la admisibilidad de los recursos en los casos antes citados se expresa de forma clara en la sentencia Cofaz/Comisión: [72] «Se desprende de una jurisprudencia constante que los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión solamente pueden alegar que ésta les afecta, en el sentido del párrafo segundo del artículo 173 cuando dicha decisión les concierne en razón de ciertas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, les individualiza de una manera análoga a la del destinatario [...]. Por lo que se refiere más particularmente a dicha situación de hecho, el Tribunal de Justicia ha establecido reiteradas veces que, en aquellos casos en los que un reglamento otorgue a las empresas denunciantes *garantías procesales* que les legitimen para solicitar de la Comisión que dé por probada una infracción a la normativa comunitaria, dichas empresas deben disponer de una vía de recurso destinada a proteger sus intereses legítimos [...]». [73]

81. Por el contrario, siempre que en el Derecho comunitario no se ha organizado dicho procedimiento, los particulares que se encuentran en una situación de hecho equivalente a la de los que acabo de mencionar difícilmente pueden obtener la tutela jurisdiccional de los órganos jurisdiccionales comunitarios. [74]

82. bb) En los restantes casos, los recursos de los particulares chocan con la reiterada

70 — El Tribunal de Justicia, en aquel caso, se basó en la importancia del procedimiento del artículo 3 del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (DO 1962, 13, p. 204; EE 08, 01, p. 22), en el marco del cual determinadas personas están facultadas para solicitar a la Comisión que compruebe la existencia de una infracción del artículo 85 del Tratado. Es, pues, lógico que esas mismas personas tengan acceso a la vía jurisdiccional para proteger los intereses legítimos que les reconoce el Reglamento nº 17. Véase la sentencia de 25 de octubre de 1977, Metro/Comisión (26/76, Rec. p. 1875).

71 — Sentencias de 28 de enero de 1986, Cofaz/Comisión (169/84, Rec. p. 391), y Cook/Comisión, citada en la nota 7 *supra*. Lo mismo se aplica, en caso de que la Comisión no siga el procedimiento de dicho apartado, a las personas que hubieran podido presentar observaciones de haberse aplicado la disposición del apartado 2 del artículo 93 (sentencia Matra/Comisión, citada en la nota 7 *supra*. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia subrayó la singularidad del procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado y el derecho a ser oídas que dicho procedimiento confiere a las personas «interesadas». Debe señalarse que, de forma análoga, una sociedad competidora puede impugnar una Decisión de la Comisión mediante la cual se declara compatible con el mercado común una operación de concentración entre empresas, cuando dicha sociedad ha presentado observaciones en el marco del procedimiento del Reglamento (CEE) nº 4064/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas (DO L 395, p. 1) y se le ha respondido que dichas observaciones serían plenamente tenidas en cuenta; una sociedad competidora puede, asimismo, dirigirse contra una declaración de la Comisión según la cual una determinada operación de concentración no reviste dimensión comunitaria y, por ello, no está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 4064/89. Esta postura ha sido mantenida hasta la fecha por el Tribunal de Justicia en sus sentencias de 19 de mayo de 1994, Air France/Comisión, citada en la nota 7 *supra*, y de 24 de marzo de 1994, Air rance/Comisión, citada en la nota 19 *supra*.

72 — Véase la nota 71 *supra*.

73 — Apartados 22 y 23.

74 — Por ejemplo, la Decisión de la Comisión por la que se concede una ayuda del FEOGA a determinadas empresas no puede ser impugnada por los competidores de dichas empresas. Sentencia de 10 de diciembre de 1969, Eridania y otros/Comisión (asuntos acumulados 10/68 y 18/68, Rec. p. 459). Por este mismo motivo, además, los beneficiarios de una ayuda de Estado no se consideran afectados individualmente por la Decisión de la Comisión por la que se declara dicha ayuda incompatible con el mercado común. Véase la sentencia Van der Kooy, citada en la nota 12 *supra*.

doctrina del Tribunal de Justicia según la cual una medida no puede afectar individualmente a los demandantes cuando se aplica a situaciones objetivamente determinadas y produce efectos jurídicos con respecto a categorías de personas determinadas de forma general y abstracta. Asimismo, procede señalar que no debe confundirse dicho carácter objetivo de la lesión con el número de personas afectadas por el acto impugnado. Finalmente, un acto puede afectar a una sola persona sin que ello signifique que le afecte «individualmente» a efectos del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. [75] Además, «[...] 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 la 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». [76]

83. cc) Asimismo, el Tribunal de Justicia parece aceptar que un acto afecta individualmente al demandante sólo cuanto éste pertenece a un «círculo cerrado» de sujetos de Derecho. Sin embargo, pienso que a este respecto la jurisprudencia del Tribunal da muestra de evoluciones y oscilaciones dignas de mención.

1) Inicialmente, como por ejemplo en los asuntos Toepfer y Getreide — Import Gesellschaft/Comisión [77] y Bock/Comisión, [78] el Tribunal de Justicia consideró como elemento decisivo para declarar la admisibilidad del recurso el hecho de que «el número e identidad de los importadores de tal modo afectados eran determinados y comprobables» desde antes de la fecha de adopción de la Decisión; asimismo, estimo que la Comisión estaba en condiciones de saber que su Decisión afectaba «exclusivamente» a los intereses y la posición de los referidos importadores. Por ello concluyó que «la situación de hecho así creada caracteriza [a dichos importadores] con respecto a cualquier otra persona y les individualiza de manera análoga a la del destinatario». [79]

2) A continuación, parece que el Tribunal de Justicia determinó el círculo cerrado de los demandantes potenciales, a los que afecta individualmente el acto impugnado, de forma más favorable a los particulares de lo que inicialmente se había aceptado. En el asunto Piraiki-Patraiki y otros/Comisión, [80] relativo a un recurso de anulación interpuesto por un grupo de exportadores griegos contra una Decisión de la Comisión por la que se autorizó a la República Francesa a adoptar medidas de

75 — Véase, por ejemplo, la sentencia Spijker/Comisión, citada en la nota 7 *supra*. En dicha sentencia, se juzgó que la Decisión por la que la Comisión autorizó a Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos a excluir productos como las brochas, escobas y pinceles importados de China no afectaba a la demandante pese a que esta última era, en aquella época, el único importador de los referidos productos en dichos Estados miembros. El Tribunal de Justicia consideró que el acto de la Comisión afectaba a la demandante en su calidad de importadora de los referidos productos, es decir, de la misma manera que afectaba a cualquier otro operador que, real o potencialmente, se encontrase en la misma situación.

76 — Sentencia Buralux y otros/Consejo, citada en la nota 29 *supra*, apartado 24. Véase, también, la sentencia de 15 de junio de 1993, Abertal y otros/Consejo (C-264/91, Rec. p. I-3265), apartado 16.

77 — Sentencia de 1 de julio de 1965 (asuntos acumulados 106/63 y 107/63, Rec. p. 525).

78 — Sentencia de 23 de noviembre de 1971 (62/70, Rec. p. 897).

79 — Sentencia Bock/Comisión, antes citada, apartado 10.

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

salvaguardia contra la importación de hilos de algodón de origen griego, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente: «debe observarse que el hecho de haber celebrado, antes de la adopción de la Decisión controvertida, contratos cuya ejecución estaba prevista para los meses que abarcaba dicha Decisión constituye una situación de hecho que les caracteriza con respecto a cualquier otra persona afectada por dicha Decisión, dado que la ejecución de sus contratos resultó impedida, total o parcialmente, por la adopción de la Decisión». [81] Debe señalarse que, en el marco de dicho asunto, la Comisión cuestionó la admisibilidad de los recursos, invocando el hecho de que, cuando adoptó su Decisión, desconocía el número de contratos que se habían celebrado durante el período que cubría la referida Decisión. El Tribunal de Justicia declaró que «procede señalar que la respuesta que debe darse a la cuestión de si y en qué medida la Comisión conocía o podía conocer cuáles eran los exportadores griegos que habían celebrado contratos relativos al período de aplicación de la Decisión controvertida está estrechamente vinculada a la interpretación que se adopte del artículo 130 del Acta de adhesión y, en particular, a la cuestión de si la Comisión, antes de autorizar una medida de salvaguardia a efectos de esta disposición, *está obligada a proceder a una investigación apropiada sobre los efectos económicos de la Decisión que ha de adoptar* y sobre las empresas que resultarán afectadas por dicha Decisión». [82] Observo que, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia se alejó del requisito inicialmente formulado relativo a la definición del «círculo cerrado», de acuerdo con el cual se exige que los sujetos de Derecho integrantes del referido círculo cerrado fueran perfectamente conocidos por el autor del acto impugnado ya desde el momento de su adopción. Para llegar a esta postura, el Tribunal de Justicia tomó en consideración la *naturaleza singular de las obligaciones* que incumbían a la Comisión cuando adoptó la Decisión impugnada, así como las relaciones que existían entre dichas obligaciones y la protección de los intereses legítimos de los demandantes.

84. Dicha evolución jurisprudencial prosiguió y fue confirmada con la sentencia Sofrimport/Comisión. [83] Dicho asunto se refería a un recurso interpuesto por un importador de manzanas procedentes de Chile en contra de sendos Reglamentos de la Comisión por los que se suspendió la expedición de certificados de importación para dicha fruta y se fijaron cantidades para la importación de la misma. Pese a las conclusiones en sentido contrario del Abogado General, [84] el Tribunal de Justicia consideró que los importadores de manzanas de Chile que se encontraban, en el momento de la adopción del Reglamento controvertido, en curso de transporte «constituyen un círculo restringido, suficientemente caracterizado en relación a los demás importadores de manzanas chilenas, y que no puede ampliarse después de la entrada en vigor de las citadas medidas de suspensión». [85] Puede apreciarse, asimismo, que el Tribunal no se refiere a personas en número y de identidad determinados sino a un «círculo restringido, suficientemente caracterizado».

81 — Apartado 19 de la sentencia Piraiki-Patraiki y otros/Comisión, citada en la nota precedente.

82 — Apartado 21 de la citada sentencia Piraiki-Patraiki y otros/Comisión; el subrayado es mío.

83 — Citada en la nota 67 *supra*.

84 — Conclusiones del Abogado General Sr. Tesauro de 22 de noviembre de 1989 (Rec. 1990, p. 2492).

85 — Apartado 11 de la sentencia Sofrimport/Comisión, citada en la nota 67 *supra*.

85. Para llegar a esa conclusión, el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta, al igual que en el asunto Piraiki-Patraiki y otros/Comisión antes citado, las obligaciones singulares que incumbían a la Comisión, en relación con la elaboración de su acto impugnado, derivadas del Derecho comunitario específicamente aplicable. En concreto, un Reglamento del Consejo imponía a la Comisión la obligación de tener en cuenta, en la adopción de medidas de salvaguardia, la situación especial de los productos en curso de transporte hacia la Comunidad. Merece asimismo mencionarse que en la sentencia Sofrimport/Comisión se señala expresamente que, dado que la norma comunitaria confiere una protección específica a una determinada categoría de importadores, «[...] éstos pueden por tanto exigir que dicha protección sea respetada y están legitimados para interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia con esta finalidad». [86]

86. La sentencia Sofrimport/Comisión presenta interés también desde otro punto de vista. En dicha resolución, el Tribunal de Justicia admitió que puede existir un «círculo cerrado» de sujetos de Derecho —legitimados para interponer recursos con arreglo al artículo 173 del Tratado— dentro de un «círculo abierto» de sujetos de Derecho, carentes de dicha facultad procesal. Es decir, no se exige que el acto comunitario afecte exclusivamente a los integrantes de dicho círculo cerrado (en el asunto Sofrimport/Comisión, un grupo específico de importadores), sino que puede también afectar, ciertamente de modo objetivo, a los sujetos de Derecho integrantes del círculo abierto de los importadores efectivos o potenciales. [87] No obstante, se requiere que dicho círculo cerrado sea «suficientemente caracterizado». [88] Para dicha caracterización, el Tribunal de Justicia se basó, en especial, en la naturaleza y alcance de las obligaciones de la Comisión derivadas de la legislación aplicable.

3) A continuación, llamo la atención sobre dos sentencias del Tribunal de Justicia que ponen de manifiesto la importancia que el Juez comunitario atribuye a los *efectos* que el acto impugnado puede tener en el demandante; dichos efectos pueden crear una situación de hecho que «individualiza» suficientemente al demandante.

87. En el asunto Extramet Industrie/Consejo, [89] un importador solicitó la anulación de un Reglamento por el que se impuso un derecho antidumping definitivo sobre las

86 — Apartado 12 de la sentencia Sofrimport/Comisión, citada en la nota 67 *supra*.

87 — Al parecer, el Tribunal de Justicia abandonó la postura contraria, por la que había optado en la sentencia de 25 de marzo de 1982, Moksel/Comisión (45/81, Rec. p. 1129). En este último asunto, un exportador de carne de bovino interpuso un recurso contra un Reglamento relativo a la suspensión de la fijación por adelantado de las restituciones a la exportación de carne de bovino, invocando, para justificar su legitimación activa, el hecho de que pertenecía al círculo cerrado, conocido de antemano y perfectamente caracterizado, de los agentes económicos que habían presentado solicitudes de restitución antes de la entrada en vigor del Reglamento y cuyas solicitudes todavía estaban pendientes. El Tribunal de Justicia no acogió los motivos del demandante, pese a las conclusiones del Abogado General en sentido contrario, por entender que el círculo de las personas a que afectaba globalmente el Reglamento no era cerrado: «Dado que el artículo 1 del Reglamento nº 3318/80 se refiere tanto a las solicitudes anteriores como a las presentadas durante el período de suspensión, la naturaleza reglamentaria del acto controvertido no se pone en duda por la mera posibilidad de determinar, eventualmente, el número o incluso la identidad de determinados agentes económicos afectados, en especial cuando dicha posibilidad no existía, por definición, para otros agentes económicos a los que igualmente se refiere el Reglamento nº 3318/80» (apartado 17).

88 — Apartado 11 de la sentencia Sofrimport/Comisión, citada en la nota 67 *supra*.

89 — Sentencia de 16 de mayo de 1991 (C-358/89, Rec. p. I-2501).

importaciones a la Comunidad de determinados productos procedentes de China y de la Unión Soviética. La jurisprudencia existente hasta entonces establecía una diferencia entre, por un lado, los productores, exportadores y denunciantes y, por otro, los importadores independientes. En el caso de estos últimos, el Tribunal de Justicia consideraba de forma particularmente estricta la cuestión de la admisibilidad de los recursos. [90] Por consiguiente, Extramet, como importador independiente de calcio metal no podía considerarse afectada por el Reglamento impugnado en razón de dicha cualidad, que no le diferenciaba de cualquier otro agente económico que ya ejerciera o pudiera ejercer en el futuro esas mismas actividades. [91]

88. No obstante, el Abogado General Sr. Jacobs propuso al Tribunal de Justicia que removiera este obstáculo, señalando lo siguiente: «[...] opino que el Tribunal de Justicia debería reconocer que una medida que establece un derecho antidumping afecta directa e individualmente a toda empresa que pueda demostrar [...] que fue identificada explícita o implícitamente por la medida de que se trata [...]. A mi juicio, el Tribunal de Justicia debería explicar su jurisprudencia reconociendo expresamente que, para determinar la legitimación activa, al menos en el ámbito antidumping, no es preciso que el demandante considere la cuestión adicional de si la medida impugnada constituye en realidad un Reglamento o una Decisión. [...] Este enfoque concuerda con la finalidad del artículo 173, que es permitir que los particulares impugnen Decisiones que les *afectan especialmente*, al tiempo que limita la legitimidad activa para impugnar Reglamentos de modo que no haya riesgo de que una categoría ilimitada de demandantes solicite su anulación. [...]». [92]

89. Por su parte, el Tribunal de Justicia, tras recordar que un Reglamento antidumping puede afectar a operadores en razón de determinadas cualidades que les son propias y que les individualizan frente a cualquier otra persona, declaró que: «la demandante ha demostrado la existencia de un conjunto de elementos constitutivos de tal situación particular que la caracteriza, con respecto a la medida que se trata, frente a cualquier otro operador económico. En efecto, es *el mayor importador del producto* objeto de la medida antidumping y, al mismo tiempo, *el que utiliza en último término este producto.* Además, sus actividades económicas dependen, en gran medida, de estas importaciones y

90 — Se ha declarado que los Reglamentos por los que se establecen derechos antidumping provisionales y definitivos constituyen, con respecto a los importadores independientes, «medidas de alcance general [...] puesto que se aplican a situaciones determinadas objetivamente y entrañan efectos jurídicos con respecto a categorías de personas contempladas de forma general y abstracta» (sentencia de 6 de octubre de 1982, Alusuisse/Consejo y Comisión, 307/81, Rec. p. 3463, apartado 9). En su reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia se ha negado a reconocer un derecho de recurso a los importadores independientes, incluso cuando se trata del único importador en un Estado del producto afectado por el Derecho (véanse los autos de 8 de julio de 1987, Sermes/Comisión, 279/86, Rec. p. 3109, y de 11 de noviembre de 1987, Nuova Ceam/Comisión, 205/87, Rec. p. 4427), debido a que «la naturaleza reglamentaria de un acto no se cuestiona por 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 en un momento dado, siempre que consta que dicha aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de hecho o de Derecho definida por el acto, en relación con la finalidad de este último» (sentencias de 11 de julio de 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Consejo, 6/68, Rec. p. 595, y Alusuisse Italia/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 11).

91 — En otras palabras, no puede considerarse que el Reglamento, con respecto a los importadores independientes, sea equivalente a una Decisión que les afecta individualmente, sino que contiene normas jurídicas generales y abstractas que, por su propia naturaleza, no afectan a personas concretas.

92 — Conclusiones de 21 de marzo de 1991, puntos 75 y 76.

quedan afectadas seriamente por el Reglamento en litigio, habida cuenta del número limitado de productores del producto de que se trata y de que encuentra dificultades de abastecimiento ante el único productor de la Comunidad que, además, es su principal competidor por lo que respecta al producto transformado». [93]

90. En el asunto Codorníu/Consejo, [94] el Tribunal de Justicia hubo de pronunciarse sobre un recurso interpuesto por la mencionada sociedad española productora de vinos espumosos en contra de una disposición de un Reglamento mediante la cual se establecieron los requisitos para la utilización de la mención «crémant» para designar vinos espumosos. El Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad, sosteniendo que la referida medida tenía un carácter estrictamente reglamentario y no afectaba a la demandante, excepto por su cualidad de productor que utilizaba la mención «crémant», es decir, el mismo modo que afectaba a cualquier otro productor que se encontrase en idéntica situación. El Abogado General Sr. Lenz, en sus conclusiones relativas a dicho asunto, [95] comenzó por señalar que la medida impugnada, sin duda alguna, era de naturaleza normativa. No obstante, no consideró que debiera, sin más, declararse la inadmisibilidad del recurso, ni que procediera examinar detenidamente si la medida de que se trataba, aunque en términos generales tuviera carácter de Reglamento, era una Decisión respecto a la demandante. Por el contrario, examinó si la medida, finalmente, afectaba «individualmente» a la demandante. Para responder a esta cuestión, el Abogado General examinó, en primer lugar, si entre los operadores económicos que resultaban afectados por la prohibición de utilización de la mención «crémant» cabía identificar una categoría a la que perteneciera un número fijo de personas que no pudiera aumentar después de la adopción de la medida controvertida. En efecto, la sociedad demandante pertenecía a dicha categoría claramente determinada. [96] No obstante, dicho elemento no es suficiente puesto que, de conformidad con la jurisprudencia, se exige además la existencia de una relación específica entre la situación del demandante y la medida impugnada. Dicha relación específica, que permite también determinar el «círculo» de los demandantes potenciales con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, puede ser la que se identificó en la sentencia Extramet Industrie/Consejo. El criterio decisivo es el de los *efectos* que una medida tiene en un agente económico concreto, que pueden diferenciarse de los efectos de la misma medida en otras personas. [97] Por último el Abogado General, tras apreciar todos los elementos aducidos por la demandante en relación con los efectos que en ella tenía la medida impugnada, concluyó que «la demandante ocupa un lugar destacado por encima del grupo de los operadores económicos afectados también por los *efectos* que esta medida genera para su empresa y que, por ello, resulta afectada individualmente». [98] A la misma

93 — Sentencia Extramet Industrie/Consejo, citada en la nota 89 *supra*, apartado 17.

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

95 — Conclusiones de 27 de octubre de 1992.

96 — Se trata de los fabricantes que utilizaban la mención «crémant» antes de la entrada en vigor del Reglamento controvertido.

97 — El criterio de los efectos en la situación del demandante no se utiliza únicamente en los asuntos Extramet Industrie/Consejo y Codorníu/Consejo. También en los casos de demandantes que participaron en la preparación del acto impugnado y, por ello, parecían haber resultado afectados individualmente por el mismo (véase el punto 79 *supra*), el Tribunal de Justicia admite que concurren los requisitos del artículo 173 únicamente en la medida en que el perjuicio que eventualmente han sufrido como consecuencia del acto impugnado reviste una determinada gravedad. Así, unas empresas que participaron en el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado con objeto de oponerse a una ayuda de Estado fueron declaradas legitimadas para interponer un recurso ante el Juez comunitario «[...] si, en todo caso, su posición en el mercado ha sido sustancialmente afectada por la ayuda objeto de la decisión impugnada [...]» (véase la sentencia Cofaz/Comisión, citada en la nota 71 *supra*, apartado 25).

98 — Punto 64 de las conclusiones.

conclusión llegó el Tribunal de Justicia, utilizando una motivación claramente más sucinta. [99]

91. En todo caso, no deben sobrestimarse la importancia y alcance de la ampliación de la jurisprudencia a la que procedió el Tribunal de Justicia en sus sentencias Extramet Industrie/Consejo y Codorníu/Consejo. Así lo deduzco, al menos, de la sentencia Buralux y otros/Consejo, antes citada. [100] En aquel asunto, el Tribunal se pronunció en casación sobre la corrección de un auto del Tribunal de Primera Instancia por el que se declaró la inadmisibilidad de un recurso dirigido a obtener la anulación de disposiciones de un Reglamento relativas a la vigilancia y control de los traslados de residuos en el interior de la Comunidad. El recurso lo interpusieron empresas especializadas en la recogida, transporte y vertido de residuos domésticos. El Abogado General propuso al Tribunal de Justicia que considerase admisible el recurso interpuesto por una de las empresas, basándose en los criterios de la sentencia Extramet Industrie/Consejo. [101] El Tribunal de Justicia no acogió dicha propuesta, por considerar decisivo el hecho de que los efectos jurídicos que podría producir el Reglamento impugnado afectaban a categorías de personas contempladas de manera general y abstracta.

92. No obstante, no soy del parecer de que en dicha sentencia el Tribunal de Justicia se desdijera de lo declarado en la sentencia Extramet Industrie/Consejo. El Tribunal deseaba excluir aquellos casos en los que la interpretación extensiva y la aplicación de las disposiciones procesales del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado conduciría a reconocer la impugnabilidad por los particulares de normas del Derecho comunitario y no de actos individuales. En otras palabras, en el asunto Buralux y otros/Consejo, el Tribunal de Justicia deseaba garantizar el carácter normativo del Reglamento, como también lo hizo en el asunto Deutz und Geldermann/Consejo. [102]

ii) *Las restricciones procesales del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado y la singularidad del presente litigio*

93. aa) En una primera fase, examinaré si, sobre la base de las conclusiones de la jurisprudencia antes citada, cabría admitir que la Decisión impugnada de la Comisión, relativa al mantenimiento de la financiación de las obras de construcción de dos centrales eléctricas en las Islas Canarias, afecta individualmente a los recurrentes.

99 — «Ahora bien, se debe hacer constar que Codorníu registró la marca gráfica "Gran Crémant de Codorníu" en España en 1924 y que ha utilizado tradicionalmente esta marca tanto antes como después de ser registrada. Al otorgar el derecho de utilizar la mención "crémant" únicamente a los productores franceses y luxemburgueses, la disposición objeto de litigio impide a Codorníu utilizar su marca gráfica. De lo anterior se deduce que Codorníu ha acreditado la existencia de una situación que la caracteriza, en relación con la disposición objeto de litigio, frente a cualquier otro operador económico» (apartados 21 y 22 de la sentencia).

100 — Véase la nota 29 *supra*.

101 — «Basándose en tales criterios, se puede seguramente partir de la idea de que, debido a determinadas cualidades que les son propias, las recurrentes están caracterizadas en relación con cualquier otra persona afectada. Junto con sus socios, Buralux es el mayor importador, al menos en el sector Francia— Alemania, y queda afectado de forma particularmente grave por el Reglamento y por la prohibición de importar que contiene, ya que no puede cumplir sus contratos vigentes. Casi todos estos contratos tienen una duración que se extiende más allá de la fecha a partir de la cual se aplica el Reglamento. En consecuencia, en mi opinión, puede afirmarse que, en el caso de autos, las empresas recurrentes quedan individualmente afectadas.» Conclusiones del Abogado General Sr. Lenz de 23 de noviembre de 1995, punto 33.

102 — Sentencia de 24 de febrero de 1987 (26/86, Rec. p. 941). Sobre esta cuestión, véanse los puntos 100 y 101 *infra*.

94. Como señalé anteriormente, en apoyo de su recurso, los recurrentes invocaron tanto las obligaciones específicas que incumben a la Comisión en la adopción del acto impugnado, que exigían de ella que controlase si el avance de las obras se estaba realizando de conformidad con el Derecho comunitario en materia de medio ambiente, como los derechos que a su juicio les confiere la Directiva 85/337, en el marco de la realización de un estudio sobre las repercusiones sobre el medio ambiente de obras como la examinada. Sin embargo, no discuten la corrección de la motivación del Tribunal de Primera Instancia, según la cual el hecho de que algunos de los particulares recurrentes presentaran una denuncia ante la Comisión o intercambiaran correspondencia con ésta no basta, por sí solo, para considerar que el acto impugnado les afectaba individualmente. [103] En consecuencia, no insistiré más sobre esta cuestión.

95. Sin embargo, cabría sostener que, si bien en la adopción de la Decisión impugnada no se contempla directamente la participación de los particulares interesados, [104] no obstante, como tal procedimiento participativo relacionado con la adopción de la Decisión impugnado debería considerarse el consagrado en el apartado 2 del artículo 6 de la Directiva 85/337. [105] Es decir, si bien cabe que el Derecho comunitario no haya incluido a los particulares en el procedimiento de preparación de las Decisiones de la Comisión relativas a la financiación de una acción con consecuencias en el medio ambiente, no obstante, obliga a la Comisión a examinar, antes de continuar financiando una acción, si la acción de que se trata se está ejecutando de conformidad con las disposiciones comunitarias, entre las que se cuenta la establecida en la Directiva 85/337 por la que se prevé la participación del «público interesado» en la realización del estudio sobre las repercusiones en el medio ambiente. A partir de dichas obligaciones de la Comisión en relación con los derechos del «público interesado» que se establecen en la Directiva 85/337 podría alegarse que todos los integrantes de dicho «público interesado» están suficientemente individualizados con respecto al acto impugnado; es decir, se distinguen de cualquier otro sujeto de Derecho puesto que la Directiva 85/337 les otorga garantías procesales concretas, equivalentes a las que existían en los asuntos, antes citados, Cofaz/Comisión, Metro/Comisión y Matra/Comisión. [106] Dicho de otro modo, siguiendo un razonamiento muy similar, de la obligación específica de la Comisión de controlar si la acción financiada avanza con arreglo a la legislación comunitaria sobre medio ambiente —y, por tanto, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 85/337— sería posible deducir que las personas a las que confiere derechos la Directiva 85/337 constituyen un «círculo cerrado» y, por consiguiente, poseen legitimación activa, de forma equivalente a las de los casos que dieron lugar a los asuntos Piraiki-Patraiki y otros/Comisión y Sofrimport/Comisión. [107]

96. No puedo adherirme a esta postura o, cuando menos, soy del parecer de que carece de fundamento en la jurisprudencia hasta ahora existente. Las garantías procesales que invocan los recurrentes están contenidas en el texto de una Directiva y no de un Reglamento, a diferencia de las disposiciones que examinó el Tribunal de Justicia en sus sentencias, antes citadas, Cofaz/Comisión o

103 — Véase el apartado 56 del auto recurrido.

104 — Véase la correspondiente problemática expuesta por el Tribunal de Justicia en la sentencia Associazione agricoltori della provincia di Rovigo y otros/Comisión, citada en la nota 33 *supra*.

105 — Véanse los puntos 58 y 59 *supra*.

106 — Véanse las notas 70 y 71 *supra*.

107 — Véanse las notas 80 y 67 *supra*.

Metro/Comisión. Esta diferencia no carece de importancia. Los Reglamentos y las Directivas no tienen la misma eficacia vinculante en cuanto a su contenido. Además, en los casos en que el Tribunal de Justicia se ha basado en la existencia de garantías procesales para aceptar la legitimación activa de los demandantes, se trataba de un procedimiento estrictamente de Derecho comunitario, organizado exclusivamente por las Instituciones comunitarias. Por el contrario, el procedimiento de realización del estudio de las repercusiones sobre el medio ambiente es de carácter nacional, se rige por normas de origen tanto nacional como comunitario y está confiado a las autoridades nacionales. Ahora bien, al margen de dichas diferencias, [108] difícilmente puede relacionarse el procedimiento previsto en la Directiva 85/337 con el de adopción de la Decisión impugnada de la Comisión, para el que no se contempla directamente ninguna participación de los particulares interesados. Por último, de la naturaleza de la obligación que incumbía a la Comisión en el marco de la adopción del acto impugnado no se infiere que un grupo de particulares posean legitimación activa para recurrir contra eventuales incumplimientos de esa obligación. Esta última consiste en controlar la aplicación de la legislación comunitaria por parte de las autoridades nacionales que ejecutan los proyectos de acciones financiadas y no se refiere expresamente a la protección de determinados sujetos de Derecho. Sin embargo, aun cuando se considere que la obligación de control, por extenderse también a la correcta aplicación de la Directiva 85/337, incluye también aquellas disposiciones de esta última en las que se establece la participación del «público interesado» en la elaboración del estudio sobre las repercusiones en el medio ambiente, ello no significa, de manera automática, que todos los sujetos de Derecho que constituyen el «público interesado» resulten afectados individualmente por el acto impugnado de la Comisión. El «público interesado» previsto en la Directiva 85/337 no puede considerarse constitutivo de un «círculo cerrado» a efectos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Por otro lado, el concepto de «público interesado» no se define de forma suficiente en la Directiva 85/337. Esta confía la determinación de dicho concepto al legislador nacional. Es decir, el Derecho comunitario ordena, mediante la Directiva 85/337, la protección de un grupo de sujetos de Derecho, que sin embargo no determina de manera precisa. [109]

97. Por tanto, ni de las obligaciones que incumben a la Comisión en la adopción del

108 — Dichas diferencias no parecen tan decisivas si se admite que en el caso de la aplicación de la Directiva 85/337 las instituciones nacionales ejercen, en realidad, una competencia comunitaria que les ha sido encomendada por la Directiva, es decir, actúan en el marco de normas de Derecho comunitario. Sin embargo, esta observación no puede privar de carácter nacional a los actos adoptados por las instituciones nacionales en aplicación de la Directiva 85/337.

109 — Por otra parte, si finalmente se declarase que un acto de la Comisión como el impugnado afecta individualmente a cuantos constituyen el público al que se refiere la Directiva 85/337, en tal caso, en cada ocasión en que para una obra de infraestructura objeto de financiación se exija un estudio de las repercusiones sobre el medio ambiente (como, por lo demás, suele suceder) podrían interponer un recurso ante los órganos jurisdiccionales comunitarios, en contra de las decisiones de la Comisión relativas a la financiación de la obra, un grupo especialmente amplio de sujetos de Derecho, justificando su legitimación activa por la inexistencia o los defectos del estudio de las repercusiones sobre el medio ambiente. Semejante evolución contradice directamente la jurisprudencia Oleificio Borelli/Comisión, citada en la nota 32 *supra*, según la cual el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre la conformidad a Derecho de actos adoptados por las autoridades nacionales ni siquiera cuando el acto nacional se inserta en el proceso de Decisión comunitaria. No obstante, en todo caso, los referidos recursos serían, en su mayoría, inadmisibles por falta de interés legítimo. De este modo, llegaríamos a la paradójica situación consistente en que resultaría más fácil satisfacer el requisito procesal del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, con arreglo al cual el acto impugnado ha de afectar individualmente al demandante, que el relativo a la existencia de un interés legítimo. Por último, cabría objetar que una ampliación tan sustancial de los requisitos para la legitimación activa se justifica en los casos extremos, como el de autos, es decir, cuando la Comisión se niega a ejercer su competencia de control para poner fin a una infracción fundamental, como la que constituye la omisión del estudio de las repercusiones sobre el medio ambiente. No puedo adoptar este punto de vista, aunque reconozco su oportunidad puesto que me llevaría a interpretar los requisitos procesales de admisibilidad después de apreciar, previamente, el fondo del litigio, de un modo que, por tanto, entraña un error metodológico. Sin embargo, véase la postura que expongo en la nota 128 *infra*.

acto impugnado ni de las disposiciones de la Directiva 85/337 se infiere, directamente, que la Decisión impugnada de la Comisión afectara individualmente a los particulares recurrentes, conforme a lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, tal como ha sido interpretado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

98. bb) Habida cuenta de lo que antecede, el Tribunal de Primera Instancia, en efecto, se atuvo fielmente a la jurisprudencia existente hasta la fecha. Si el único criterio para la correcta interpretación del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado es la reiteración de la doctrina jurisprudencial hasta ahora existente, el auto recurrido es correcto.

99. No obstante, pienso que este Tribunal debería examinar la posibilidad de desarrollar ulteriormente algunas de sus tesis hasta ahora consolidadas. El extremo en el que estimo oportuno someter a un análisis especial la solución adoptada por el Tribunal de Primera Instancia y en el que centro la necesidad de un avance en la jurisprudencia estriba en el razonamiento del Tribunal de Primera Instancia según el cual la Decisión impugnada de la Comisión no afectaba individualmente a los recurrentes puesto que les afectaba del mismo modo que a cualquier otra persona con domicilio o residencia o que ejerciera una actividad en las islas Gran Canaria y Tenerife. Según el Tribunal de Primera Instancia, «a su respecto, la Decisión impugnada [...] constituye una medida cuyos efectos pueden afectar a diversas categorías de particulares de forma objetiva, general y abstracta [...]». [110]

100. Para empezar, estimo de interés subrayar que el carácter general y abstracto de la lesión sufrida por los particulares recurrentes, en el que se basa el auto del Tribunal de Primera Instancia por el que se declaró la inadmisibilidad de su recurso, no obedece a la naturaleza normativa de la Decisión impugnada de la Comisión. Ciertamente, cabe cuestionar la importancia de esta observación. De conformidad con la jurisprudencia hasta hoy existente, si un sujeto de Derecho resulta afectado por un acto, individual o normativo, de manera general y abstracta, dicha conclusión basta para excluir su legitimación activa, sin que sea necesario, además, establecer una distinción en función de que dicho acto tenga o no carácter normativo. [111]

101. No obstante, soy del parecer de que la naturaleza del acto impugnado no carece de toda importancia. Cuando dicho acto es de naturaleza normativa, el Tribunal de Justicia excluye con especial rigor que los particulares tengan la posibilidad de interponer un recurso, precisamente para salvaguardar la naturaleza normativa del acto. [112] De acuerdo con la voluntad, expresamente formulada, del redactor del Tratado, la norma jurídica comunitaria no puede ser objeto de un recurso interpuesto por personas distintas de las previstas en el párrafo segundo del artículo 173 del Tratado. Esa prohibición especial no se aplica a los casos en que el acto impugnado no contiene normas jurídicas; es

110 — Véase el apartado 54 del auto recurrido.

111 — Véase, por ejemplo, la sentencia Deutsche Lebensmittelwerke/Comisión, citada en la nota 7 *supra*. La Decisión de la Comisión, dirigida a Alemania, relativa a la promoción de la venta de mantequilla en el mercado de Berlín (Oeste) no podía ser válidamente impugnada por los comerciantes del sector de la margarina. De conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia, «[s]i la Decisión impugnada afecta a las demandantes, ello es únicamente en virtud de las consecuencias de hecho que tiene para su situación en el mercado. A este respecto, las demandantes se ven afectadas de la misma manera que lo hubiese estado cualquier otra persona que suministrase margarina al mercado de Berlín (Oeste) durante el desarrollo de la operación controvertida, y por consiguiente no lo están individualmente en el sentido del párrafo 2 del artículo 173 del Tratado» (apartado 11).

112 — Véase el punto 92 *supra*.

decir, cuando la generalidad y objetividad de los efectos del acto se debe, no ya a su naturaleza normativa, sino a su *objeto*. En el marco de la problemática precedente, tiene valor, a mi juicio, la alegación de los recurrentes referente a la naturaleza singular de las consecuencias que tiene o puede tener una intervención en el medio ambiente.

102. En efecto, la protección del medio ambiente es asunto de interés general. La conservación del medio ambiente es un bien jurídico que comparten, teóricamente, todas las personas físicas, lo que quiere decir que tiene dimensión comunitaria. [113] Además, cuanta mayor importancia tenga la intervención o el atentado de que es objeto el medio ambiente, tanto mayor será el número de sujetos de Derecho a los que afecta.

103. Ciertamente, la incuestionable conclusión que precede no puede, en razón de la singularidad del bien jurídico que es el medio ambiente, conducir a pasar por alto los requisitos procesales que impone el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. El reconocimiento a todo sujeto de Derecho cuyo interés en la conservación del medio ambiente resulta afectado por un acto de una Institución comunitaria de un derecho a impugnar dicho acto ante el Tribunal de Primera Instancia equivaldría a aceptar una *actio popularis* para todos los asuntos que presenten una dimensión medioambiental. Como indiqué anteriormente, [114] la evolución de la jurisprudencia en ese sentido es imposible puesto que, aparte de los obstáculos prácticos que implica, choca también con la letra de la disposición del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. Igualmente imposible es el establecimiento, específicamente para los litigios relacionados con la cuestión de la protección del medio ambiente, de requisitos para la legitimación activa distintos de los enunciados en la citada disposición. Finalmente, el punto de partida para la apreciación de la legitimación activa tiene que ser siempre el mismo, con independencia del objeto del litigio: el demandante debe estar afectado individualmente por el acto que impugna.

104. Mis observaciones referentes a las características especiales del bien jurídico que es el medio ambiente y la protección del mismo no van encaminadas a refutar las consolidadas tesis que antes he expuesto sino a conseguir la que, a mi juicio, sería una aplicación más correcta del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. [115] Habida cuenta de la singularidad que presenta la cuestión de la protección del medio ambiente, soy del parecer de que el Juez comunitario, en especial en los casos en que dicha protección puede resultar menoscabada por un acto normativo de una Institución comunitaria, no

113 — Por este motivo, además, ha sido reconocido en algunos Estados como derecho social fundamental.

114 — Véanse los puntos 53 y 76 *supra*.

115 — Por otra parte, soy del parecer de que la protección jurisdiccional, en el marco de un ordenamiento jurídico que aspira a regirse por el principio del Estado de Derecho, debe perseguir la salvaguardia de los derecho o intereses que dicho ordenamiento jurídico reconoce a los sujetos de Derecho. La dimensión procesal del interés legítimo, en tanto que requisito de admisibilidad de un recurso jurisdiccional, no puede diferenciarse enteramente de la dimensión sustantiva del interés legítimo, en tanto que bien cuya salvaguardia en favor de su titular ambiciona el ordenamiento jurídico. En consecuencia, debería tenerse en cuenta la singularidad de cada uno de los bienes protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario a la hora de determinar los requisitos procesales específicos con arreglo a los cuales el sujeto de Derecho, en favor del cual se adoptaron las normas que consagran el bien de que se trate, puede exigir en vía jurisdiccional el respeto de dichos principios. Pienso asimismo que la interpretación de las normas procesales positivas de un modo que excluya totalmente el acceso a la justicia del titular de un derecho o interés legítimo (en el sentido sustantivo de la palabra) con el fin de defender cuanto en su favor reconoce el ordenamiento jurídico, en primer lugar, deja sin objeto, desde la perspectiva del Derecho sustantivo, el reconocimiento de los referidos derechos o intereses legítimos y, en segundo lugar, debería considerarse un error de Derecho, en la medida en que las disposiciones procesales se establecen en el ordenamiento jurídico con el fin de organizar, en lo posible, la satisfacción de los derechos o intereses legítimos que reconoce a los sujetos de Derecho y no de excluir por entero —especialmente de manera absoluta y definitiva— su tutela jurisdiccional. De lo contrario, mediante la exclusión de los sujetos de Derecho, cuya protección persiguen determinadas normas jurídicas, de la tutela jurisdiccional, el ordenamiento jurídico sencillamente se anula a sí mismo.

debe limitarse a declarar que, como es evidente, el eventual atentado contra el medio ambiente, por su naturaleza, afecta necesariamente a categorías de sujetos de Derecho de manera general, objetiva y abstracta, ni declarar única y exclusivamente por esa razón la inadmisibilidad del recurso interpuesto. En especial, cuando la Institución comunitaria tenía una obligación específica y clara de tomar en consideración, en la adopción de la decisión impugnada, el factor de la protección del medio ambiente. [116] Así pues, a este respecto deseo llamar la atención del Tribunal de Justicia sobre una posible —y en mi opinión indicada— ampliación de la jurisprudencia. Me explico:

Un acto que tiene consecuencias en el medio ambiente afecta, de hecho, o puede afectar a grandes categorías de ciudadanos de manera general y abstracta. No obstante, no cabe excluir que alguno o alguna de las personas afectadas, que constituyen un «círculo cerrado» de sujetos de Derecho, resulten afectados de una forma especial y, por ello, se diferencien de cualquier otra persona, es decir, se individualicen a efectos del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. Una intervención en el medio ambiente como la que nos ocupa en el presente asunto se localiza en un determinado punto geográfico, y la intensidad de sus efectos se reducen conforme nos alejamos del lugar en que se produjo. [117] De forma análoga, las personas que se encuentran en las proximidades de la obra sufren sus consecuencias de forma distinta, más intensa, que aquellas que se encuentran en un lugar más alejado, puesto que precisamente estas últimas están situadas a una mayor distancia del epicentro de la intervención en el medio ambiente. Como consecuencia lógica de lo que antecede, cabría sostener que las personas de la primera categoría integran un «círculo» particularmente cerrado y delimitado, por lo que se encuentran en una situación de hecho que las caracteriza frente a cualquier otro sujeto de Derecho. Es, entonces, función del Juzgador determinar, aplicando los criterios apropiados, la amplitud de dicho círculo cerrado, la longitud de su radio; colorario lógico de lo que antecede es que debe considerarse que las personas que se encuentran en dicho círculo poseen legitimación activa para interponer un recurso en contra del acto que ocasiona las consecuencias en el medio ambiente.

105. Los criterios no pueden ser exclusivamente geográficos. La proximidad geográfica —a la que, en todo caso, se refiere el apartado 1 del artículo 130 R del Tratado— [118] es sin duda útil, en particular en casos como el presente, pero debe ser estimada conjuntamente con la naturaleza de las consecuencias que tiene o puede tener la intervención en el medio ambiente [119] y, principalmente, con la intensidad, es decir, la gravedad de esas consecuencias. [120] Estos, por lo demás, son los principales criterios que toman en consideración los Jueces nacionales, en los ordenamiento jurídicos internos de los Estados

116 — Véanse los puntos 62 a 65 *supra*.

117 — Dicho fenómeno podría compararse al de la piedra que, al caer en un lago, crea numerosos círculos concéntricos en la superficie del agua. Por otro lado, desde el punto de vista etimológico, el concepto del círculo es inherente al término medio ambiente. Por ejemplo, en griego (la palabra *περιβάλλον* procede de *περί* y *βάλλω*), en francés e inglés (*environnement*, *environment*, de *envirum*), y en alemán (*Umwelt*, de *um* y *Welt*), dicho término se refiere a una cosa que rodea a otra, es decir, la circunda y envuelve.

118 — «La política de la Comisión [...] se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente [...]»

119 — Por ejemplo, la construcción de una central térmica habría de considerarse de forma diferente de la de una central nuclear.

120 — La gravedad de las consecuencias es, por otro lado, uno de los criterios básicos que fueron tenidos en cuenta en la elaboración de los Anexos de la Directiva 85/337, diferenciándose las obras que exigen un estudio obligatorio de las repercusiones en el medio ambiente de aquéllas para las cuales dicho estudio es facultativo.

miembros, en el marco de los litigios de análoga naturaleza. [121]

106. Este razonamiento no es del todo ajeno a la jurisprudencia hasta hoy existente. Como ya he señalado, es posible que un acto afecte tanto a un círculo abierto de personas (en el caso del medio ambiente, dicho círculo es particularmente amplio) que carecen de legitimación para impugnarlo como a un círculo cerrado de sujetos de Derecho que sí disponen de esa posibilidad procesal. [122] Además, la gravedad de los efectos que tiene o puede tener una medida sobre un sujeto de Derecho puede crear una situación de hecho que le caracterice frente a cualquier otra persona, tal como se aceptó en las sentencias Extramet Industrie/Consejo y Codorníu/Consejo. [123]

107. La solución interpretativa que propongo constituye, en mi opinión, una forma adecuada de precisar, en casos como el de autos, el requisito procesal consistente en que el acto impugnado afecte individualmente al demandante. Según mi punto de vista, no cabe sostener que, con el enfoque planteado, no se busque ya la «individualización» del demandante sino determinar en qué medida el acto le afecta personalmente. [124] La relación individual del demandante con el acto impugnado sigue siendo, en todo caso, el criterio decisivo, incluso con la solución propuesta. Ciertamente, desde la perspectiva propuesta, el requisito de la individualización equivale a la existencia de un interés jurídico individual y quizás se identifica con ella, identificación a la que no solía

121 — Véanse, por ejemplo:
- *Sobre el Derecho inglés:* Regina v. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Duddridge and Others, Environmental Law Reports 1995, pp. 151 a 175; la decisión de una autoridad pública de no limitar por vía reglamentaria las emisiones electromagnéticas de los cables eléctricos puede ser impugnada judicialmente por los padres residentes en la zona que recorre el nuevo tendido eléctrico, invocando simplemente el mayor aumento del riesgo de contraer leucemia que corren sus hijos precisamente debido a la creación de campos electromagnéticos fuertes.
- *Sobre el Derecho belga:* Conseil d'Etat, Ville de Liège et Heze, 20.9.1991, nº 37.676; se declara la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por un vecino en contra de una decisión por la que se aprueba la instalación de una unidad que utiliza sustancias peligrosas para el medio ambiente.
- *Sobre el Derecho neerlandés:* Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 18.6.1996, AB 1996, 313; los habitantes de un pueblo pueden aducir la reducción prevista de la seguridad vial en el pueblo como consecuencia de obras proyectadas para impugnar el proyecto relativo a estas últimas.
- *Sobre el Derecho alemán:* Bundesverwaltungsgericht, 1.12.1982, BVerwGE 66, p. 307 (Krabbenfischerfall); mediante esta resolución, se declaró la admisibilidad de un recurso interpuesto por un pescador en contra de una decisión por la que se aprobó el vertido marino de residuos tóxicos líquidos, basado en la disminución de la población de peces ocasionada por el vertido de los residuos.
- *Sobre el Derecho italiano:* T. A. R. Lazio, 20.1.1995, nº 92, Foro Italiano 1995, p. II-460; los habitantes de una región pueden basarse en su derecho a la protección de la calidad de vida *(interese di vita)* para impugnar un permiso de construcción de un centro comercial en la región.
- *Sobre el Derecho griego:* Συμβούλιο της Επικρατείας 2281/1992; un residente del centro de una gran ciudad está legitimado para interponer un recurso de anulación contra actos mediante los cuales se lleva a cabo la roturación de un bosque situado en los alrededores de la ciudad. El citado órgano jurisdiccional se basó en la tesis según la cual la ciudad de que se trataba y el bosque amenazado pertenecen a la misma cuenca, que «constituye un hábitat ininterrumpido con un número muy escaso de espacios verdes, que se reducen continuamente. Así, las consecuencias perjudiciales para el equilibrio ecológico y la calidad de vida de los habitantes que se derivan de actos que implican la roturación de una superficie forestal de dicha cuenca no sólo afectan a los vecinos próximos sino también a los residentes en zonas más alejadas y desfavorecidas, quienes en determinados casos son precisamente los más afectados».
- *Sobre el Derecho francés:* la vecindad constituye el criterio básico para reconocimiento de la legitimación activa de las personas físicas para la interposición de recursos en contra de los permisos de obras (Conseil d'Etat, 22.10.1986, Reynaud, Lebon, p. 652). Para el reconocimiento de la condición de vecinos se toma en consideración, aparte de la distancia de la obra proyectada, la naturaleza y gravedad de las consecuencias que ésta entraña. Por consiguiente, el recurrente que se dirige contra la construcción de un gran centro comercial (Conseil d'Etat, 24.6.1991, Soc. Interprovence Côte d'Azur, Lebon, p. 1110) no necesita encontrarse a una distancia tan reducida de la obra como aquel que se dirige contra una obra cuyas consecuencias para el medio ambiente tienen menor importancia (Conseil d'Etat, 17.6.1991, Renauld, Lebon, p. 1110). Véase, también, Chapus R., *Droit du contentieux administratif*, LGDJ, 6.ª ed., 1996, nº 438.

122 — Véanse mis observaciones sobre la sentencia Sofrimport/Comisión en los puntos 88 y ss. *supra*.

123 — No obstante, es indudable que no cabe sostener que la solución que aquí se propone se deduzca directamente de las anteriores tesis jurisprudenciales de este Tribunal. Sencillamente, dichas tesis ponen de manifiesto las posibilidades de interpretación de que dispone el Juez comunitario en el marco de la aplicación del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado.

124 — Sobre este punto, me remito a las alegaciones al respecto de la Comisión. Véase el punto 33 *supra*.

recurrir, hasta ahora, el Juez comunitario. No obstante, no pienso que, en especial en casos como el litigio presente, la aproximación del razonamiento del Tribunal de Justicia sobre el carácter individual del perjuicio sufrido por el demandante al adoptado por la mayoría de los Jueces nacionales para determinar el interés legítimo individual sea contraria al tenor y al espíritu del párrafo cuarto del artículo 173 de Tratado o a la filosofía que late en la jurisprudencia de este Tribunal hasta la fecha, aun cuando no constituya una continuación directa de dicha jurisprudencia.

108. Asimismo, no soy del parecer de que el antes referido «círculo» de personas con legitimación activa, que se derivará de la aplicación de la vía interpretativa propuesta, no sea suficientemente «cerrado» y determinado. En especial si incluye a los sujetos de Derecho que, antes incluso de la entrada en vigor del acto impugnado, disfrutan de los bienes relacionados con el medio ambiente que supuestamente lesiona dicho acto. [125] Es decir, deberán gozar de protección las personas físicas que habían conseguido anteriormente, quizás incluso mucho antes, una calidad de vida que puede resultar afectada con especial intensidad por el acto de la Institución comunitaria. Procede recordar que, en su jurisprudencia existente hasta la fecha, el Tribunal de Justicia parece aceptar la legitimación activa de los litigantes no privilegiados en aquellos casos en que invocan la protección de un derecho adquirido. Dicha interpretación puede, al menos, deducirse de las sentencias Bock/Comisión, Piraiki-Patraiki y otros/Comisión y Sofrimport/Comisión. [126] Así pues, pienso que la situación de hecho de una persona física que disfrutaba de una protección del medio ambiente de una determinada calidad ya antes del cambio que eventualmente ocasionará un acto de una Institución comunitaria se asemeja a la de los demandantes en los asuntos antes citados y es igualmente acreedora a tutela jurisdiccional.

109. Asimismo, la suficiencia de la delimitación del círculo cerrado de las personas físicas con legitimación activa dependerá de los criterios que aplique el Juez comunitario. Ya he señalado que, en mi opinión, la intensidad con que pueda resultar afectada la calidad de vida del demandante u otro bien vinculado al medio ambiente deberá ser especialmente elevada para incluirle en el círculo de los legitimados, habida cuenta de la naturaleza de la intervención en el medio ambiente y de la situación de hecho en que se encuentra el demandante. Sin embargo, el criterio no puede ser numérico. Un acto comunitario relativo a la ejecución de una obra, cual es una central eléctrica, con independencia de que se construya en una isla con numerosos habitantes, como son Gran Canaria y Tenerife, o en una isla con escasos habitantes, les afecta bien de forma general y abstracta —en cuyo caso no se plantea la cuestión de la legitimación activa— o bien individualmente, con independencia del número de afectados; los criterios a la luz de los cuales habrá de juzgarse si un demandante posee legitimación activa son idénticos en ambos casos.

125 — Dicho criterio se encuentra también en las sentencias Sofrimport/Comisión, Codorníu/Consejo y Extramet Industrie/Consejo, citadas en las notas 67, 94 y 89 *supra*, respectivamente.

126 — Véanse las notas 78, 80 y 67 *supra*.

110. Paso, acto seguido, a trasladar las observaciones que anteceden a los hechos del presente asunto. Las personas físicas que interpusieron un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia no invocan exactamente la misma situación de hecho y de Derecho. Alguna de ellas afirman que residen en regiones situadas a escasa distancia de las obras de que se trata, otras que son propietarias de inmuebles en dichas zonas y otras que ejercen allí alguna actividad profesional. Unos impugnan los efectos negativos que la ejecución de la obra tendrá en la salud de los habitantes, el turismo, la pesca, la agricultura, la educación de los niños, la fauna y flora locales o, incluso, la práctica del «wind-surfing». Por último, algunas de las partes invocan eventuales problemas de salud, que relacionan con las consecuencias medioambientales de la ejecución de las obras.

111. Tanto las alegaciones que anteceden como los correspondientes elementos de hecho fueron sometidos a la consideración del Tribunal de Primera Instancia, el cual, como se desprende de los apartados 35 y 36 del auto recurrido, los apreció y concluyó que procedía declarar la inadmisibilidad del recurso. La calificación jurídica de los mencionados elementos y alegaciones está comprendida en el control ejercido en la fase de casación. No obstante, a diferencia de lo que sostienen los recurrentes, no aprecio ningún error en el auto recurrido del Tribunal de Primera Instancia, ni siquiera a la luz de la antes expuesta interpretación extensiva del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. El Tribunal de Primera Instancia no tuvo ante sí elementos suficientes para admitir que el eventual atentado contra el medio ambiente afectara individualmente a personas físicas pertenecientes a un círculo cerrado y, concretamente, que los demandantes estuvieran afectados, habida cuenta de la situación singular de hecho y de Derecho en que se encontraban, de una manera que les diferenciara de cualquier otro sujeto de Derecho. Es decir, el Tribunal de Primera Instancia obró correctamente al no deducir de cuanto invocaron los demandantes que estos últimos estuvieran «individualizados» con respecto al acto impugnado y, por ello, legitimados para interponer el recurso del artículo 173.

112. Más concretamente, algunos de los demandantes invocaron de manera indefinida [127] el hecho de que residen «muy cerca» de las centrales en construcción, sin que, sin embargo, de dicha alegación pueda deducirse que se encuentran en una situación de hecho distinta de la de los restantes sujetos de Derecho. Además, no consta la razón por la cual la producción agrícola, la pesca, el turismo u otras actividades resultan afectadas por la ejecución de la obra de que se trata ni en qué grado, como tampoco si el eventual perjuicio que dichas actividades padecen afecta especialmente a los demandantes con particular gravedad, de tal modo que justifica su legitimación activa. Idénticamente general y abstracta es la invocación del perjuicio para la salud que puede provocar la ejecución de la referida obra.

113. Hechas estas aclaraciones necesarias, soy del parecer de que la postura que adoptó

127 — Con la única excepción de una recurrente que, sin más explicaciones, se limita a señalar que es propietaria de un inmueble sito a diez kilómetros de distancia de la obra de que se trata.

el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 54 del auto recurrido es correcta. [128]

c) Sobre la legitimación activa de las organizaciones medioambientales recurrentes

114. Como señalé anteriormente, el Tribunal de Primera Instancia juzgó que las organizaciones medioambientales que interpusieron un recurso ante él, a saber, Greenpeace, TEA y CIC, no resultaban afectadas individualmente por el acto impugnado, a efectos del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado y, por tanto, carecían de legitimación activa. Más concretamente, según el razonamiento del Tribunal de Primera Instancia, las asociaciones medioambientales no disponían de esa facultad procesal puesto que, en primer lugar, sus miembros no podían interponer individualmente un recurso de anulación y, en segundo lugar, dichas asociaciones no desempeñaron, en el marco del procedimiento que concluyó con la adopción de la Decisión impugnada, un papel especial que justificara el reconocimiento de su *locus standi*, de conformidad con la jurisprudencia de este Tribunal existente hasta la fecha. [129]

115. Las organizaciones recurrentes no discuten la segunda parte del razonamiento del Tribunal de Primera Instancia; [130] no insistiré más sobre esta cuestión. Asimismo, en mi opinión, el Tribunal de Primera Instancia acertó al basarse en la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que hace depender la legitimación activa de una asociación de la de sus miembros. [131] Habida cuenta de dicha jurisprudencia y del hecho de que

128 — No obstante, existen también argumentos en apoyo de la tesis diametralmente opuesta, sin dejar de adoptar, como premisa mayor del razonamiento jurídico, el enfoque interpretativo que antes he propuesto. En concreto, en el presente litigio, incumbe a la Comisión una obligación clara y concreta de controlar si las obras financiadas se ejecutan de conformidad con la Directiva 85/337. Con arreglo al régimen jurídico aplicable, el comienzo y continuación de la construcción de centrales térmicas, como la del presente caso, está supeditado a la realización previa de un estudio de las repercusiones sobre el medio ambiente y, por consiguiente, se presume que dichas obras pueden tener repercusiones perjudiciales en el medio ambiente. En efecto, debe destacarse la importancia que tanto el Derecho comunitario como el nacional atribuyen a dicho estudio. De éste dependerán, finalmente, la realización de las obras y las condiciones y restricciones particulares a las que se someterán. Antes de la terminación del estudio no pueden determinarse con precisión ni las repercusiones que las obras de que se trate tendrán en el medio ambiente ni, *a fortiori*, si la ejecución de dichas obras es apropiada y, como lógica consecuencia, si lo es su financiación con cargo a fondos comunitarios. Por consiguiente, quizás sea exageradamente estricto exigir de los particulares que deseen impugnar un acto de la Comisión relativo al mantenimiento de la financiación de las obras de que se trata que demuestren plenamente el perjuicio que, eventualmente, podrían sufrir como consecuencia de dichas obras, cuando, precisamente por no haberse realizado el estudio de las repercusiones sobre el medio ambiente, las consecuencias de las obras de que se trata en el medio ambiente siguen siendo fundamentalmente desconocidas; es decir, cabría inferir una norma especial en virtud de la cual, cuando no exista un estudio de las repercusiones sobre el medio ambiente de una determinada obra, los sujetos de Derecho que impugnen un acto de la Comisión por el que se conceda una ayuda económica para la ejecución de dicha obra, para justificar las razones por las que el acto impugnado les afecta individualmente a efectos de lo dispuesto párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, no están obligados a aportar pruebas plenas y concretas de las consecuencias que sufren en su situación personal debido al atentado, real o potencial, que contra el medio ambiente provoca la obra financiada. Podrán, pues, limitarse a la mera invocación de su cualidad de residentes en la región más amplia en la que se ejecuta la obra de que se trate o la de profesionales que ejercen una actividad en dicha región. Desde esta perspectiva, los elementos que invocaron los recurrentes en el presente asunto eran, en principio, suficientes para considerar que resultaban afectados individualmente por el acto impugnado, por lo que el auto del Tribunal de Primera Instancia contiene un error de Derecho y es, pues, anulable en casación.

129 — Sentencias Van de Kooy y otros/Comisión y CIRFS y otros/Comisión, citadas en la nota 12 *supra*.

130 — Por otra parte, no podría sostenerse que las denuncias que las referidas organizaciones medioambientales presentaron a la Comisión y el contacto que mantuvieron con ésta equivalgan a una participación en un procedimiento comunitario especial y, por ello, las individualicen con respecto al acto impugnado.

131 — Véanse, por ejemplo, las sentencias, citadas en la nota 11 *supra*, de 14 de diciembre de 1962, Fédération nationale de la boucherie en gros y otros/Consejo; de 18 de marzo de 1975, Union Syndicale y otros/Consejo; DEFI/Comisión, y la de 4 de octubre de 1983, FEDIOL/Comisión (191/82, Rec. p. 2913).

procede excluir, de conformidad con el análisis antes expuesto, la legitimación activa de los particulares recurrentes en el presente asunto, soy del parecer de que el Tribunal de Primera Instancia actuó de forma correcta al declarar la inadmisibilidad del recurso de las asociaciones medioambientales demandantes en el procedimiento del que conocía. Esa es, al menos, la solución que impone, la aplicación de la jurisprudencia de este Tribunal hasta hoy existente.

116. No obstante, las asociaciones recurrentes sostienen que debería conferirse, en general, a las personas jurídicas que representan los intereses de un grupo de sujetos de Derecho el derecho a recurrir contra un acto comunitario cuando uno o varios de sus miembros tendrían legitimación activa para ello o cuando dicha persona jurídica pueda probar que es titular de un derecho o interés singular. Por lo que respecta a la segunda base alternativa de la legitimación activa que proponen —que, debe señalarse, carece de todo fundamento en la jurisprudencia hasta hoy existente— las organizaciones recurrentes observan lo que sigue: según su punto de vista, el Tribunal de Justicia debería reconocer la existencia de un interés singular de las organizaciones medioambientales en solicitar la anulación de los actos comunitarios que pongan en peligro la protección del medio ambiente, aun cuando sus miembros u otras personas físicas no puedan demostrar que resultan individualmente afectados por el acto de que se trate. De este modo, según las recurrentes, es posible garantizar una tutela jurisdiccional suficiente a las personas físicas que pese a estar afectadas por un acto comunitario con consecuencias negativas en el medio ambiente, no integran un círculo cerrado de sujetos de Derecho a efectos de la jurisprudencia, antes citada, del Tribunal de Justicia y, por ese motivo, no pueden impugnar directamente el referido acto. [132]

117. En consecuencia, se invita al Tribunal de Justicia a que proceda a una nueva ampliación de la jurisprudencia. Por mi parte, considero oportuno exponer las observaciones siguientes. Para empezar, opino que una ampliación jurisprudencial tan sustancial de los requisitos de admisibilidad podría utilizarse de forma abusiva y conducir a resultados extremos. Personas físicas carentes de legitimación activa con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado podrán soslayar ese obstáculo procesal mediante la constitución de una organización medioambiental. Por otra parte, mientras que el número de las personas físicas, es decir, de los ciudadanos de la Unión Europea, por elevado que sea, siempre será limitado, el número de asociaciones medioambientales que podrían crearse es, al menos teóricamente, infinito. Asimismo, aun cuando pudiera franquearse este obstáculo reconociendo, por ejemplo, *locus standi* exclusivamente a las organizaciones constituidas con anterioridad a la adopción del acto que impugnan, deberá tenerse en cuenta que, dentro de la Unión Europea, el número de personas jurídicas que tienen por objeto la defensa y salvaguardia del medio ambiente es, en la actualidad, particularmente elevado. Si, finalmente, el Tribunal de Justicia acogiera

132 — Las asociaciones recurrentes subrayan asimismo que el reconocimiento de su *locus standi* permitiría ejercer el control jurisdiccional de los actos comunitarios que afectan al medio ambiente de un modo más armonioso y organizado.

la propuesta de las asociaciones recurrentes, cabe esperar que en el futuro todo acto de una Institución comunitaria que guarde relación con el medio ambiente o produzca efectos en éste podrá ser, automáticamente, objeto de recursos interpuestos en cada ocasión por un sinnúmero de asociaciones medioambientales.

118. Por los motivos expuestos y no obstante la reciente evolución registrada en el plano tanto del Derecho nacional como del internacional, albergo importantes reservas sobre la oportunidad del giro jurisprudencial que pretenden los recurrentes. Por otra parte —y éste es, a mi juicio, el argumento decisivo— el reconocimiento a las organizaciones medioambientales de la posibilidad de impugnar los actos comunitarios que afectan al medio ambiente, al margen de las eventuales consecuencias positivas que pudiera tener, choca con la letra de la ley, en el presente caso, la del artículo 173 del Tratado. El legislador comunitario ha distinguido dos categorías de demandantes, a saber, los de los párrafos segundo y cuarto del artículo 173. La aceptación del enfoque interpretativo que proponen los recurrentes equivaldría a crear una tercera categoría *extra legem*. En otras palabras, entre los litigantes privilegiados del párrafo segundo, que no tienen necesidad de invocar un interés legítimo, y los del párrafo cuarto, que deben estar afectados directa e individualmente por el acto impugnado, se interpondrían las organizaciones medioambientales, cuya legitimación activa se presumiría en cada ocasión en que el acto impugnado tenga por objeto el medio ambiente o efectos en este último. En conclusión, soy del parecer de que el avance jurisprudencial propuesto, al margen de que sea o no deseable, sigue siendo irrealizable, [133] en el actual estado del Derecho positivo.

119. Por todas las consideraciones expuestas, concluyo que, también respecto a esta parte del mismo, el auto recurrido del Tribunal de Primera Instancia es correcto y no cabe plantear su anulación en casación. Además, no es necesario examinar, en el presente caso, las restantes excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión y el Reino de España, es decir, si una Decisión relativa al mantenimiento de la financiación de una obra de infraestructura puede afectar directamente a la esfera de los derechos o intereses de los recurrentes, o si dicho acto, por su naturaleza, puede ser objeto de un recurso con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado.

133 — Por otro lado, no alcanzo a apreciar por qué razón el reconocimiento, de ese modo, de *locus standi* debería constituir un privilegio exclusivo de las asociaciones medioambientales y no de todas las personas jurídicas de carácter representativo. La invocación del carácter singular de la protección del medio ambiente, a la que queda hecha extensa referencia en estas conclusiones, no puede en mi opinión justificar el que se dispense un trato distinto a las asociaciones medioambientales y a las organizaciones con otro objeto equivalente.

VII. Conclusión

120. Habida cuenta de lo que antecede, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Desestime en su totalidad el presente recurso de casación.

— Condene en costas a las partes recurrentes.