

LEGITIMACION ACTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO A LA LUZ DEL ARTICULO 173 CEE

Comentario a la Sentencia del TJCE de 27 de septiembre
de 1988, caso «Comitología», as. 302/87

Por JOSE MARIA FERNANDEZ MARTIN (*)

I. INTRODUCCIÓN

El 27 de septiembre de 1988 el TJCE pronunció su esperada sentencia en el caso «Comitología» (1). En ella, la cuestión debatida fue la legitimación activa del Parlamento en el recurso de anulación regulado en el art. 173 CEE.

Contrariamente a lo previsto en vista de su jurisprudencia anterior, el TJCE ha negado de forma categórica la capacidad de la Institución parlamentaria para interponer el recurso de anulación contra actos del Consejo o la Comisión, aun cuando dichos actos pudieran afectar sus prerrogativas, apartándose asimismo de lo que el Abogado General en el caso, M. Darmon, sugería (2).

La sentencia es de una gran trascendencia para la posición institucional del Parlamento, y la lógica utilizada por el TJCE para sustentar su decisión a menudo se enfrenta a las posiciones dominantes en la doctrina e incluso a su propia jurisprudencia. No cabe duda que la mayoría de los autores, incluso aquellos contrarios a un reconocimiento de la legitimación activa del

(*) Investigador en el Instituto Universitario Europeo. Florencia.

(1) Parlement c. Conseil, sentencia de 27 de septiembre de 1988, aff. 302/87, aún sin publicar.

(2) Opinión 302/87, de 26 de mayo de 1988, aún sin publicar.

Parlamento bajo el 173, esperaban una resolución del Tribunal distinta a la emitida.

Es en este contexto en el que se desarrolla nuestro estudio. En él analizaremos, a la luz tanto de la doctrina como de la jurisprudencia del TJCE, los argumentos jurídicos más importantes que utilizó el Parlamento para la defensa de su posición.

La opinión del Abogado General Darmon nos servirá de hilo conductor, no sólo por la claridad de su exposición, sino también porque la solución final que postula es, desde nuestro punto de vista, la más acertada.

Dada la complejidad de alguno de los argumentos, hemos estimado oportuno en alguna ocasión extendernos más allá de lo que el tema central que nos ocupa requería. Aún así, nuestro estudio se limita a un análisis y crítica estrictamente jurídicos de la sentencia y de los argumentos de las partes.

II. BREVE EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS

Sin pretender entrar en detalles, resumiremos brevemente los hechos que han llevado al Parlamento y Consejo ante el TJCE.

Por decisión 87/373 CEE, de 13 de julio de 1987 (3), el Consejo, en virtud del artículo 145 CEE, modificado por el artículo 10 del Acta Unica Europea, definió las condiciones a las que sometía el ejercicio de las competencias que delega en la Comisión para la ejecución de las normas por él establecidas, y estableció las reglas reguladoras de la composición, funcionamiento y función de los distintos Comités de Representantes de los Estados miembros, comités llamados a participar como asesores en el proceso de ejecución y, especialmente, a «asegurar» que la Comisión en la ejecución de las competencias delegadas no se aparta excesivamente de lo deseado por el Consejo.

El Parlamento, entendiendo dicha decisión contraria al Tratado, interpuso un recurso de anulación contra la misma en base al art. 173 CEE (4).

Una vez el recurso en trámite, el Consejo introdujo una excepción de inadmisibilidad, en base al art. 91 del Reglamento de Procedimiento del

(3) DO núm. L 197, pág. 83.

(4) Vid. el *Rapport d'audience* 302/87, págs. 1 y sigs., para una exposición detallada de los fundamentos jurídicos en los que basó el Parlamento su recurso contra la decisión.

TJCE, alegando la incapacidad del Parlamento para incoar el recurso del art. 173 por carecer de legitimación activa. Excepción que, una vez admitida, dio lugar al caso que nos ocupa. En él, por tanto, el complicado tema del fondo (la comitología) no se toca, limitándose el litigio a la discusión de la posición como recurrente del Parlamento en el contexto del art. 173.

III. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL PARLAMENTO

Antes de entrar de lleno en el estudio de los diferentes argumentos avanzados ante el TJCE, se hacen necesarios algunos comentarios en relación con la ausencia del Parlamento en el texto del art. 173.

Era éste, sin duda, el primer obstáculo al que se enfrentaba el reconocimiento de la legitimación activa, tal y como en su día ocurrió con la pasiva. Sin embargo, tal obstáculo había sido ya minimizado por una inequívoca jurisprudencia del TJCE (5). Cronológicamente:

— Ya en 1963 el TJCE se había declarado abiertamente partidario de una interpretación lo más amplia posible del art. 173, y, en general, de los recursos establecidos en el Tratado (6).

— Posteriormente, en los dos casos «Luxembourg c. Parlement européen» (7), el TJCE afrontó por primera vez el problema de la posición procesal del Parlamento en el art. 173, si bien sólo en lo referente a la legitimación pasiva. El TJCE declaró en aquella ocasión que «Una participación activa o pasiva del Parlamento en los litigios ante el TJCE no está *expresamente* prevista en estos artículos» (refiriéndose concretamente al art. 173 CEE). No fue más allá de esta afirmación, pues basó la solución del caso en el art. 38 CECA, al entender que aquellos actos del Parlamento referidos a su esfera interna de competencias afectaban por igual a los tres Tratados, y podían, consiguientemente, ser fiscalizados en base a cualquiera de ellos (8). La doctrina, sin embargo, vio en la palabra «*expresamente*» un

(5) Así lo entiende el Abogado General Mancini, Op. 294/83, *Rec.*, 1986, pág. 1349.

(6) Plaumann c. Commission, aff. 25/62, *Rec.*, 1963, pág. 95. Fórmula más adelante retomada por el caso AETR, Commission c. Conseil, aff. 22/70, *Rec.*, 1971, págs. 263 y sigs.

(7) *Affs.*, 230/81, *Rec.*, 1983, págs. 255 y sigs., y 108/83, *Rec.*, 1984, págs. 1945 y sigs.

(8) Recordemos que el art. 38 CECA menciona al Parlamento como una de las Instituciones cuyos «acuerdos» pueden ser objeto de recurso ante el TJCE.

indicio de que en un futuro el TJCE estaría dispuesto a extender el espectro de las partes del art. 173 (9).

— Este «augurio» doctrinal (10) encontró su confirmación en el caso «Les Verts c. Parlement européen» (11). En él, el aumento de los poderes del Parlamento a lo largo de los años llevó al TJCE a estimar necesario ampliar la letra del 173 en lo que a la legitimación pasiva se refiere, en tanto en cuanto esa evolución institucional no había sido adecuadamente recogida en la letra de los Tratados. Las necesidades de control judicial de todos aquellos actos con efectos jurídicos en una Comunidad de Derecho imponían tal interpretación.

Vemos, pues, cómo, en una comunidad dinámica por definición, es el contexto el que determina la actuación del TJCE. Corresponde, por lo tanto, a éste, en su papel de Tribunal constitucional de la CEE, el llevar a cabo «l'aggiornamento iudiciario» de los Tratados, salvando todas aquellas lagunas que pudieran conducir a una denegación de justicia (12). Toda la jurisprudencia mencionada hacía del obstáculo literal uno sin excesiva importancia, y así se expresó el propio Presidente de la Comisión, Jacques Delors, al afirmar ante el Parlamento que una reforma de los Tratados no sería necesaria para incluirlo entre los posibles recurrentes del 173, pues una interpretación judicial bastaría (13).

Dicho esto, y quedando obviado el impedimento literal, entraremos en el análisis de los argumentos más importantes utilizados por el Parlamento:

- 1) Paralelismo de las vías de recurso de los arts. 173 y 175.
- 2) Relación entre derecho de intervención y legitimación activa.
- 3) Principio de equilibrio institucional y paralelismo entre legitimación activa y pasiva.
- 4) Argumento de la seguridad jurídica.

(9) Así Mancini, Op. 294/83, *Rec.*, 1986, pág. 1349.

(10) El antiguo Juez P. Pescatore, en su ya clásico artículo «Reconnaissance et contrôle judiciaire des actes du Parlement européen», *RTDE*, 1978, págs. 22 y sigs., había «profetizado» la necesidad de una interpretación que incluyera al Parlamento entre las Instituciones cuyos actos pudieran ser atacados por la vía del 173. Su línea argumental fue posteriormente recogida por el TJCE en el caso «Les Verts».

(11) *Aff.* 294/83, *Rec.*, 1986, págs. 1339 y sigs.

(12) SCHWARZE, *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz*, Baden-Baden, 1983, págs. 11 y 14.

(13) P. E. *Actas literales de las sesiones*, 25-26 octubre 1988, pág. 195. (Debate sobre la Unión europea.)

1) *Paralelismo de las vías de recurso de los arts. 173 y 175*

El Parlamento deducía de la interrelación que de ambos artículos habían desarrollado jurisprudencia y doctrina un doble argumento jurídico:

A) Un primer argumento asimilaba el recurso por inactividad del 175 al de anulación del 173, en el sentido de considerar a aquél como una mera especialidad de éste, al igual que ocurre con el tratado CECA (14). Así, legitimaciones para recurrir, fundamentos jurídicos y «actos» recurribles tendrían en ambas acciones un carácter paralelo, o más sencillamente, serían las dos caras de una misma moneda.

Esta asimilación encuentra su apoyo jurisprudencial en la sentencia «Chevalley» (15), en la que el TJCE estableció que ambos recursos no son más que «la expresión de una sola y única vía de derecho». El Parlamento deducía de ello que al haberle sido reconocida la capacidad para recurrir como recurrente privilegiado bajo el art. 175 (16), el TJCE —al no contemplar ambos artículos «mas que una sola y única vía de derecho»— debería extender el reconocimiento al ámbito del art. 173 (17).

De esta manera, todo se reducía a demostrar que, en efecto, ambos artículos no regulan más que un mismo tipo de recurso, pero desde perspecti-

(14) Vid. el art. 35 CECA. En el Tratado CECA el recurso por inactividad del art. 35 se entiende dirigido contra la decisión implícita de no actuar, no contra la inactividad en sí. El Tratado CECA utiliza, pues, una ficción. Esto trae como consecuencia que técnicamente el recurso será de anulación de la decisión implícita de la Comisión —antes de los Tratados de fusión de los ejecutivos, Alta-Autoridad— negándose a actuar (una vez salvada la fase precontenciosa del recurso: párrafo 1 del art. 35 CECA), y como tal, será regido por los requisitos legales de este último recurso (G.I.S.L. v. H.A., 7-9/54, *Rec.*, 1954-56, pág. 191). Vid., por ejemplo, A. G. Тотн, *L.I.E.I.*, 1975, págs. 73 y sigs.

(15) Chevalley c. Commission, aff. 15/70, *Rec.*, 1970, págs. 975 y sigs.

(16) Caso «Politique Commune de Transport», Parlement c. Conseil, aff. 13/83, *Rec.*, 1985, págs. 975 y sigs.

(17) Esta posibilidad de interpretación extensiva había sido apuntada por el Abogado General Mancini en su opinión en el caso «Les Verts», al hacer notar que: «Es el art. 173 el que debe ser leído de manera que concuerde con el más ampliamente redactado art. 175» (Op. 294/83, *Rec.*, 1986, pág. 1351). Esta afirmación no prejuzga la posición del Abogado General Mancini respecto de la relación entre ambas vías de recurso, pues algunas líneas antes había dejado claro que para él ambos recursos son figuras procesales autónomas.

vas diferentes. El Parlamento se alineaba así, y ello lógicamente a la espera de una resolución judicial satisfactoria para sus intereses, con la doctrina minoritaria que había defendido la no especificidad del art. 175 respecto del art. 173, y que consideraba que lo que se atacaba bajo el art. 175 no es otra cosa «que la decisión implícita de no actuar» (18), aplicando el mismo esquema que rige en el Tratado CECA (vid. nota 14).

La mayor parte de los autores, sin embargo, se decantan decididamente por el carácter autónomo de ambos artículos en el marco del Tratado CEE (19).

En cuanto a la jurisprudencia del TJCE, ésta fue en un inicio ambigua (20), si bien tras la sentencia «Politique Commune de Transport» y la que ahora comentamos parece haberse zanjado definitivamente la cuestión. En la primera, en la que se discutió la legitimación activa del Parlamento bajo el recurso por inactividad del 175, el TJCE rechazó implícitamente la argumentación del Consejo según la cual una interpretación sistemática del Tratado CEE llevaría a la conclusión de que al no estar el Parlamento contemplado como posible recurrente bajo el 173, tampoco podría serlo en el marco del 175. El TJCE, si bien hace hincapié sobre los estrechos lazos que unen a ambos recursos, niega la idea de que uno sea una mera especialidad del otro, en tanto en cuanto sus objetos y consecuencias jurídicas son diferentes (21). Finalmente, el carácter autónomo de ambos tipos de recurso

(18) Algunos autores que defienden esta teoría: H. RASMUSSEN, *30 ans de Droit Communautaire*, Bruxelles-Luxembourg, 1981, págs. 189 y sigs.; N. CATALANO, *Manuel de Droit des CE*, Dalloz-Sirey, 1965, pág. 39, SOLDATOS, *CDE*, 1969, págs. 328 y sigs.; y entre nosotros, MUÑOZ MACHADO, en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, vol. I, Madrid, 1986, págs. 687 y 688, parece defender la misma posición.

(19) En este sentido: R. JOLIET, *Le droit institutionnel des CE. Le contentieux*, 2ème tirage, Liège, 1986, págs. 146 y sigs.; A. TOTH, *art. cit.*, págs. 65 y sigs.; H. SCHERMERS y D. WAELBROECK, *Judicial protection in the EC*, 4th edition, Leiden, 1987, págs. 230 y sigs.; A. BARAV, *RTDE*, 1975, pág. 55, entre otros.

(20) En la sentencia Eridiana, *affs. jointes 10-18/68, Rec.*, 1969, págs. 481 y sigs., el TJCE decidió que el recurso por inactividad: «... vise a l'annulation de la decision implicite de rejet qui résulterait du silence que la Commission a gardé à l'égard de la requerente». En un considerando posterior, sin embargo, se manifestaba así: «L'article 175 tend à faire constater une omission ilégale». Igualmente ambigua es la sentencia Chevalley, *aff. 15/70*, ya cit., al señalar que los arts. 173 y 175 «ne forment que l'expression d'une seule et même voie de droit».

(21) *Aff. 13/83*, cdo. 36. Como señaló Mancini en su opinión sobre «les Verts», la alegación del Consejo fue rechazada en base a que el recurso por inactividad es

viene definitivamente declarado en el considerando 16 de la sentencia «Comitología» (22). Una vez que el TJCE llega a esta conclusión, podemos decir que la asimilación de ambos recursos carece de base jurídica, y, por lo tanto, ha de ser rechazada, con lo que las alegaciones parlamentarias pierden su fundamento (23).

B) De la conexión entre ambos recursos se derivaba un segundo argumento que, desde nuestro punto de vista, cuenta con mayor solidez jurídica que el anterior. El Tribunal no ha sabido resolver convincentemente las alegaciones del Parlamento y adopta una postura que pone en duda su jurisprudencia anterior, así como la doctrina referida a la relación entre 175 y 173.

Brevemente, el argumento es el que sigue: el recurso por inactividad del 175 consta de una doble fase: una precontenciosa o administrativa y otra contenciosa. En la primera de ellas el demandante solicita de la Institución ilegalmente inactiva (Comisión o Consejo) (24) que ésta «defina su posición» sobre dicha inactividad contraria al Tratado. La Institución requerida puede adoptar cuatro posturas:

independiente y que todas las Instituciones comunitarias están capacitadas para interponerlo (Op. 294/83, *Rec.*, 1986, pág. 1351).

(22) «Il n'y a pas de lien nécessaire entre le recours en annulation et le recours en carence. Ceci résulte du fait que le recours en carence permet au Parlement européen de provoquer l'adoption d'actes qui ne peuvent pas toujours faire l'objet d'un recours en annulation». Sentencia 302/87, cdo. 16.

(23) La «bella» cuestión a plantearse ahora es cómo conciliar la afirmación del TJCE en el caso «Chevalley» —«el concepto de acto susceptible de recurso es el mismo para los objetivos, tanto del recurso como del recurso de inactividad, pues ambos recursos no son más que la expresión de una sola y única vía de derecho»—.

Entendemos que tal afirmación viene referida exclusivamente al caso en que el demandante sea un particular, ya que para el caso de las Instituciones los actos susceptibles de recurso bajo el art. 173 han de ser siempre vinculantes («ni recomendaciones ni dictámenes»), mientras que la inactividad atacable vía el art. 175 sólo ha de ser contraria al Tratado, sin que tenga trascendencia la forma —vinculante o no— del acto final producto de dicha obligación de actuar. Así, los particulares para poder iniciar el recurso por inactividad deberían estar directa e individualmente afectados por el acto que exigen de la Institución inactiva, mismas condiciones exigidas por el art. 173.

(23) Vid. en este sentido: A. TOTH, *art. cit.*, pág. 79; H. SCHERMERS y D. WAELBROECK, *op. cit.*, pág. 230.

(24) Reflexión herética: ¿por qué no el Parlamento? Imaginemos un caso en que el Consejo estimara perentoria la opinión del Parlamento (para legitimar «democráticamente» una decisión de graves consecuencias políticas, por ejemplo). Y suponemos que el Parlamento se negara sistemáticamente a ello (para presionar al Con-

— adoptar el acto o medida solicitada, en cuyo caso, evidentemente, ya no ha lugar a recurso alguno;

— negarse explícitamente mediante un acto a actuar en el sentido de la demanda. La jurisprudencia, hasta la sentencia que comentamos, había entendido que tal acto equivalía a una «definición de posición», que cierra el recurso por inactividad, y, en su caso, abriría el recurso de anulación contra la misma (25);

— adoptar un acto o medida distinta a la solicitada por el demandante. En este caso la jurisprudencia ha considerado igualmente que tal acto equivale a una «definición de posición» (26);

— guardar silencio o dar una respuesta de demora sin tomar partido sobre la inactividad que se le imputa. No existe en estos supuestos «definición de posición», por lo que la segunda fase del art. 175 queda abierta, es decir, la fase contenciosa, con lo que el recurso por inactividad se produce realmente (27).

Una vez producida una «definición de posición» sólo es posible la vía del art. 173 contra el acto que la constituye. De ahí que cierta parte de la doctrina estime, correctamente, que el acto que «defina la posición» de la Institución ha de revestir las características de un acto susceptible de recurso de anulación (28). Si no fuera así, se llegaría a un supuesto de no justiciabilidad de una conducta ilegal, en el sentido de que bastaría con que la Institución requerida adoptara como «definición de posición» un acto no formal —entendiendo como tal, en la terminología del TJCE, aquel que no produce efectos jurídicos definitivos, y, por lo tanto, no susceptible de control por la vía de un recurso de anulación (29)— para bloquear cualquier fiscalización por parte del TJCE.

sejo). ¿Podría el Consejo atacar al Parlamento bajo el 175? No vemos por qué razón no.

(25) Lutticke c. Commission, aff. 48/65, *Rec.*, 1966, pág. 7; Nordgetreibe GMBH c. Commission, aff. 42/71, *Rec.*, 1972, pág. 105; Gema c. Commission, aff. 125/78, *Rec.*, 1979, págs. 3173 y sigs.; Demo Studio Schmidt c. Commission, aff. 210/81, *Rec.*, 1983, pág. 3045.

(26) Deutsche Komoponistenverband c. Commission, aff. 8/71, *Rec.*, 1972, página 705; aff. 42/71, ya cit.

(27) Borromeo Aese c. Commission, aff. 6/70, *Rec.*, 1970, pág. 815.

(28) G. VANDERSANDEN y A. BARAV, *Le contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977, pág. 231.

(29) Caso AETR, aff. 22/70, ya cit., y caso Cimenteries, aff. 8-11/66, *Rec.*, 1967, págs. 91 y sigs.

La jurisprudencia, sin embargo, se ha mostrado sobre este tema concreto, si podemos llamarla así, «irrazonable». Y ello por dos motivos: por un lado ha reconocido valor de «definición de posición» a respuestas de carácter no formal, y, por lo tanto, no susceptibles de recurso de anulación (30); por otro lado, ha sentado el principio de que tan sólo si el acto requerido por el demandante, caso de haberse producido, hubiera sido susceptible del recurso de anulación, la «definición de posición» subsiguiente también lo sería (31).

Una vez llegados a este punto, se hace preciso diferenciar la situación en la que quedan los llamados demandantes privilegiados, de un lado, y el Parlamento, de otro, ante esta interpretación jurisprudencial. Así, respecto de los primeros (Consejo, Comisión, Estados miembros) el problema se plantearía exclusivamente cuando Consejo o Comisión son llamados a adoptar una conducta o acción impuesta por el Tratado (32), sin que dicha obligación de actuar tenga como corolario un acto susceptible del recurso de anulación. Sólo en este caso la vía del art. 173 no sería posible contra «definición de posición» alguna, al vincular la jurisprudencia la posibilidad de recurrir en anulación la «definición de posición» a la naturaleza del acto

(30) Aff. 42/71 y aff. 48/65, ya citados. En este último caso el TJCE declaró inadmisibles los recursos de inactividad y de anulación conjuntamente interpuestos por el demandante. El primero, porque la Comisión había, según el TJCE, definido su posición mediante un acto no formal. El segundo, porque este acto no era susceptible, por carecer de los requisitos para ello, del recurso en anulación. Vid. A. BARAV, *art. cit.*, pág. 56, y A. TOTH, *art. cit.*, págs. 65 y sigs.

(31) En el aff. 42/71, el TJCE lo expresa así:

«La décisions de refus doit être appréciée en fonction de l'objet de la demande à laquelle elle constitue une réponse».

Darmon, por su parte, resume el estado de la jurisprudencia:

«... lorsque l'acte dont l'adoption est demandée est susceptible de recours en annulation, la prise de position l'est également. En revanche, quand l'acte sollicité ne remplit pas les critères d'acte attaques, la prise de position à son égard n'est pas susceptible de recours en annulation» (Op. 302/87, págs. 9 y 10).

(32) Único requisito exigido por el 175 para que en caso de inactividad de la institución se pueda iniciar el recurso, sin que tenga relevancia que el acto a adoptar sea o no vinculante (aff. 48/65, ya citado). En este sentido: G. VANDERSANDEN y A. BARAV, *op. cit.*, págs. 229 y sigs.; T. TOTH, *art. cit.*, págs. 72 y sigs.; *en contra* T. HARTLEY, *The Foundation of EC Law*, Oxford, 1981, págs. 396-397.

requerido. Una posible conducta ilegal quedaría, pues, sin control. En lo que se refiere al Parlamento, sin embargo, la situación es más grave. Este vería su posición como demandante bajo el 175 siempre desvirtuada, *a menos que se le reconociera la capacidad de interponer el recurso de anulación*. Y ello por una sencilla razón: bastaría con que la Institución demandada adoptara una «definición de posición» de cualquier tipo (negándose a actuar en el sentido requerido, por ejemplo), para cerrar al Parlamento todas las posibilidades de acceso al TJCE. Con independencia de que el acto solicitado fuera o no susceptible de recurso de anulación, *el Parlamento nunca podría atacar una «definición de posición»* (33). ¿Cuál es, entonces, el sentido de reconocerle la legitimación activa en el art. 175, sin acompañarla de la legitimación en el 173? El Abogado General Darmon defiende esta misma línea de razonamiento en su opinión (34).

El TJCE, firmemente decidido a no acceder a las peticiones del Parlamento, se limitó a establecer en un considerando algo obtuso:

«L'argument a encore été avancé que, faute de pouvoir introduire le recours en annulation, le Parlement européen serait dans l'impossibilité de contester, après avoir invité le Conseil ou la Commission à agir au sens de l'art. 175, en refus explicite d'agir qui lui serait opposé. Toutefois, cet argument est fondé sur une premise inexacte. En effet, un refus d'agir, si explicite soit-il, peut-être déféré à la Cour sur la base de l'article 175, des lors qu'il ne met pas fin à la carence» (Sentencia 302/87, cdo. 17).

El TJCE no hace otra cosa que reinterpretar el art. 175 del Tratado, dando una nueva naturaleza tanto al concepto de «definición de posición» como a la relación entre ambas fases del recurso. Así, en contra de la doctrina y su pro-

(33) T. HARTLEY, *op. cit.*, pág. 392.

(34) Así, señala Darmon que:

«Puisque le Parlement européen est habilité à déclencher le recours en carence et à saisir la Cour de Justice en vertu de l'article 175 du traité, cette faculté ne doit être depourvue d'efficacité. On voit mal comment le Parlement pourrait effectivement et utilement exercer ce droit, s'il suffisait que l'institution mise en demeure prenne explicitement une position négative, au sujet de la demande qui lui la été adressée, faisant, de ce seul fait, obstacle à toute poursuite devant la Cour» (Op. 203/87, pág. 10).

pia jurisprudencia (35), se afirma en la sentencia que una «definición de posición» explícita que manifieste una negativa a actuar por parte de la Institución requerida no constituye ya una «definición de posición» en el sentido hasta ahora comúnmente aceptado, es decir, como acto que ponía fin al desarrollo del art. 175 y abría, en su caso, la posibilidad del recurso de anulación. A partir de «Comitología» tal negativa a actuar, por muy explícita que sea, seguirá constituyendo el objeto del recurso por inactividad, pues no pone fin a la misma. La incoherencia jurisprudencial salta a la vista.

Pero la sentencia plantea, a su vez, otros problemas. ¿Qué ocurrirá en el caso de que la Institución requerida no emane un acto explícito negándose a actuar, sino que actúe, pero en un sentido diferente al solicitado? ¿Seguirá el 175 siendo aplicable o se habrá de recurrir al recurso de anulación contra ese acto?; y en este caso, ¿cuál será la posición del Parlamento? De la redacción del considerando parece deducirse que el TJCE se ha querido limitar al caso en que Consejo o Comisión explícitamente expresen su decisión de no actuar. Si esta interpretación es correcta, quedan aún situaciones sin resolver, y la posición del Parlamento no ha quedado ni del todo definida ni salvaguardada.

El TJCE, desde nuestro punto de vista, se vio enfrentado a un grave dilema: de un lado, la lógica del sistema de recursos del Tratado —que en «Les Verts» había calificado de sistema completo, es decir, sin fisuras (36)—, que imponía la necesidad de que la posición del Parlamento en el recurso del art. 175 no se viera desprovista de eficacia; de otro lado, la convicción de la no idoneidad de reconocer la legitimación activa del Parlamento en el contexto del recurso del 173. De esta dialéctica surge la síntesis de una solución controvertida, en tanto en cuanto somete a revisión toda la doctrina elaborada sobre el concepto de «definición de posición» y el iter-procesualis del 175, además de no resolver la esencia del problema.

2) *Relación entre el derecho de intervención y la legitimación activa (37)*

El derecho de intervención como parte accesoria y sin necesidad de alegar interés alguno, le fue reconocido al Parlamento en los famosos casos «Isoglu-

(35) Vid. supra, nota 25.

(36) Aff. 294/83, ya citado, cdo. 23.

(37) En general sobre el derecho de intervención y las sentencias «Isoglucosa», v. J. C. MASLET, «Le Parlement Européen devant ses juges», *RMC*, 1983, pág. 518.

cosa» (38). En ellos, y en base al artículo 37, párrafo 1, del Estatuto del TJCE, el Parlamento apoyó como coadyuvante a las dos empresas, demandantes principales, en sus recursos de anulación contra un reglamento del Consejo.

Lo que nos interesa de este fundamental caso (el primero en el que las 4 Instituciones de la Comunidad se veían involucradas) fue la cuestión planteada acerca de la capacidad del Parlamento para intervenir junto a los demandantes en un recurso de anulación contra un acto normativo del Consejo (o la Comisión). Resumiendo, el Consejo y la Comisión, que intervenía, a su vez, en apoyo de aquél, argumentaban la incapacidad del Parlamento para ser coadyuvante en base a tres motivos:

— Se trataba de un abuso de procedimiento, en el sentido de que el Parlamento utilizaba el derecho a intervenir para salvar la imposibilidad de interponer directamente el recurso de anulación.

— El Consejo equiparaba derecho de intervención con derecho a ser parte principal y defendía que al no tener el Parlamento capacidad para atacar directamente un acto normativo del Consejo por la vía del 173, tampoco podría hacerlo de manera indirecta como coadyuvante en un recurso de anulación interpuesto por terceros.

— Por último, en el caso que sus otros argumentos no prosperasen, el Consejo entendía que, cuando menos, el Parlamento debería probar la existencia de un interés en la solución del litigio, como requisito indispensable para que su intervención fuera admisible.

El TJCE, sin embargo, se limitó a realizar una interpretación literal del art. 37, párr. 1, del Estatuto del Tribunal (39). En él se menciona «a las Instituciones», y el TJCE, haciendo referencia al art. 4 del Tratado en el que el Parlamento viene incluido como tal, entendió que dicha frase comprendía igualmente a éste. En cuanto a la necesidad de alegar un interés en la solución del litigio, el TJCE afirmó que el Parlamento gozaba de la misma posición que Consejo y Comisión en lo que al derecho de intervención se refiere, es decir, una posición privilegiada, a diferencia de los particulares, que sí han

(38) *Roquette Sa c. Conseil y Maizena GmbH. c. Conseil*, aff. jointes 138-139/79, *Rec.*, 1980, págs. 3333 y sigs.

(39) Artículo 37, párrafo 1, del Estatuto del TJCE: «Los Estados miembros y las Instituciones de la Comunidad podrán intervenir en los litigios sometidos al Tribunal».

de justificar tal interés. Ello se desprendía igualmente de la letra del artículo en cuestión (40).

La importancia de esta sentencia estriba en que abrió paso al reconocimiento de la legitimación activa del Parlamento en el recurso por inactividad del 175, en la medida en que este artículo está redactado en términos similares a los del 37 del Estatuto del TJCE (41).

A su vez, esta sentencia sirvió para que tanto el Parlamento (42) como parte de la doctrina barajaran la posibilidad de que la jurisprudencia posterior reconociera la legitimación activa de aquél bajo el 173. Y ello en base a un razonamiento lógico: no parece excesivamente coherente aceptar un derecho de intervención en términos tan amplios (sin necesidad de alegar interés alguno) y negar la posibilidad de un recurso de anulación directo, o cuando menos limitado a la defensa de las prerrogativas propias del Parlamento. Lo contrario llevaría a la conclusión de que éste puede hacer valer sus argumentos jurídicos sin límite de manera indirecta (como coadyuvante), y no, en cambio, de manera directa. El TJCE, como veremos más adelante, no aceptó este razonamiento.

El derecho de intervención, sin embargo, no lleva aparejado automáticamente un derecho a ser parte principal. En los ordenamientos jurídicos de los diferentes Estados miembros la capacidad procesal de intervenir como coadyuvante viene a menudo disociada de la capacidad de plantear un recurso directo (43). Ello, sin embargo, no obsta para que en Derecho Comunitario pudiera ser así, aunque el argumento de la especificidad del Derecho comunitario respecto del resto de los ordenamientos jurídicos no nos parece el argumento más convincente, a pesar de ser utilizado con excesiva asiduidad. Conviene no olvidar que una de las fuentes del Derecho comunitario son precisa-

(40) Casos «Isoglucosa», affs. jointes 138-139/79, ya citados, cdos. 19 y 20.

(41) D. BIEBER, *CMLRev*, 1984, págs. 295 y sigs.; J.-C. MASCLÉ, *art. cit.*, pág. 523; K. BRADLEY, *CMLRev*, 1987, pág. 43, entre otros. Doctrina que fue recogida por el TJCE en el aff. 13/83, «Politique Commune de Transport», ya cit., donde se reconoce, utilizando el mismo argumento literal que en los casos «Isoglucosa», la legitimación activa del Parlamento en el ámbito del 175.

(42) Rapport Vayssade de 30 de junio de 1986. Document A 2-71/86, Parlement Européen, *Documents de Séance*, pág. 29, párrafo 63 c).

(43) Para ejemplos concretos, vid. J.-C. MASCLÉ, *art. cit.*, pág. 521. En cuanto al Derecho administrativo español, el derecho a intervenir como coadyuvante regulado por el artículo 30 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no trae asimilado el derecho a ser parte principal.

mente los principios generales comunes a los diferentes Estados miembros (44).

Desde nuestro punto de vista, el basar el reconocimiento de la legitimación activa del Parlamento bajo el 173 *exclusivamente* en el previo reconocimiento del derecho a intervenir no es el enfoque más apropiado. Ahora bien, hay que reconocer que se trata de un elemento más dentro del sistema de argumentos que en el conjunto de la jurisprudencia militaban a favor del reconocimiento de la legitimación activa. En otras palabras, el derecho a intervenir reconocido por el TJCE fue un primer hito en el desarrollo jurisprudencial que aseguró el avance institucional del Parlamento, y que tomado como tal podía haber facilitado una interpretación judicial extensiva (45). En cuanto a Darmon, si bien parece que en un primer momento va a seguir una interpretación sistemática de todos los argumentos alegados por el Parlamento (46), una línea más adelante abandona esta perspectiva y analiza aisladamente el derecho de intervención y su influencia en la legitimación activa del Parlamento en el marco del 173, para atribuirle escasa importancia:

«... nous attachons une importance toute relative à la reconnaissance du droit d'intervention du Parlement européen, tel qu'il résulte des arrêts "Isoglucose". Si certains ont pu soutenir que, dès lors que ce droit est admis en faveur du Parlement, il deviendrait illogique de lui refuser celui de demander l'annulation et obtenir ainsi, directement, ce qu'il peut contribuer indirectement à faire déclarer, il convient de remarquer que la faculté d'interven-

(44) H. SCHERMERS y D. WAELBROECK, *op. cit.*, págs. 26 y 33.

(45) El Abogado General Mancini parece expresar esta misma opinión cuando afirma en sus conclusiones sobre el caso «Les Verts» que la propia evolución de la jurisprudencia del TJCE debería llevarle al reconocimiento del derecho del Parlamento a interponer directamente el 173:

«I would add however that the same reasons which led me to argue that decisions of the Parliament may be attacked before the Court also support the proposition that the Parliament may attack the acts of other institutions, and I note that the Court's case-law also offers a small measure of support for that argument» (Op. 294/83, 1986 [ECR], págs. 1351-52).

A continuación analiza la jurisprudencia del TJCE, que, en su opinión, apoya su tesis, mencionando precisamente en primer lugar los casos «Isoglucosa».

(46) Op. 302/87, pág. 7.

tion n'est pas nécessairement subordonné à celle, autonome, d'introduire un recours contentieux» (Op. 302/87, pág. 8).

[Más adelante, sin embargo, afirma que la protección de las competencias del Parlamento no deben ser tributarias de un recurso contencioso que no puede ser introducido por el propio interesado, con lo que de alguna manera se sitúa en la posición expuesta más arriba (Op. 302/87, pág. 21).]

El Tribunal, por su parte, rechazó igualmente este argumento, estableciendo que:

«Il n'y a pas... de lien nécessaire entre le droit d'intervention et la possibilité d'introduire un recours. D'une part, aux termes de l'article 37, deuxième alinéa, du Statut de la Cour de Justice CEE, le droit d'intervention des particuliers suppose simplement un "intérêt à la solution d'un litige" soumis à la Cour, alors que la recevabilité d'un recours en annulation de leur part est subordonnée à la condition qu'ils soient destinataires de l'acte dont ils demandent l'annulation ou qu'ils soient à tout le moins directement et individuellement concernés par cet acte. D'autre part, aux termes de l'article 37, premier alinéa, le Parlement européen a le droit d'intervenir à des litiges tels que ceux portant sur les manquements des Etats, alors que l'initiative de les porter devant la Cour est réservée à la Commission et aux Etats membres» (Sentencia 302/87, considerando 18).

La primera afirmación del TJCE es, sin duda, exacta. Ahora bien, no hay que perder de vista que los particulares tienen abierta *tanto* la posibilidad de atacar la legalidad de todo acto que les concierne directa e individualmente, con lo que su posición jurídica está siempre salvaguardada, *como* un derecho de intervención limitado, redactado en términos menos restrictivos que los del recurso de anulación (tan sólo se exige un interés en la solución del litigio). El Parlamento, por su parte, no está en tales condiciones: no cuenta con capacidad para interponer un recurso de anulación, ni siquiera cuando son sus prerrogativas las que se ven afectadas, pero, en cambio, posee, como única «arma procesal» para cuestionar la legalidad de actos, un derecho de intervención de carácter ilimitado. El Parlamento, por lo tanto, en comparación con los particulares, se ve menos favorecido en su posición procesal.

El TJCE podría haber razonado como lo hizo en este considerando para concluir con la solución propuesta por M. Darmon y que nosotros defendemos: el Parlamento puede atacar vía el artículo 173 aquellos actos que afecten a sus competencias. Interpretamos así el derecho de intervención en un sentido más amplio que la legitimación activa en el recurso directo, tal y como hace el Tribunal respecto de los particulares. Visto de esta manera, el Parlamento gozaría de un derecho de recurso directo para la defensa de su ámbito competencial y de un derecho de intervención ilimitado, ambos acordes a su posición institucional dentro del sistema de los Tratados y a una Comunidad de Derecho. Interpretar el recurso de anulación de manera más restrictiva que el derecho a intervenir nos parece correcto, pero ello no tiene por qué conducir necesariamente a la conclusión del TJCE.

En cuanto al segundo ejemplo que sustenta la posición del TJCE —posibilidad de intervenir como coadyuvante en un recurso contra un Estado miembro vía art. 169 CEE, sin que pueda interponer el recurso directamente—, nos parece que es confundir dos recursos cuyas naturalezas, objetivos y funciones dentro del sistema del Tratado no son parangonables. La comparación, por lo tanto, es inválida.

3) *Principio de equilibrio institucional y paralelismo entre legitimaciones activa y pasiva*

En la sentencia «Les Verts» (47) el TJCE reconoció la legitimación pasiva del Parlamento en el marco del art. 173, a pesar de no estar expresamente prevista en su letra. Las razones de este reconocimiento pueden ser resumidas en dos:

— El Tribunal estableció, en primer lugar, que, una vez que el Parlamento podía adoptar actos con efectos jurídicos frente a terceros:

«Une interprétation de l'art. 173 qui exclurait les actes du Parlement européen de ceux qui peuvent être attaqués aboutirait à un résultat contraire tant à l'esprit du traité tel qu'il a été exprimé dans l'article 164 qu'à son système. Les actes que le Parlement européen adopte dans la sphere du traité CEE pourraient, en effet,

(47) Aff. 294/83, ya citada.

sans que la possibilité soit offerte de les déférer au contrôle de la Cour empiéter sur les compétences des Etats membres ou des autres institutions ou outrepasser les limites qui sont tracées aux compétences de leur auteur» («Les Verts», cdo. 25).

— En segundo lugar, el TJCE afirmó que:

«La CEE est une communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité» («Les Verts», cdo. 23).

En breve, como señala el Abogado General Darmon:

«... l'impératif d'assurer une protection juridictionnelle efficace et celui de maintenir le respect de la légalité dans l'ordre juridique communautaire nous paraissent être les raisons déterminantes vous ayant conduit à reconnaître la "légitimation passive" du Parlement européen» (Op. 302/87, pág. 14).

Esta sentencia, de carácter constitucional y de consecuencias jurídico-institucionales aún por determinar, ha servido como uno de los argumentos principales del Parlamento. Básicamente, éste sostuvo en sus conclusiones que la legitimación pasiva reconocida implicaba el reconocimiento de la activa, y ello como consecuencia del principio de equilibrio institucional.

Para mejor analizar este argumento conviene desarrollar brevemente la actual concepción doctrinal y jurisprudencial de este principio de difusos contornos, para luego descender al problema más concreto de la relación entre legitimación activa y pasiva en el contexto del 173.

Este supuesto principio habría sido elaborado por el propio TJCE en los casos «Isoglucosa» (48) al mencionar que el poder de participación del Parlamento en el proceso legislativo a través de la opinión consultativa era un factor esencial en «l'équilibre institutionnel voulu par le Traité». Desde entonces ha sido objeto de diferentes interpretaciones en uno y otro sentido.

Hay que señalar, sin embargo, que tal principio no puede ser derivado del art. 4.1. del Tratado. En él tan sólo se establece que las Instituciones

(48) Affs. jointes 138-139/79, ya citados.

participan de los objetivos perseguidos con la constitución de las Comunidades, dentro de su propio ámbito competencial atribuido por los Tratados. Ello significa que en una Comunidad eminentemente dinámica, cada Institución cumple funciones diferentes, al servicio de las cuales dispone con un cierto número de competencias atribuidas. Funciones, y consecuentemente competencias, que los padres fundadores en ningún caso pretendieron iguales para una y otra Institución. Como bien señala Bieber (49), tal equilibrio institucional no existe como principio, si entendemos por equilibrio (tal y como parece entenderlo el Parlamento) que las Instituciones, individual o conjuntamente, tienen el mismo grado de poder o legitimación que las demás y/o que el sistema institucional en su conjunto es estable. El equilibrio «querido por el Tratado» es, sin duda, el «desequilibrio equilibrado», si podemos expresarnos así, y la posterior evolución de la norma básica comunitaria así lo demuestra (incremento de las competencias presupuestarias del Parlamento en 1970 y 1975, así como las modificaciones introducidas por el Acta Unica Europea en el proceso legislativo de las Comunidades). Se trataría, pues, de un principio sin respaldo jurídico en la letra de los Tratados ni en la posterior jurisprudencia del TJCE.

El Parlamento, sin embargo, entiende que este principio existe y lo identifica, en el caso que nos ocupa, con la idea de igualdad institucional ante el Tribunal (50). Su materialización concreta consistiría, pues, en el reconocimiento de la legitimación activa bajo el 173, ya que con la jurisprudencia «Les Verts» el Parlamento quedaba en una situación de desequilibrio frente al resto de las Instituciones: podía ser atacado, pero no podía atacar (51). Para el Parlamento, por lo tanto, el hecho que legitimación pasiva exija legitimación activa se deriva de este principio general, aún por definir (52).

(49) R. BIEBER, *CMLRev*, 1984, págs. 505 y sigs.

(50) Así en el *Rapport Vayssade*, *ibid.*, se afirma: «L'équilibre institutionnel, appelé aussi en procédure "le principe du combat à armes égales", exige que le Parlement occupe dans le système de recours de la Communauté une position équivalente à celle des autres institutions» (pág. 28, parágrafo 61). Igualmente, un poco más adelante: «Il s'agit la d'une decision constitutionnelle [Politique Commune de Transport, aff. 13/83, donde el Tribunal reconoció la legitimación activa del Parlamento bajo el art. 175] importante de la Cour de Justice au bénéfice de l'égalité institutionnelle du Parlement devant la Cour» (pág. 39, parágrafo 63).

(51) *Rapport d'audience*, 302/87, págs. 13 y 18.

(52) «Observes that the finding by the Court that the EEC "established a complete system of legal remedies" implies that the European Parliament also has the right to bring actions under article 173 and so has created the *necessary balance* in relations

Nosotros entendemos que tal lógica es incorrecta y nos alineamos con la posición del Consejo y del TJCE sobre este punto concreto (53). Así, una prueba de que tal equilibrio no es principio rector en Derecho comunitario viene dada por el rechazo de la Conferencia de representantes de los Estados miembros que negoció el Acta Unica Europea en 1985 a una proposición de la Comisión que reconocía expresamente las legitimaciones activa y pasiva del Parlamento en el marco del 173. Si tal principio estuviera integrado en el acervo jurídico comunitario la reacción probablemente hubiese sido diferente (54). Desde nuestro punto de vista este argumento carece de fundamento, pues no cabe afirmar la existencia de tal principio de equilibrio institucional, y, en consecuencia, tampoco basar la necesidad de la legitimación activa en él.

Por otro lado, casi nadie en la doctrina sostiene la indisolubilidad de ambas legitimaciones (quizá de ahí el interés del Parlamento de relacionarlo con el «volátil» principio del equilibrio institucional (en este sentido, Isaac, vid. nota 53). Tanto en Derecho comparado como en el propio sistema de los Tratados (55) ambas legitimaciones tienen carácter autónomo (56).

between the institutions». Resolución del Parlamento de 9 de octubre de 1986, punto 3, *DJ* núm. C 283/85.

(53) En contra de nuestra opinión y a favor de la posición del Parlamento, G. ISAAC, *Annuaire Français de Droit International*, XXXII, 1986, pág. 809: «... si le parallélisme des légitimations passive et active n'a effectivement aucun fondement en droit comparé, il constituerait une règle de droit communautaire à travers les principes d'égalité du statut judiciaire des institutions et d'équilibre institutionnel».

(54) *E. C. Bulletin*, 1985, núm. 39, pág. 24. Proposición sometida por la Comisión en septiembre de 1985. La razón de la no adopción fue la imposibilidad de obtener la unanimidad requerida. Sin embargo, según explicó el Presidente Delors al Parlamento, incluso los Estados miembros delegaron la responsabilidad de ampliar el espectro de recurrentes del art. 173 en el TJCE. (Vid. nota 13).

(55) En el sistema CECA, el Parlamento puede ver atacada la legalidad de sus acuerdos bajo el artículo 38 CECA (recordemos que bajo el sistema CECA el Parlamento puede adoptar acuerdos con efectos jurídicos para terceros). No puede, sin embargo, interponer el recurso de anulación del artículo 33 contra los actos de la Alta Autoridad con efectos jurídicos definitivos, en el sistema CECA, decisiones y recomendaciones.

(56) En este sentido se pronunció el Abogado General Mancini en su opinión sobre «Les Verts», al sostener que:

«... let me say first of all that in my opinion it is going far to attempt to forge so close a link between the two types of proceedings [legitimación

El Abogado General Darmon recoge la opinión mayoritaria (57), al igual que el TJCE, que en la sentencia, siguiendo la opinión del Consejo, se limita a constatar lo que casi todos opinan: la legitimación activa no sigue a la pasiva, como demuestra la comparación entre los artículos 38 y 33 del Tratado CECA (Sentencia 302/87, considerandos 20-21).

Debemos, por lo tanto, concluir que en el marco del art. 173 CEE legitimaciones activa y pasiva no van de la mano. Sin embargo, como ocurría con el derecho de intervención, la legitimación pasiva reconocida en «Les Verts» toma parte de la trilogía —derecho de intervención, legitimaciones activa bajo el 175 y pasiva bajo el 173— que mencionaba Darmon en su opinión y que en interrelación con otros argumentos podía haber llevado a la tetralogía (58). Correspondía al Tribunal integrar todos los argumentos y variar el resultado final de su decisión.

4) *Argumento de la seguridad jurídica*

Un último argumento defendía qué consideraciones de seguridad jurídica hacían necesario el reconocimiento de la legitimación activa.

El Parlamento defendía la tesis de que debía estar capacitado para defender sus propias prerrogativas frente a eventuales abusos por parte de las otras Instituciones. El recurso de anulación sería el mecanismo adecuado para salvaguardar su propio ámbito competencial. Para el Parlamento, el hecho de contar con el poder de control político sobre la Comisión (y en menor medida sobre el Consejo), no es suficiente garantía. Pensemos, por ejemplo, en el caso hipotético de que la Comisión (garante del cumplimiento del Tratado por parte de los demás actores, art. 155 CEE) no considerara necesario introducir un recurso de anulación contra un acto ilegal del Consejo, a pesar de que el Parlamento la instara a ello. La posibilidad de introducir un recurso por inactividad (no siempre posible por la propia diná-

activa y pasiva bajo el 173]» (Op. «Les Verts», 294/83, *Rec.*, 1986, página 1351).

(57) «Mais si l'assujettissement des actes du Parlement européen au contrôle de la légalité par le biais du recours en annulation est la conséquence nécessaire de l'accroissement de ses pouvoirs, cette circonstance ne saurait, à elle seule, justifier la "légitimation active" de cette institution. Est déterminant, en revanche, l'impératif de protection juridictionnelle» (Opinión 302/87, página 20).

(58) Op. 302/87, pág. 7.

mica de este recurso) o, en su caso, una moción de censura contra la Comisión (solución evidentemente desproporcionada), no tendría efecto alguno sobre el acto adoptado por aquél (59). Por otro lado, como bien apunta el Parlamento (60), la Comisión no monopoliza el control de legalidad sobre los actos normativos de las Instituciones, pues tanto Consejo como Estados miembros, e incluso particulares en las circunstancias previstas en el art. 173, párr. 2, están habilitados para reclamar el control judicial sobre dichos actos.

El Abogado General Darmon, por su parte, sostuvo puntos de vista similares en su opinión, concluyendo que el Parlamento debería estar capacitado para interponer el recurso de anulación *contra aquellos actos que afectarían a sus prerrogativas*. A este resultado llega el Abogado General tras un análisis profundo de la sentencia «Les Verts» del TJCE. La misma lógica que en su día llevó al TJCE a reconocer la legitimación pasiva debía llevarle a aceptar igualmente la activa (61): si las exigencias de justicia en una «Comunidad de Derecho» exigían que los actos del Parlamento con efectos jurídicos frente a terceros no esparan al control del TJCE, el mismo iter logicus se podría aplicar al reconocimiento de la activa:

«En tant que participant au processus législatif communautaire, le Parlement européen doit être en mesure d'assurer le respect de ses prerrogatives. Interchangeons les termes du point 25 de votre arrêt les Verts. On y lirait:

Les actes que *le Conseil* ou *la Commission* adoptent dans la sphere du traité CEE pourraient, en effet, sans que la possibilité soit ouverte de les déférer au contrôle de la Cour, empiéter sur les compétences des Etats membres ou du *Parlement européen* ou outrepasser les limites que sont tracées aux compétences de leur auteur».

«Certes, le contrôle de la légalité par la Cour à l'égard des actes faisant grief peut toujours être déclenché par tout requérant privilégié, mais la protection des compétences du Parlement ne doit pas être tributaire d'un recours contentieux qui ne pourrait être introduit par le principal intéressé» (Opinión 302/87, point 33).

(59) *Rapport d'audience* 302/87, pág. 7.

(60) *Ibid.*, pág. 16.

(61) El Abogado General Darmon sigue también en este punto el camino que había marcado su colega Mancini en su opinión sobre «Les Verts». (Vid. *supra*, pág. 25).

Pero dicha habilitación no ha de ser absoluta, o, en términos comunitarios, privilegiada. Sólo si sus competencias propias se ven afectadas, podrá el Parlamento hacer uso del recurso de anulación. El diferente tratamiento que éste recibiría en el derecho de intervención y en el recurso por inactividad del art. 175 respecto del recurso de anulación del 173 hallaría su justificación, según Darmon, en la propia letra de los artículos que los regulan. Mientras que en aquellos dos casos el Parlamento se encuentra expresamente incluido (en el más general término de Instituciones) (62), lo que implica su tratamiento privilegiado, en el marco del 173 no ocurre lo mismo, con lo que es necesaria una interpretación más restrictiva (63).

Con esta interpretación se consigue alcanzar un doble objetivo:

— asegurar que el Parlamento pueda autodefender sus competencias ante el TJCE (obviando así todas las dificultades que hemos expresado en este estudio);

— evitar que el Parlamento usara de manera abusiva un derecho ilimitado a interponer el recurso de anulación, utilizándolo como mecanismo para acrecentar su participación en el proceso decisonal de las Comunidades y obstaculizando el desarrollo legislativo (64). Consecuencia ésta temida por Instituciones y doctrina en el caso de una legitimación absoluta del Parlamento en el marco del 173.

(62) Casos «Isoglucosa» y «Politique Commune de Transport», affs. jointes 138-139/79 y aff. 13/83, respectivamente, ya citados.

(63) En palabras del propio Darmon:

«Il est vrai que le droit du Parlement d'intervenir dans les litiges soumis a la Cour et celui d'engager le recours en carence ne sont pas subordonnés à l'exigence de défendre un intérêt qui lui soit particulier. Mais, dans les deux cas, il s'agit d'un droit expressément prévu par les textes. Cette circonstance est de nature a justifier une reconnaissance de la qualité du Parlement européen pour agir en annulation, cantonnée dans des limites plus strictes, à savoir lorsque son action tend au respect de ses prérogatives propres» (Op. 302/87, pág. 21).

En el mismo sentido se expresan, entre otros, J. P. JACQUE, *RTDE*, 1986, pág. 511; BRADLEY, *CMLRev*, 1987, pág. 47.

(64) El Parlamento ya utilizó sus poderes presupuestarios de esa manera durante las crisis presupuestarias, especialmente la relativa al presupuesto de 1982. Para una visión de conjunto de las crisis presupuestarias hasta 1984, vid. J. P. JACQUE y otros, *Le Parlement européen*, París, 1984, págs. 192 y 193.

Añadir, por último, que si particulares, personas físicas o jurídicas, pueden hacer valer sus derechos frente a actos ilegales que les afecten individual y directamente, nos parece necesario que una Institución como el Parlamento tenga, cuando menos, los mismos derechos.

El TJCE, decidido a romper su línea jurisprudencial favorable al Parlamento —quizás había otorgado ya demasiado—, tampoco hizo suyo este argumento y se alineó con la posición del Consejo:

«... le traité offre les moyens de déférer à la censure de la Cour les actes du Conseil intervenus en méconnaissance des prérogatives du Parlement. Si l'article 173, premier alinéa, ouvre de façon générale le recours en annulation contre de tels actes a tous les Etats membres, l'article 155 du traité attribue plus spécialement à la Commission la responsabilité de veiller au respect des prérogatives du Parlement et d'introduire à cet effet les recours en annulation qui se révéleraient nécessaires. Par ailleurs, toute personne physique ou morale peut, en cas de méconnaissance des prérogatives du Parlement européen, invoquer le moyen de violation des formes substantielles ou de violation du traité pour obtenir l'annulation de l'acte adopté ou une déclaration incidente d'innapplicabilité de cet acte sur la base de l'article 184 du traité. De même, l'illégalité d'un acte pour atteinte portée aux prérogatives du Parlement européen, peut être soulevée devant une juridiction nationale et l'acte en question faire l'objet d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité à la Cour» (Sentencia 302/87, cdo. 27).

Resumiendo, todos pueden defender al Parlamento, menos él mismo. Especial atención requiere la afirmación de que corresponde a la Comisión, en virtud del mandato del artículo 155, el defender ante el TJCE la posición del Parlamento. El TJCE parece olvidar que ambas Instituciones no son aliados naturales y que sus respectivos intereses no siempre están en consonancia. Baste recordar los casos *Isoglucosa* —la Comisión intervino en apoyo del Consejo, mientras que el Parlamento lo hizo a favor de la parte demandante—, o el caso *RFA c. Commission 41/81* (Presupuesto 1981) —donde el Parlamento intervino como coadyuvante de la RFA, si bien el caso no acabó en sentencia (65)— o el más reciente «*Chernobyl*» (66).

(65) *JO* núm. C 54/1981, pág. 5; *JO* núm. C 71/1982, pág. 7.

(66) *Aff.* 70/88, en la actualidad ante el TJCE.

Este último caso exige un comentario aparte en tanto en cuanto se constituye como un magnífico ejemplo de lo que venimos sosteniendo. En trámite en la actualidad ante el Tribunal, los hechos son como siguen:

Se refiere concretamente al reglamento del Consejo denominado «post-Chernobyl», en el que se regulan los límites de radioactividad permitidos en diferentes productos. El Parlamento, una vez consultado sobre la propuesta de la Comisión, no da su opinión preceptiva, sino que adopta una resolución invitando a la Comisión «con insistencia» a modificar la base jurídica utilizada en la proposición, el art. 31 EURATOM —que sólo prevé la consulta del Parlamento—, reemplazándola por el art. 100A CEE —que exige la apertura del procedimiento de concertación—. No se consigue el acuerdo para el cambio de la base jurídica y la propuesta pasa al Consejo, quien después de solicitar infructuosamente la opinión al Parlamento, adopta el acto en base al art. 31 EURATOM. El Parlamento, entendiendo que existe insuficiencia de la base jurídica, interpone el recurso de anulación del 173 contra el reglamento. Este recurso, iniciado antes de que el TJCE se pronunciara sobre el caso que analizamos, no tiene evidentemente ninguna posibilidad de prosperar (67).

Estos «conflictos de intereses» serán probablemente cada vez más frecuentes con el procedimiento de concertación establecido en el Acta Unica. El elegir una u otra base determina una mayor participación del Parlamento —a través del procedimiento de concertación— o, por el contrario, una mera opinión consultativa. Sus prerrogativas se ven claramente afectadas. En estos casos, ¿qué ha de hacer el Parlamento? ¿Instar a la propia Comisión a que introduzca un recurso de anulación contra el acto que ella misma ha propuesto de manera que pueda usar su derecho de intervención y hacerse oír por el TJCE? Evidentemente la Comisión permanecerá coherente con su iniciativa y rechazará la pretensión de revisión judicial que le solicite el Parlamento (68). Interpretar la sentencia en el sentido de que la Comisión estaría obligada a introducir el recurso cuando el Parlamento entendiera que sus prerrogativas se habían visto afectadas nos llevaría al absurdo.

(67) Vid. sobre los hechos, W. NICOLL, *RMC*, 1988, pág. 242.

(68) De hecho, la Comisión se negó a hacerse eco de la solicitud del Parlamento, instándola a interponer un recurso contra una Directiva de armonización en materia fiscal (Directiva 85/361, de 16 de julio de 1985). El Parlamento pretendía, una vez abierto el recurso, intervenir como coadyuvante, alegando la ausencia de la preceptiva opinión como vicio sustancial de forma. (Resolución del Parlamento de 12 de septiembre de 1985, *JO* núm. C 265/105, parágrafo 8).

IV. CONCLUSIÓN

La sentencia es tajante y no deja lugar a dudas: el Parlamento europeo no cuenta con la capacidad de atacar en anulación ningún tipo de acto de la Comisión o del Consejo, ni tan siquiera aquellos que afecten sus competencias.

Cabría preguntarse si en la sentencia se puede entrever alguna posibilidad de que en un futuro el TJCE pueda pronunciarse en otro sentido más favorable a las pretensiones parlamentarias. Vistos los términos empleados, la respuesta no puede más que ser negativa. Quizás si el Parlamento viera incrementadas sustancialmente sus competencias, tras unas elecciones que pongan de manifiesto la verdadera vocación comunitaria de los ciudadanos europeos, el TJCE no tendría otra solución que responder a las circunstancias. Pero «esta circunstancia» está lejana, y es por ello que hemos de concluir que la inclusión del Parlamento en el marco del art. 173 pasa por una reforma formal de dicho artículo. Si tenemos en cuenta la actitud manifestada por los representantes de los Estados miembros en las negociaciones del Acta Unica respecto de este punto, dicha reforma no parece previsible a medio plazo.

Las razones por las que el TJCE ha decidido pronunciarse como lo ha hecho se nos escapan. Argumentos jurídicos suficientes existían, como hemos pretendido demostrar en este artículo, para que la solución fuera la esperada en medios comunitarios. Algún autor ha apuntado que el Parlamento no estuvo muy acertado en la elección del caso para la defensa de sus aspiraciones. El tema de fondo no parece del agrado del Tribunal. Pero cuestiones políticas no deberían enturbiar la interpretación jurídica en una Comunidad llamada de Derecho.

Lo deseable hubiera sido que el TJCE hubiera sido más receptivo a las alegaciones de la Institución parlamentaria. Dejar en manos de terceras personas la defensa de las prerrogativas del Parlamento (particulares, con las dificultades que ello conlleva, Comisión o Estados miembros) no responde a su peso institucional, y menos cuando tras el Acta Unica se empieza a vislumbrar una Europa Comunitaria Política. No nos queda más que concluir que el TJCE, en nuestra opinión, debería haber seguido a su Abogado General Darmon en su solución final. Tal vez el Parlamento europeo, por su parte, debería seguir la filosofía expresada por una de sus miembros, Lady Elles: «A un Parlamento no se le conceden poderes, un Parlamento los toma».

CRONICAS

CONSEJO DE EUROPA

