

LA LEGITIMACION ACTIVA RESTRINGIDA DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL RECURSO DE ANULACION

(Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia
«Chernobyl» de 22 de mayo de 1990) (*)

Por JOSE M.^a FERNANDEZ MARTIN (**)

INTRODUCCIÓN

La legitimación procesal del Parlamento Europeo para iniciar recursos de anulación contra actos de otras instituciones ha dado lugar en un relativamente breve espacio de tiempo a dos sentencias del TJCE íntimamente relacionadas y en parte contradictorias.

En la primera de ellas (1), el TJCE sostuvo que el Parlamento no contaba con ningún tipo de legitimación procesal activa para interponer recurso de anulación, ni siquiera cuando fueran sus prerrogativas las que se vieran afectadas. La defensa de éstas quedaba asegurada en el

(*) En defecto de una traducción oficial al castellano de la sentencia «Comitología», la traducción propuesta en este comentario corresponde al autor. El texto de la sentencia «Chernobyl» puede ser consultado en la sección de Jurisprudencia de esta *Revista*, págs. 937-943.

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

(1) Sentencia de 27 de septiembre de 1988, *Parlement Européen c. Conseil*, asunto 302/87, aún sin publicar en el *Repertorio*, en adelante «Comitología». Vid. para un extenso comentario sobre esta sentencia nuestro trabajo «Legitimación activa del parlamento a la luz del artículo 173 CEE», en *RJE*, 1989, págs. 489-513.

Tratado CEE por diversos mecanismos, tanto jurisdiccionales como políticos. Más concretamente el TJCE se refirió a la posibilidad de que todos aquellos actos que infringieran las prerrogativas del Parlamento podían ser sometidos a su jurisdicción sea directamente por los Estados miembros o los particulares(2), sea en el marco de una cuestión prejudicial originada en un litigio nacional, sea, por último y como pieza de cierre del sistema, a través de un recurso de anulación interpuesto por la Comisión a instancias del Parlamento en su función de guardiana de los Tratados y garante del respeto de las prerrogativas parlamentarias (art. 155 CEE). Esta última posibilidad vendría reforzada por la capacidad del Parlamento para aprobar una moción de censura contra la Comisión (3).

Esta posición negativa ha sido modificada parcialmente por la sentencia objeto de este comentario (4), en la que el TJCE, haciéndose eco de las numerosas críticas doctrinales que su sentencia «Comitología» suscitó (5) y empujado por la fuerza de los hechos, reconoce la competencia del Parlamento para introducir de manera autónoma recursos de anulación contra actos de las instituciones, capacidad limitada sin embargo al supuesto en que se vean afectadas sus prerrogativas.

Con esta nueva posición el TJCE viene a corregir las deficiencias que su jurisprudencia anterior creaba, a saber, el hecho de que la institución parlamentaria quedara a expensas de terceras personas para la defensa judicial de su propio ámbito competencial, situación que no

(2) Por medio de un recurso en anulación o por estos últimos en un procedimiento del artículo 184 CEE regulador de la cuestión incidental de inaplicabilidad.

(3) Sentencia «Comitología», considerando 27.

(4) Sentencia de 22 de mayo de 1990, *Parlement Européen c. Conseil*, asunto 70/88, aún sin publicar en el Repertorio, en adelante «Chernobyl»; vid. texto de la sentencia *infra*, págs. 937-943.

(5) Vid. J. BOULOIS: «La Qualité du Parlement Européen pour agir en Annulation», *RMC*, 1989, págs. 119-122; K. BRADLEY: «The Variable Evolution of the Standing of the European Parliament in Proceedings before the Court of Justice», *Yearbook of European Law*, 1989, págs. 27-57; J. M.ª FERNÁNDEZ MARTÍN: Art. cit.; J. P. JACQUE: *RTDE*, 1989, págs. 259 y ss.; S. MARTÍNEZ LAGE: «El Parlamento Europeo ante el Tribunal de Justicia», *G. J. de la CEE*, serie B, núm. 67, págs. 1-3; M. THILL: «Le défaut de qualité du Parlement Européen au titre de l'article 173 du Traité CEE: «L'arrêt de la Cour de Justice du 27 septembre 1989 et ses implications sur d'autres aspects du contentieux communautaire», *Cah. Dr. Eur.*, 1989, págs. 367 y ss.; J. WEILER: «Pride and Prejudice. Parliament vs. Council», *ELR*, 1989, págs. 334-347.

se correspondía ni con su calidad de institución ni con la idea expresada por el propio TJCE en «les Verts» acerca de la Comunidad europea como una Comunidad de Derecho en la que «ni los Estados miembros ni sus instituciones escapan al control de la conformidad de sus actos con la Carta constitucional de base que es el Tratado» (6).

Antes de entrar en el análisis de la sentencia «Chernobyl», señalar que una referencia constante a la sentencia «Comitología» se hace necesaria para mejor comprender el alcance de aquélla.

HECHOS

Muy brevemente, el problema de fondo planteado en este caso se refería a la base jurídica elegida para la adopción de un reglamento del Consejo en el que, como consecuencia del accidente nuclear de Chernobyl, se regulaban los límites de radioactividad permitidos en diferentes productos alimenticios (7). La Comisión había optado en su propuesta por utilizar el artículo 31 del Tratado Euratom, en el que tan sólo se prevee la consulta al Parlamento. Este, consultado preceptivamente por el Consejo, en lugar de emitir su opinión adoptó una resolución en la que solicitaba a la Comisión «con insistencia» que presentara una nueva propuesta cuya base jurídica fuera el artículo 100 A del Tratado CEE. De esta manera el Parlamento participaría más activamente en la adopción del acto en la medida en que dicho artículo exige el procedimiento de cooperación. No consiguiéndose el acuerdo sobre la base jurídica, el Consejo, después de pedir infructuosamente al Parlamento su opinión, adoptó el reglamento en base a la propuesta originaria, es decir al artículo 31 Euratom. El Parlamento inició un recurso de anulación, aun pendiente el caso «Comitología» ante el TJCE, alegando insuficiencia de la base jurídica (8).

(6) As. 294/83, Parti ecologiste «Les Verts» c. Parlement européen, Rep. 1986, págs. 1339 y ss., cdo. 23, que sin embargo no fue citada por el Tribunal en esta sentencia.

(7) Reglamento (Euratom) núm. 3954/87 del Consejo fijando los niveles máximos admisibles de contaminación radioactiva para los productos alimenticios y los alimentos para ganado después de un accidente nuclear o en cualquier otra situación de urgencia radiológica (*D.O.*, núm. L 371, pág. 11).

(8) Vid. W. NICOLL: «Le Dialogue Législatif entre le Parlement Européen et la Commission», *RMC*, 1988, págs. 240-242 para una visión más completa de los hechos.

El Consejo por su parte interpuso la excepción de inadmisibilidad prevista en el artículo 91.1, párrafo 1, del reglamento de procedimiento del TJCE, por lo que en la sentencia sólo se ha conocido sobre la cuestión previa de la admisibilidad de la demanda del Parlamento, sin entrar a tratar el tema de fondo.

Este caso tiene pues puntos en común con el caso «Comitología», en el que igualmente únicamente se trató de la legitimación del Parlamento para interponer el recurso de anulación. Al mismo tiempo, sin embargo, el caso Chernobyl contiene elementos originales que han sido determinantes para el cambio en el razonamiento del TJCE. El hecho de que la Comisión se viera enfrentada al Parlamento en lo relativo a la base jurídica dejaba sin efecto la afirmación del TJCE de que en base a la obligación derivada del artículo 155 CEE correspondía a ésta, en última instancia, el defender «mediante la iniciación de los recursos de anulación que se hicieran necesarios» las prerrogativas del Parlamento (9).

SENTENCIA

Analizaremos en primer lugar las alegaciones de las partes, seguida por un resumen de los puntos más destacados de la sentencia, para entrar finalmente a comentar la posición del TJCE.

A) *Posición de las partes*

Por lo que respecta al Consejo, sus argumentos ante el Tribunal vinieron a ser prácticamente idénticos a los presentados en el caso «Comitología», reforzados posteriormente tras el pronunciamiento de esta sentencia. En base a ella el Consejo sostuvo en la vista oral —celebrada en octubre de 1989— que la cuestión de la legitimación activa del Parlamento había sido zanjada definitivamente por el TJCE

(9) Sentencia «Comitología», cdo. 27.

de manera negativa y que por lo tanto el recurso debía ser desestimado (10).

El Parlamento por su parte defendió una línea argumental más realista que la seguida hasta entonces. De hecho se limitó a señalar que, como en el caso concreto ponía de manifiesto, la sentencia «Comitología» no ofrecía solución aceptable para aquellas situaciones en las que la Comisión no se encontrara en disposición de voluntariamente velar por sus prerrogativas mediante la interposición de los recursos de anulación que se «hicieran necesarios». El Parlamento en estos casos quedaba desprotegido y no contaría con medios jurídicos para empujar a la Comisión a inrponer el recurso. La moción de censura no resultaba adecuada por desproporcionada, además de que desde un punto de vista jurídico no afectaría la validez del acto cuestionado (11). El recurso por inactividad por otro lado tampoco era solución suficiente para salvar esta ausencia de mecanismos judiciales. Dicho recurso no cabría contra la adopción de un reglamento por parte del Consejo ya que en ningún caso dicha conducta podría configurarse como una abstención contraria al Tratado en el sentido del artículo 175 CEE (12).

(10) Vid. para mayores detalles sobre las alegaciones el Consejo el «Rapport d'audience» C-70/88, págs. 8-13 así como el considerando 5 de la sentencia «Chernobyl».

(11) En efecto, el acto seguiría en vigor hasta que se produjera una sentencia por parte del Tribunal declarándolo nulo.

(12) Por lo que respecta a la posibilidad de incoar el procedimiento del artículo 175 CEE contra la Comisión cuando ésta hiciera caso omiso de la petición del Parlamento solicitándole la interposición de un recurso de anulación contra un acto del Consejo, esta posibilidad sólo cabría si se interpretara la afirmación del Tribunal relativa a que «corresponde a la Comisión en su función de guardiana de los Tratados el hacer respetar las prerrogativas del Parlamento europeo mediante la iniciación de los recursos de anulación que se hicieran necesarios» (cdo. 27 sentencia «Comitología») como imponiendo una obligación jurídica sobre aquélla. En este sentido se expresa THILL, art. cit., págs. 388-390, quien de esta manera reconoce que el Parlamento podría ejercer un control judicial indirecto sobre el Consejo. En efecto, el Tribunal debería valorar si el acto de éste afectaba negativamente las prerrogativas parlamentarias con anterioridad a decidir si la Comisión había infringido su obligación de salvaguardar las mismas. Igualmente WEILER, art. cit., pág. 340, nota a pie de página núm. 19, admite que los términos utilizados por el Tribunal podrían dar lugar a dicha interpretación. El Parlamento sin embargo no utilizó este argumento, con buen sentido, en sus alegaciones. Esta solución no cubriría el supuesto de aquellos actos de la propia Comisión que afectaran las competencias del Parlamento. Igualmente vemos poco lógico el que la Comisión «deba» iniciar un recurso contra su convencimiento. El Tribunal descartó explícitamente esta posibilidad en el cdo. 19 de la sentencia que ahora comentamos.

La Comisión gozaría de un amplio poder discrecional pues no pesaría sobre ella obligación jurídica para plegarse a las peticiones de la institución parlamentaria.

En cuanto a las eventuales acciones, bien directas (173 CEE) o indirectas (177 CEE ó 184 CEE), que podrían iniciar particulares o Estados miembros, éstas sólo tendrían un carácter aleatorio y por lo tanto no asegurarían eficaz y puntualmente la salvaguardia de la posición institucional del Parlamento frente a posibles abusos de otras instituciones.

Para el Parlamento existiría pues una doble laguna en el sistema de recursos: por un lado la base jurídica de un acto podría escapar al control del Tribunal aun cuando existiera debate interinstitucional sobre su validez; por otro, el Parlamento no podría hacer respetar su propio ámbito competencial. Concluía el Parlamento que para mantener vigente la noción de sistema completo de recursos, establecida en «Les Verts», el Tribunal debía reconocerle, al menos, la legitimación procesal activa limitada.

De esta manera abandonaba sus pretensiones de obtener el reconocimiento de la legitimación activa plena que había solicitado en el caso «Comitología» y que según algunos autores pecaron de maximalistas. De hecho parte de la doctrina dudaba de la conveniencia de mantener el recurso vistos los términos de la sentencia anterior (13). En breve, y como consecuencia lógica del hecho de que a la hora de presentar sus

(13) Así, WEILER, art. cit., pág. 336, pie de página núm. 6, cuando afirma que «One may seriously doubt the wisdom of Parliament in deciding not to withdraw its action, or at least suspend it, and allow a longer waiting period before seizing the European Court with a similar, if not indeed identical issue». En el mismo sentido, nuestro comentario a la sentencia «Comitología», ya citado, pág. 512 en el que más radicalmente afirmábamos que el recurso en el asunto «Chernobyl» no contaba con posibilidades de prosperar vista la actitud tajante del Tribunal al rechazar la legitimación activa. Era difícilmente previsible que el Tribunal revocara en tan breve espacio de tiempo su posición en «Comitología», y menos aún teniendo en cuenta la brillante opinión del abogado general Darmon, que no fue seguida. Nos consta de hecho que un serio debate se produjo en las deliberaciones del TJCE sobre este punto, existiendo dos posturas, aquella que defendía el mantenimiento del precedente «Comitología» y aquella, finalmente vencedora, que abogaba por la modificación parcial de la misma aún a costa de cierta pérdida de credibilidad. Al final el sentido común se impuso, y lo que debió ser reconocido sencillamente en «Comitología», lo ha sido finalmente en «Chernobyl», aunque de manera menos convincente.

alegaciones definitivas ya se conocía el resultado de la sentencia «Comitología», el Parlamento se contentó con insistir en la incongruencia del razonamiento judicial descrito en lo referente a la protección de su ámbito competencial en base a los hechos concretos del caso.

En cuanto a la Comisión, y en consonancia con la postura que su Presidente había mantenido ante el propio Parlamento (14), solicitó del TJCE que desestimara la excepción de inadmisibilidad interpuesta por el Consejo, y que aceptara la legitimación procesal parlamentaria. Sobre el fondo, es decir sobre la validez de la base jurídica del acto atacado que ella misma había propuesto, la Comisión lógicamente no se alineaba con las pretensiones parlamentarias.

B) *La posición del Tribunal*

El TJCE se veía ante dos fuerzas de signo contrario. De un lado la fuerza de los hechos que probaban las lagunas de su posición en la sentencia «Comitología»: la Comisión no siempre comparte la misma posición jurídica del Parlamento, y en consecuencia no parece lógico obligarla a iniciar recursos contra su propio convencimiento. En estos casos, el Parlamento quedaba desprotegido, no conferiendo el Tratado mecanismos suficientes para salvaguardar sus prerrogativas a excepción de los eventuales recursos que terceras personas o Estados miembros pudieran interponer. Esta última solución es a todas luces inaceptable. En el otro extremo, su sentencia «Comitología» había sido redactada en términos tajantes, con el convencimiento de la no idoneidad de conceder la legitimación activa al Parlamento. El hecho de que la revisión de los Tratados operada por el Acta Unica Europea no hubiera incluido la modificación de la capacidad procesal del Parlamento parecía determinante de la posición del Tribunal que no quiso sustituirse a la voluntad de los Estados miembros. La necesidad de mantener la coherencia jurisprudencial y su propia credibilidad le obligarían a defender la misma postura o, en el caso contrario, reconocer su error, modificándola claramente y asumiendo, como en «Les Verts », un papel de «activismo judicial».

(14) Vid. *Rapport d'audience*, pág. 19.

El abogado general Van Gerven en su opinión sobre el caso explicita este dilema cuando admite que el reconocimiento de la legitimación activa, incluso parcial o restringida, entraría en conflicto con lo que el Tribunal declaró en la sentencia «Comitología», pero invita al Tribunal a rectificar su posición en aras de garantizar un sistema judicial que provea una protección jurídica adecuada. El mantenimiento de esta «inesperada» jurisprudencia como precedente resultaría en una situación extremadamente insatisfactoria (15).

Situado el caso en este contexto, el razonamiento del Tribunal se inicia recordando la conclusión de la decisión «Comitología», según la cual el Parlamento no dispone de un derecho de iniciación de un recurso de anulación en base a los artículos 173 CEE ó 146 CEEA, de idéntico contenido, en cuyos párrafos 1.º el Parlamento no está contemplado. Sigue el Tribunal haciendo patente la imposibilidad de calificar al Parlamento como persona jurídica en el sentido del párrafo 2.º de dichas disposiciones (16). Tal solución no sería conveniente para el Parlamento, reconoce el Tribunal, cuyas diferencias con las personas jurídicas y físicas no requieren mayores explicaciones y resaltan especialmente cuando se hace referencia a su posición en el sistema institucional de la Comunidad.

(15) Opinión 70/88, aún sin publicar, párrafo 12.

(16) Esta teoría fue de hecho rechazada por el propio Tribunal en los cdos. núms. 9-10 de la sentencia «Comitología». El abogado general Van Gerven sin embargo discutió «in extenso» sobre esta posibilidad, afirmando que si bien era preferible el proceder al reconocimiento de la legitimación activa parcial en el contexto del párrafo 1.º del artículo 173 CEE, la jurisprudencia del Tribunal ofrecía cierta base para interpretar extensivamente el párrafo 2.º de dicho artículo igualando la capacidad procesal del Parlamento a la de los particulares. Opinión 70/88, cdos. 16-19. Igualmente han defendido esta teoría: J. BARNARD, «The European Parliament and Article 173 of the EEC Treaty», *E.U.I., Florence, Working Paper*, núm. 87/290; THILL, art. cit., págs. 370-373, quien critica el razonamiento del Tribunal en «Comitología» sobre este punto; M. ZULEEG, en «Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle», J. V. LOUIS and D. WAELBROECK (eds.), *I.E.E., U. L.B.*, 1988, págs. 177-187, quien la defiende de manera subsidiaria. El Parlamento por su parte nunca barajó esta interpretación que en palabras de su miembro Mme. Vayssade resulta «à la limite injurieux pour le Parlement européen» pues quedaría rebajado «au niveau d'une société ou d'un particulier alors qu'il s'agit d'une institution parlementaire élue au suffrage universel et d'une institution de la Communauté», en «Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle», *op. cit.*, pág. 290, posición con la que estamos de acuerdo.

Hechas estas aclaraciones preliminares, el TJCE alude seguidamente a su razonamiento de la sentencia «Comitología» que proclamaba que el Tratado ofrecía diversas vías jurídicas para organizar el respeto de las prerrogativas del Parlamento. Sin embargo, y este es el punto de inflexión, reconoce el TJCE que:

«tanto las circunstancias que han rodeado el presente litigio como el contenido de los debates de las partes muestran, no obstante, que por útiles y variadas que puedan ser, las distintas vías procesales previstas en el Tratado CEEA y en el Tratado CEE pueden revelarse ineficaces o inciertas» (17)

Así, continúa el TJCE en línea con las alegaciones del Parlamento, el recurso por inactividad sería irrelevante para cuestionar la base jurídica de un acto ya adoptado. De igual modo, tanto los recursos de anulación incoados por particulares o Estados miembros como la posibilidad de impugnar la validez del acto a través de la interposición de una cuestión prejudicial no son más que «meras eventualidades con cuya realización efectiva el Parlamento no puede contar». Finalmente, y a pesar de que corresponda a la Comisión en su función de guardiana de los Tratados el asegurar el respeto de las prerrogativas del Parlamento, «esta función no puede concebirse extensiva hasta el punto de forzar a dicha Institución a plegarse a la postura del Parlamento y a interponer un recurso de anulación que por su parte pudiera estimar no ajustado a Derecho» (18). La conclusión final de estas constataciones no podía ser otra que.

«la existencia de estas vías procesales no basta para garantizar, en toda circunstancia y de manera cierta, el control jurisdiccional de un acto del Consejo o de la Comisión que infrinja las prerrogativas del Parlamento» (19).

(17) Sentencia «Chernobyl», cdo. 16.

(18) Sentencia «Chernobyl», cdos. 18 y 19.

(19) Sentencia «Chernobyl», cdo. 20.

De esta manera el TJCE revisa su sentencia «Comitología» y admite que en aquella había existido una falta de previsión ya que el supuesto del Parlamento enfrentado en su posición jurídica a la Comisión, teórica garante de sus prerrogativas, no había sido convenientemente tenido en consideración. De ahí la pertinencia de modificar parcialmente su posición previa.

Reconocida esta laguna al Tribunal no le queda más que encontrar la base legal suficiente para poder proceder a atribuir la legitimación activa parcial al Parlamento. Si bien podía haber retomado el hilo argumental propuesto por su abogado general Darmon en «Comitología» y basado en la jurisprudencia «Les Verts» y que llevaba al mismo resultado práctico, el TJCE fundamenta en cambio el reconocimiento de la legitimación restringida en el principio de equilibrio institucional, solución a la que dedicaremos un análisis detenido más adelante.

En los considerandos 21 al 23 se sitúa el nudo del razonamiento, considerandos que transcribimos íntegros para una mayor claridad en la exposición:

«... estas prerrogativas [del Parlamento] constituyen uno de los elementos del equilibrio institucional creado por los Tratados. Estos han instituido, en efecto, un sistema de reparto de competencias entre las diferentes Instituciones de la Comunidad que atribuye a cada una un ámbito de actuación propio de la estructura institucional de la Comunidad y en el marco de la ejecución de las funciones a ellas asignadas.

El respeto del equilibrio institucional implica que cada una de las Instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de los demás. Exige también que cualquier incumplimiento de esta regla, caso de que se produjera, pueda ser sancionado.

El Tribunal, que, en virtud de los Tratados, ha de velar por el respeto del Derecho en su interpretación y en aplicación, debe igualmente poder garantizar el mantenimiento del equilibrio institucional y, por consiguiente, el control jurisdiccional del respeto de las prerrogativas del Parlamento, cuando, a tal efecto, este último interponga ante este Tribunal el correspondiente recurso, a través de una vía procesal adaptada al objetivo por aquél perseguido.»

En estos tres considerandos el Tribunal establece los cimientos sobre los que articulará, tras una interpretación teleológica y sistemática, el reconocimiento de la legitimación parcial del Parlamento. Para ello desarrolla el principio de equilibrio institucional como principio rector del orden jurídico comunitario. Por un lado define el contenido de dicho principio: cada institución posee sus propias competencias atribuidas por los Tratados para desarrollar plenamente las funciones que les han sido encomendadas por los padres fundadores y que ninguna de ellas puede actuar abusando de las mismas o socavando las de las demás. Este principio no es sino un aspecto del principio de competencias atribuidas que ha regido siempre la vida de las instituciones comunitarias, recogido por el artículo 4 del Tratado CEE y el artículo 3 del Tratado Euratom.

Pero este principio ha de tener, para ser efectivo, una dimensión jurisdiccional: las instituciones han de estar capacitadas para someter al control del Tribunal cualquier acto que lo infrinja. El hecho de que el Tratado no haya previsto mecanismos jurisdiccionales para asegurar su efectividad práctica no puede constituirse en óbice para que el Tribunal ejerza su función de control, derivada en términos generales del artículo 164 del Tratado CEE. Así, continúa el Tribunal, si bien no es posible incluir al Parlamento entre las instituciones que pueden incoar un recurso en base a los artículos 173 CEE ó 146 CEEA de manera privilegiada, es decir sin necesidad de mostrar un interés en la acción (20),

«No obstante, incumbe a este Tribunal garantizar la plena aplicación de las disposiciones de los Tratados relativas al equilibrio institucional y efectuarlo de manera tal que, al igual que las restantes Instituciones, no pueden menoscabarse las prerrogativas del Parlamento sin que éste, de manera cierta y eficaz, pueda disponer de una de las vías procesales previstas en el Tratado» (21).

(20) Sentencia «Chernobyl», cdo. 24.

(21) Sentencia «Chernobyl», cdo. 25.

El hecho de que dicho recurso no esté específicamente contemplado en la letra de los Tratados no puede prevalecer sobre el interés fundamental relativo al mantenimiento y al respeto del equilibrio institucional. En palabras del propio Tribunal:

«El hecho de que en los Tratados no exista una disposición que confiera al Parlamento europeo la legitimación activa para interponer recursos de anulación puede constituir una laguna de orden procesal; pero esta laguna no puede prevalecer contra el interés fundamental en que se mantenga y respete el equilibrio institucional definido por los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas» (22).

La solución final de estas afirmaciones trascendentales del TJCE no es otra que:

«... el Parlamento tiene legitimación activa para interponer ante este Tribunal un recurso de anulación dirigido contra un acto del Consejo o de la Comisión, a condición de que el objeto del mismo no sea otro que la salvaguardia de sus prerrogativas previas y que en el mismo se invoquen únicamente motivos basados en la violación de estas últimas. Con esta reserva, el recurso en anulación interpuesto por el Parlamento queda sujeto a las mismas disposiciones de los Tratados reguladores de los recursos de anulación ejercitados por las restantes instituciones» (23).

Finalmente procede a la aplicación de su nueva doctrina a los hechos específicos del caso bajo escrutinio. Así, señala el TJCE que entre las prerrogativas del Parlamento figura su participación al proceso de elaboración de actos normativos y que la elección de una base jurídica u otra determina el grado de dicha participación, sea a través del procedimiento de cooperación o bien por medio de una mera opinión consultiva. Por ello, la elección de la base jurídica puede afectar sus prerrogativas y por lo tanto el recurso del Parlamento debe ser admisible a trámite. Será la decisión sobre el fondo la que dictamine

(22) Sentencia «Chernobyl», cdo. 26.

(23) Sentencia «Chernobyl», cdo. 27.

si sus pretensiones eran o no bien fundadas. La excepción de inadmisibilidad interpuesta por el Consejo fue consiguientemente desestimada.

C) *Comentario a la sentencia*

Nos detendremos en primer lugar en analizar la técnica interpretativa del Tribunal que no es muy diferente de la que realizan los Tribunales constitucionales de los distintos Estados miembros, para luego adentrarnos en el análisis crítico del razonamiento, con especial referencia al principio que ha servido de fundamento para el reconocimiento de la legitimación activa parcial o restringida.

C.1) *El sistema interpretativo del Tribunal*

El razonamiento interpretativo del TJCE se sitúa claramente en la tendencia de constitucionalización de los Tratados. Esta no es una actitud nueva en su práctica jurisprudencial, equiparable a aquella que adoptara en otra de sus sentencias «constitucionales» en el ámbito que nos ocupa, «Les Verts». El hecho de afirmar que existe una laguna procesal en la letra del Tratado y que dicha laguna ha de ser salvada en base a un principio general de derecho comunitario —el del equilibrio institucional— a través de una interpretación *integradora* hace patente, por si alguien aún albergaba dudas tras «Les Verts», la actitud que hacia su propia actividad interpretativa mantiene el Tribunal así como la concepción de los Tratados como Carta Constitucional de las Comunidades.

Como decimos esta actitud del Tribunal no es nueva y arranca, como claramente expone Mertens de Wilmars del que retomamos casi íntegramente sus palabras, de la idea, establecida en su más temprana jurisprudencia, de que «el sistema de derecho comunitario creado por los Tratados constituye un orden específico y autónomo distinto tanto del derecho internacional, pues consiste en la creación de un sistema de integración progresiva entre los diferentes Estados miembros, como del derecho nacional» en el sentido de establecer reglas comunes destinadas a realizar progresivamente dicha integración y cuyo valor jurídico es superior jerárquicamente al de las normas nacionales.

Una vez individualizado el ordenamiento jurídico comunitario, «el Tribunal sitúa su sistema de interpretación en un contexto normativo e institucional de naturaleza constitucional. El Tribunal es por lo tanto consciente de aplicar e interpretar un sistema jurídico que si bien está inacabado y en vías de elaboración, es, por su naturaleza, un sistema completo en el cual no ha lugar para el “non liquet”» (24). Precisamente es por ello, y en cumplimiento de la misión encomendada por el artículo 164 CEE, por lo que va desgranando diversos principios tanto deducidos del sistema jurídico comunitario como de las distintas tradiciones jurídicas de los Estados miembros con el fin de superar las posibles lagunas que puedan dar lugar a una denegación de justicia (25). Dicha labor, sin embargo, y dado que la Comunidad es una Comunidad de Derecho, ha de encontrar base jurídica en el ordenamiento al que se aplica, sea bien a través de una interpretación extensiva de las disposiciones de la norma jurídica básica o trayendo a colación, en palabras del propio TJCE, «los principios estructurales que están a la base de la Comunidad» y que «exigen que la Comunidad sea mantenida en toda circunstancia en condiciones de responder a sus responsabilidades en el respeto de los equilibrios esenciales queridos por el Tratado» (26).

En un litigio estrictamente interinstitucional como el presente, y vista la insuficiencia de la interpretación literal, no es de extrañar que el Tribunal recurra a principios deducidos del sistema jurídico comunitario, más concretamente del sistema institucional comunitario, independientes y autónomos respecto de los que prevalecen en los ordena-

(24) J. MERTENS DE WILMARS: «Réflexions sur les méthodes d'interprétation de la Cour de Justice des Communautés européennes», *Ch. Dr. Eur.*, 1986, págs. 5 y ss., en especial pág. 9. Vid. igualmente «Cour de Justice des Communautés Européennes. Rencontre judiciaire et universitaire des 27 et 28 septembre 1976», *Publications Officielles des Communautés*, Luxemburgo, 1976, obra citada por Mertens de Wilmars en su artículo. En el mismo sentido J. V. LOUIS: *L'ordre juridique communautaire*, 5ème éd., Bruxelles-Luxembourg, 1989, más concretamente la sección titulada «Les Traités comme constitution communautaire», págs. 71-76.

(25) Vid. en general sobre la utilización por parte del Tribunal de principios generales en su labor interpretativa K. MORTELMANS: «Les lacunas en Droit communautaire», *Cah. Dr. Eur.*, 1980, págs. 410 y ss., y sobre todo *Judicial Protection in the EEC*, 4th ed., Leiden, 1987, de H. SCHERMERS y D. WAELBROECK, págs. 25-35, así como G. ISSAC, *Droit communautaire général*, 2ème éd., Paris, 1989, págs. 140-151.

(26) As. 804/79, Commission c. Royaume Uni, Rep., 1981, págs. 1405 y ss. La traducción propuesta es nuestra.

mientos jurídicos de los Estados miembros y aplicables sólo a aquél. En este sentido, el caso «Chernobyl» destaca especialmente porque el TJCE lleva esta práctica a sus últimas consecuencias de manera abierta e inequívoca. No sólo reconoce que el Tratado no prevee al Parlamento entre los posibles recurrentes en el recurso en anulación, sino que afirma que tal recurso no puede ser derivado de una interpretación extensiva del mismo. El TJCE sencillamente sostiene que sólo mediante la integración jurisprudencial puede ser salvada tal laguna. En otros términos, el TJCE viene en la práctica a crear un recurso para el Parlamento que, según el mismo afirma, no recibe confirmación en la letra de los Tratados. El TJCE se contenta para justificar su razonamiento con hacer uso de la idea de equilibrio institucional para, en base a ella, proceder jurisprudencialmente a la elaboración de un nuevo sistema procesal «institucional». Esta actitud es bien distinta de la que siguió en el caso «Comitología», en el que se limitó a una interpretación literal de las disposiciones del Tratado CEE.

C.2) *El «equilibrio institucional»*

Entremos ahora a analizar el «equilibrio institucional» en el que el TJCE basa la solución del caso. La idea de equilibrio institucional como principio independiente no había sido desarrollada plenamente por la jurisprudencia del TJCE hasta esta sentencia, lo cual añade aún más interés a este caso.

La primera referencia jurisprudencial al «equilibrio institucional» se encuentra en una de las más tempranas decisiones del Tribunal en relación a un caso decidido bajo el campo de aplicación del Tratado CECA. Fue en el asunto 9/56 con motivo de la delegación por parte de la Alta Autoridad de ciertos poderes de decisión discrecional a dos organismos creados al efecto (27). En aquella ocasión el Tribunal sentenció que el artículo 3 del Tratado CECA imponía los objetivos en él enumerados no sólo a la Alta Autoridad, sino al conjunto de instituciones de la Comunidad en el marco de sus atribuciones respectivas

(27) As. 9/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.P.A. c. Haute Autorité, Rep., 1958, págs. 11 y ss. Vid. T. HARTLEY: *The Foundations of Community Law*, 2nd ed., Oxford, 1988, págs. 397-398 para una discusión mayor del caso.

y en aras del interés común. Dicha disposición permitía ver en el equilibrio de los poderes, característico de la estructura institucional de la Comunidad, una garantía fundamental establecida por el Tratado, en beneficio especialmente de las empresas y asociaciones de empresas a las que el mismo se aplica. El Tribunal concluyó que la delegación de un poder discrecional a autoridades distintas de aquellas originalmente previstas por el Tratado infringiría la garantía resultante del equilibrio de poderes establecido por el artículo 3 del Tratado CECA (28).

Ya en el contexto concreto que nos ocupa, el Tribunal hizo referencia al equilibrio institucional en los casos «Isoglucosa» (29). En ellos, al entrar a valorar las consecuencias de la ausencia de la opinión consultiva del Parlamento cuando así lo exigieran los Tratados, el Tribunal señaló que dicha opinión preceptiva es el medio que permite al Parlamento participar efectivamente en el proceso legislativo de la Comunidad y que esta competencia representa un elemento esencial del equilibrio institucional querido por el Tratado. Si bien, como vemos, las referencias a la noción de «equilibrio institucional» en la jurisprudencia del Tribunal son varias, el contenido y alcance de la misma quedaban aún por definir.

Por lo que respecta a las instituciones, y dada la falta de una definición precisa que diera contenido a la fórmula, cada una utilizaba el principio a su conveniencia. Como ejemplo baste citar el caso de una resolución adoptada por el Parlamento en junio de 1987 (30) reclamando un incremento de sus poderes presupuestarios con el objeto de alcanzar

(28) Otra mención al equilibrio institucional se puede ver en el as. 25/70, caso Köster, Rep., 1970, pág. 1177, cdo. 9, caso relativo al establecimiento de comités de control de los poderes de ejecución delegados por el Consejo a la Comisión en virtud del artículo 155 CEE, en el que el Tribunal afirmó que los poderes de consulta atribuidos al «management Committee» creado por el Consejo no afectaban el «equilibrio institucional». Igualmente, aunque referido a un contexto más general que el ámbito institucional, una alusión a los «equilibrios esenciales queridos por el Tratado» se encuentra en el as. 804/79 ya mencionado. En este caso concreto, sin embargo, dichos «equilibrios» actuarían como límite a la integración jurisprudencial de las lagunas mediante el recurso a principios estructurales del orden comunitario, ya que, como se desprende de la afirmaciones del TJCE en esta sentencia, la interpretación judicial no puede alterar o ignorar los equilibrios esenciales establecidos en el Tratado.

(29) Asuntos 138-139/79, Roquette Sa. c. Consejo y Maizena GmbH. c. Consejo, Rep., 1980, págs. 3333 y ss. En concreto pág. 3360.

(30) *D.O.*, núm. C 172/60, 1981.

el «equilibrio institucional», mientras que la Comisión, utilizando el mismo principio, rebatía las demandas de aquél (31).

En sus alegaciones en el caso «Comitología» uno de los argumentos principales del Parlamento emanaba precisamente de la idea de equilibrio institucional. Para la institución parlamentaria legitimación activa debía ir paralela a la legitimación pasiva —reconocida por el TJCE en la sentencia «Les Verts»— pues de otra manera, en lo referente a la situación procesal de las instituciones, el equilibrio institucional permanecería quebrado, ya que los actos con efectos jurídicos del Parlamento podían ser atacados en anulación mientras que aquél no podría hacer otro tanto respecto de los actos del resto de las instituciones. De este modo el reconocimiento de la legitimación pasiva exigía el reconocimiento de la activa para el perfecto restablecimiento y respeto de dicho principio informador. El Parlamento entendía que equilibrio institucional significaba igualdad institucional, al menos en lo relativo a la posición procesal ante el Tribunal. Lo que el Rapport Vayssade del Parlamento llamó combate procesal a armas iguales (32).

Esta posición sin embargo no fue seguida por el TJCE y fue igualmente criticada por parte de la doctrina (33). Lo que el Tribunal entiende como equilibrio institucional, tal y como se desprende de los considerandos de la sentencia «Chernobyl», no se aleja demasiado del llamado principio de atribución de competencias que ordena el sistema institucional de la Comunidad. Es en esta sentencia donde el Tribunal configura cuál es su contenido preciso, a la vez que añade su dimensión

(31) *EC Bull.*, 1982, suppl. 3. Ejemplo citado por R. BIEBER en «The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Article 4 of the EEC Treaty», *CMLRev*, 1984, pág. 519.

(32) Rapport Vayssade de 30 de junio de 1986. Document A 2-71/86. Parlement Européen, Documents de Séance, pág. 28, parágrafo 61.

(33) WEILER concretamente se expresa, citando igualmente a BIEBER, en los siguientes términos: «Indeed, I would respectfully submit that the insistence of Parliament (and some secondary literature) on institutional equality and institutional balance, supposedly disturbed by Les Verts and now needing restoration, is barking up the wrong tree. In my view an alternative systemic argument could have been made for Parliament's position by insisting on the fundamentally different and unequal nature of the three institutions and on the differentiated functional approach that may be attributed to them in understanding the system of judicial review of the Community», art. cit., pág. 338. Curiosamente el Parlamento no hace referencia alguna en sus alegaciones a este principio, quizás avisado por las numerosas críticas recibidas.

jurisdiccional y lo utiliza abiertamente como base legal para extender el espectro de los recurrentes legitimados a introducir un recurso de anulación.

Nos parece sin embargo que la utilización del concepto «equilibrio» es equívoco para definir el sistema institucional comunitario, pues parece indicar que éste está basado en una división equitativa de poderes. Ello no es evidentemente el caso. Cada institución en virtud del artículo 4 CEE, posee su propio ámbito competencial atribuido por las diferentes disposiciones del Tratado para la plena realización de sus funciones y que no se corresponde con un reparto equilibrado de competencias. Como bien señala Bieber (34), tal equilibrio institucional como principio no existe, si entendemos por equilibrio 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. Basta observar la letra del Tratado CEE para constatar que el equilibrio «querido por el Tratado» es «desequilibrio equilibrado», si podemos expresarnos así.

Por otro lado, la noción tampoco nos parece adecuada para una Comunidad dinámica por naturaleza. De hecho la posición original del Parlamento se ha visto alterada tanto por las revisiones sufridas por los Tratados como por la propia jurisprudencia del Tribunal, lo que implica que el supuesto «equilibrio querido por el Tratado» ha sido restablecido en diferentes ocasiones (35). Ello demuestra que el sistema institucional no era estable en su origen. La utilización del término «autonomía institucional» (36) o «principio de atribución de competencias» responderían quizás con mayor rigor a la realidad institucional comunitaria. No obstante estas matizaciones formales, el contenido dado por el Tribunal a la fórmula «equilibrio institucional» no ha de ser entendido como consagración de la idea de igualdad institucional, sino que va en el sentido desarrollado en las líneas precedentes: equilibrio no significa reparto equitativo o igualitario de poderes, sino respeto del ámbito

(34) R. BIEBER, art. cit., págs. 505 y ss.

(35) Pensemos por ejemplo en el incremento en materia presupuestaria de las competencias del Parlamento en 1970 y 1975, así como las modificaciones introducidas por el Acta Unica en el proceso decisonal de las Comunidades. Por lo que respecta a la jurisprudencia, bastará mencionar la sentencia «Les Verts».

(36) Vid. BIEBER, art. cit., págs. 519-520.

competencial atribuido a cada institución por los Tratados, sancionable ante el propio Tribunal.

Sobre este mismo argumento conviene resaltar que el abogado general Van Gerven se cuida en su opinión de referirse al principio de equilibrio institucional. Para él, el equilibrio de los Tratados corresponde definirlo a los poderes constituyentes y en ningún caso al Tribunal, pues se trata de una cuestión política más que jurídica. Van Gerven ve la justificación de la legitimación parcial del Parlamento no en el equilibrio entre las instituciones sino en la necesidad de asegurar una protección jurídica eficaz en beneficio del Parlamento (37), en la línea jurisprudencial de «Les Verts».

En definitiva, la solución del caso en base a dicho principio no deja de resultarnos un tanto artificiosa, especialmente en lo relativo a la necesidad de asegurar su protección jurisdiccional. Desde nuestro punto de vista, y de acuerdo con la opinión del abogado general del caso y parte de la doctrina, el TJCE podría haber hecho referencia a su Jurisprudencia «Les Verts» así como a la opinión del abogado general Darmon en el caso «Comitología». En efecto, sobre la base de la idea de que el sistema de recursos establecido por los Tratados es un sistema completo que no admite laguna alguna, el TJCE podía haber procedido a ampliar este razonamiento desde un punto de vista subjetivo, es decir, afirmando que ningún sujeto de derechos u obligaciones bajo los Tratados puede verse desprovisto de una efectiva tutela judicial de sus derechos, prerrogativas o competencias, y menos aún una institución. Las exigencias de una «Comunidad de Derecho» requieren que el imperio de la norma vaya acompañado por un sistema adecuado y completo de recursos abierto a todos los sujetos al campo de aplicación de la ley. En consecuencia, la necesidad de salvaguardar la perfección del sistema de protección judicial obligaría a reconocerle al Parlamento su legitimación parcial para poder defender sus prerrogativas directamente, sin depender de terceros. Consistiría pues sencillamente en aplicar «Les Verts», tal y como hizo Darmon en su opinión en el caso «Comitología». El razonamiento por lo tanto sería inverso, partiendo de un principio ya reconocido jurisprudencialmente y generalmente aceptado —el de asegurar un sistema de protección judicial completo y

(37) Opinión 70/88, cdos. 6 y 12.

eficaz—, sin que fuera necesario acudir a la noción de «equilibrio institucional».

Las razones por las que el TJCE no menciona su jurisprudencia «Les Verts» pueden ser varias. El hecho de que en «Les Verts» las partes fueran una institución y un particular mientras que la sentencia «Chernobyl» se trate de un caso estrictamente interinstitucional puede haber hecho caer el peso de la balanza hacia la utilización de un principio derivado del propio sistema institucional. En otras palabras, el TJCE puede haber estimado como más pertinente el desarrollar este principio dadas las características de las partes en disputa. Quizás el hecho de que el abogado general Darmon propusiera con anterioridad esta solución y no fuera seguido en la sentencia «Comitología» por el TJCE pueda también explicar en una pequeña parte la ausencia de referencia a dicho precedente. La solución práctica, siendo la misma, nos parece mejor sustentada jurídicamente por el razonamiento de Darmon que por el uso del principio de equilibrio institucional, a parte de suponer una mayor coherencia en la actividad interpretativa del Tribunal.

C.3) *Consecuencias de la sentencia «Chernobyl»*

Esta sentencia trae consigo diversas consecuencias para el sistema institucional-procesal de las Comunidades. La más evidente es que el Parlamento podrá cuestionar a través del nuevo recurso creado por el Tribunal, como él mismo reconoce, todos aquellos actos de las demás instituciones que afecten su esfera competencial, o en palabras del propio Tribunal, sus prerrogativas. Ello significa que el Parlamento no se ve reconocida capacidad para acudir al Tribunal en defensa del interés general. Las posiciones del Parlamento sobre cuestiones jurídicas generales seguirán sometidas a mecanismos indirectos tales como la intervención en casos incoados por terceros, o bien expresadas en recursos por inactividad para los que sí cuenta con la legitimación activa (38). El Parlamento se ve pues reconfirmado en su posición de

(38) As. 13/83, Parlamento c. Consejo [Política Común de Transportes], Rep., 1985, págs. 975 y ss.

órgano que ejercita un control eminentemente político sobre las actividades comunitarias.

La cuestión inmediata que se plantea es en qué supuestos se ha de considerar que un acto de la Comisión o del Consejo afectan las competencias del Parlamento. De los considerandos de la sentencia se desprende claramente que éste será el caso cuando se cuestione la base jurídica de un acto en el que la participación del Parlamento puede verse afectada. Así, si el debate acerca de la base jurídica se desarrolla entre dos disposiciones que prevén el mismo grado de participación, el Parlamento no podrá, en teoría, acudir al Tribunal. Desde nuestro punto de vista, y vistos los términos tan amplios que utiliza el artículo 100 A, sobre cuya base se adoptan la mayoría de las medidas necesarias para la consecución del mercado interior y que prevé el procedimiento de cooperación, no resulta arriesgado afirmar que el Parlamento podrá en el futuro en un alto porcentaje de casos sostener su razonamiento sobre dicho artículo cuando la base jurídica utilizada sea otra más restrictiva. Corresponde al Tribunal, una vez resuelta en esta sentencia la cuestión procesal de la legitimación activa, ir delimitando en el futuro a través de una jurisprudencia específica cuáles son los lindes en los que se encuadran las prerrogativas del Parlamento. Jurisprudencia que podrá interpretar dicho ámbito de manera extensiva o restrictiva.

Sea como fuere, en cualquier caso la puerta ha quedado abierta para que la institución parlamentaria pueda acudir sistemáticamente al Tribunal alegando insuficiencia de base jurídica, aun cuando parezca evidente que sus pretensiones están mal fundadas. El Tribunal deberá siempre entrar a conocer sobre el fondo. La legitimación reconocida en términos parciales no impide dadas las circunstancias mencionadas que el Parlamento la utilice como instrumento político para negociar una mayor participación u obstaculizar el proceso decisional, ya que previsiblemente habrá ocasiones en las que consideraciones de oportunidad política prevalecerán sobre la opinión del servicio jurídico del Parlamento.

En cuanto a las condiciones procesales que regirán el recurso del Parlamento, éstas, tal como afirma el Tribunal en el considerando 27 de la sentencia, serán las mismas que se exigen en los Tratados para el resto de las instituciones, incluyendo plazos de caducidad de la acción.

Como segundo punto importante en esta sentencia conviene resaltar la consolidación del equilibrio institucional como principio inspirador del ordenamiento jurídico comunitario. Esta afirmación sin embargo hay que situarla en contexto y no olvidar los términos restrictivos en los que el Tribunal define dicho principio y que en ningún caso puede identificarse con la idea de igualdad institucional procesal o igualdad en cualquier otro sentido. Lo que el Tribunal hace no es más que una lectura del artículo 4 del Tratado CEE que recoge el principio de competencias atribuidas y dotarlo de una dimensión jurisdiccional. Si bien se podría haber llegado a este mismo resultado mediante la utilización del razonamiento en «Les Verts» y por lo tanto con una mayor coherencia jurisprudencial, el resultado final ha de ser bienvenido.

Destaca por último el razonamiento utilizado por el Tribunal, reafirmando su papel de Tribunal «Constitucional» de las Comunidades, papel que asume en esta sentencia abiertamente y que consolida su posición para futuros casos similares. Las lagunas textuales, ya superadas, entre otras, en la sentencia «Les Verts», no deben constituirse en obstáculo para que el Tribunal ejerza su función de garante del respeto del derecho en la aplicación e interpretación de los Tratados, tal y como establece el artículo 164 CEE. Esta actitud sin embargo deberá siempre respaldarse en consideraciones estrictamente jurídicas pues si no fuera así el Tribunal asumiría funciones que no le corresponden.

CONCLUSIÓN

No deja de sorprender que tras la conservadora y comedida línea mantenida en «Comitología», en «Chernobyl» el TJCE adopte una argumentación contraria y bastante más extremista. En aquélla el Tribunal fue reacio a admitir la legitimación activa del Parlamento en base, inter alia, a que la modificación de los Tratados operada por el Acta Unica no contempló, a pesar de existir una propuesta concreta de la Comisión, la equiparación del Parlamento a las otras instituciones en su capacidad procesal ante el Tribunal (39). El Tribunal evitó pues entrar a corregir lo que correspondía decidir a los Estados miem-

(39) Sentencia «Comitología», cdo. 19.

bros (40). A los pocos meses, en «Chernobyl», el Tribunal asume un papel mucho más intervencionista y no sólo rectifica abiertamente su sentencia anterior, sino que lo hace en los términos propios del activismo judicial. La coherencia de la jurisprudencia del Tribunal ha resultado dañada aunque el resultado final sea lógico y loable.

Las causas en la raíz de este cambio de posición podrían tener alguna relación con el hecho de que el Tribunal modificara la composición de sus miembros de una sentencia a otra (41). Las numerosas críticas doctrinales que recibió la decisión «Comitología» probablemente hayan igualmente jugado algún papel en este cambio.

La sentencia «Chernobyl» tiene como ventaja el hecho de concienciar a los Estados miembros sobre la necesidad de revisar la actual posición parlamentaria en el marco de los Tratados. Sostener que existen lagunas respecto de la capacidad procesal del Parlamento y proceder judicialmente de manera tan explícita a integrarlas no puede sino contribuir a que los Estados miembros reflexionen y adopten posiciones más atrevidas respecto del Parlamento en una futura modificación de los Tratados. La hipotética unión política deberá incluir como tema prioritario el debate acerca del déficit democrático que sufren las Comunidades y la generalmente reconocida necesidad de dotar al Parlamento con un mayor peso específico. Dicho debate se verá favorecido, aunque de manera marginal, por esta sentencia que explícitamente viene a reconocer en el plano procesal la inadmisibilidad por mucho más tiempo de la situación del Parlamento tal y como está regulada en la actualidad. A lo largo de la vida de las Comunidades, el Parlamento ha visto fortalecida su posición institucional principalmente a través de la jurisprudencia del Tribunal, lo que no deja de ser una solución parcial y no del todo adecuada, pues no corresponde al TJCE, como bien señala Van Gerven, el hacer política y rediseñar las relaciones interinstitucionales, sino más bien a los Estados miembros reunidos en conferencia intergubernamental.

(40) Vid. en este sentido, opinión as. 70/88. cdo. 5 y WEILER, art. cit., pág. 344.

(41) En este sentido se expresa WEILER, art. cit., pág. 336, nota a pie de página núm. 6. De hecho, con respecto a «Comitología» son tres los nuevos jueces que firman la sentencia «Chernobyl».

JURISPRUDENCIA

**TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE 22 DE MAYO DE 1990**

LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO
PARA INTERPONER RECURSOS DE ANULACIÓN

En el asunto C-70/88, *Parlamento Europeo*, [...] parte demandante, contra *Consejo de las Comunidades Europeas*, [...] parte demandada, apoyada en sus pretensiones por *Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, [...] y por *Comisión de las Comunidades Europeas*, [...] partes coadyuvantes, que tiene por objeto, en la fase en que se encuentra actualmente la tramitación del procedimiento, la admisibilidad de un recurso interpuesto, con arreglo a los artículos 173 del Tratado CEE y 146 del Tratado CEEA, solicitando la anulación del Reglamento (Euratom) número 3954/87 del Consejo, de 22 de diciembre de 1987, por el que se establecen tolerancias máximas de contaminación radioactiva de los productos alimenticios y de los piensos tras un accidente nuclear o cualquier otro caso de emergencia radiológica (DO L 371, pág. 11),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

[...]
dicta la siguiente,

Sentencia

1. Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 4 de marzo de 1988, el Parlamento Europeo, con arreglo a los artículos 146 del Tratado CEEA y 173 del Tratado CEE, solicitó la anulación del Reglamento (Euratom) número 3954/87 del Consejo, de 22 de diciembre de 1988, por el que se establecen tolerancias máximas de contaminación radioactiva de los productos alimenticios y de los piensos tras un accidente nuclear o cualquier otro caso de emergencia radiológica (DO L 371, pág. 11).

2. Este Reglamento, que se basa en el artículo 31 del Tratado CEEA, define el procedimiento que debe seguirse para determinar los niveles máximos admisibles de contaminación radioactiva de aquellos productos alimenticios y piensos que puedan comercializarse tras un accidente nuclear, o en cualquier otro caso de emergencia radiológica, a resultas del cual se hayan contaminado radioactivamente de forma importante dichos productos y piensos o exista un riesgo en este sentido. No podrán comercializarse los productos alimenticios o piensos cuyo nivel de contaminación sobrepase los niveles máximos admisibles, que se recogerán en una norma que deberá adoptarse de conformidad con lo previsto en el Reglamento impugnado.

3. Durante el procedimiento de elaboración del Reglamento impugnado, el Parlamento Europeo, que fue consultado por el Consejo, de conformidad con lo previsto en el artículo 31 del Tratado CEEA, expresó su desacuerdo en relación con el fundamento jurídico tomado como base por la Comisión, y pidió a esta última que le presentara una nueva propuesta apoyada en el artículo 100 A del Tratado CEE. Al no atender la Comisión esta petición, el Consejo adoptó el Reglamento número 3954/87 sobre la base del artículo 31 del Tratado CEEA. Contra dicho Reglamento el Parlamento interpuso el presente recurso de anulación.

4. El Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad, al amparo del párrafo primero del apartado 1 el artículo 91 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, solicitando a este Tribunal que se pronunciara sobre la misma sin entrar en el fondo del asunto.

5. En la fase escrita del procedimiento, cuando aún no se había dictado la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Parlamento Europeo/Consejo, «Comitología» (302/87, Rec. pág. 5615), el Consejo es-

grimió, en apoyo de esta excepción, argumentos análogos a los ya invocados en apoyo de la excepción de inadmisibilidad propuesta en el asunto 302/87. En la vista, celebrada el 5 de octubre de 1989, el Consejo expuso que la cuestión de la legitimación activa del Parlamento Europeo para interponer recursos de anulación la había ya resuelto claramente este Tribunal en sentencia de 27 de septiembre de 1988, y que, por lo tanto, procedía declarar la inadmisibilidad del presente recurso.

6. El Parlamento Europeo solicitó que se desestimase la excepción. Alegaba que el presente recurso contenía un elemento nuevo en relación con el asunto 302/87. Para justificar, en efecto, la negativa a reconocer al Parlamento Europeo la legitimación activa para interponer recursos de anulación, el Tribunal de Justicia señaló que, en virtud del artículo 155 del Tratado CEE, corresponde a la Comisión velar por el respeto de las prerrogativas del Parlamento, e interponer, a tal efecto, los recursos de anulación que fueran necesarios. Ahora bien, el asunto que nos ocupa demuestra que la comisión no puede considerarse que cumple con esta función, en la medida en que basó su propuesta en un fundamento jurídico distinto del que el Parlamento consideraba adecuado. Por consiguiente, este último no puede contar con la Comisión para que defienda sus prerrogativas mediante un recurso de anulación.

7. Añade el Parlamento Europeo que la adopción por el Consejo del acto impugnado no puede considerarse como una negativa implícita a actuar que permita al Parlamento interponer un recurso por omisión. Por otra parte, la protección de sus prerrogativas mediante recursos interpuestos por particulares es completamente aleatoria y, por lo tanto, carente de eficacia alguna.

8. Existe, por consiguiente, un vacío jurídico que este Tribunal debe colmar, reconociendo al Parlamento Europeo legitimación activa para interponer recursos de anulación en la medida necesaria para la salvaguardia de sus propias prerrogativas.

9. Mediante resolución de 13 de julio de 1988, se admitió a la Comisión de las Comunidades Europeas para que interviniera como coadyuvante en apoyo de las pretensiones de la parte demandada. Tras solicitar que se desestimara el recurso en cuanto al fondo del asunto, la Comisión solicitó igualmente en la vista oral que se desestimase la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo. Por otra parte y mediante resolución de 18 de enero de 1989, se admitió al Reino

Unido para que interviniera como coadyuvante en apoyo de las pretensiones de la parte demandada. El Reino Unido no manifestó pretensión alguna en relación con la admisibilidad del recurso.

10. Para una más amplia exposición de los hechos, del desarrollo del procedimiento, así como de los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

11. Procede observar, con carácter previo, que, dado que la base jurídica del Reglamento impugnado es una disposición del Tratado CEEA, la admisibilidad del recurso de anulación interpuesto contra dicho acto deberá apreciarse a la luz de este Tratado.

12. Como se desprende de la ya citada sentencia de 27 de septiembre de 1988, el Parlamento carece de legitimación activa para interponer recursos de anulación, con base en los artículos 173 del Tratado CEE ó 146 del Tratado CEEA, ambos de idéntico tenor.

13. Por un lado, en efecto, en el párrafo primero del artículo 173 ó del artículo 146 no se menciona al Parlamento entre las Instituciones que, junto con los Estados miembros, pueden ejercitar acciones de anulación contra los actos de otra Institución.

14. Por otra parte, y dado que no es una persona jurídica, el Parlamento no puede entablar recurso alguno ante el Tribunal de Justicia con base en el párrafo segundo de los dos artículos citados, cuya sistemática de todos modos no se adaptaría a un recurso de anulación interpuesto por aquél.

15. En la misma sentencia de 27 de septiembre de 1988, tras recordar las razones por las que el Parlamento no tenía legitimación activa para ejercitar acciones al amparo de lo dispuesto en el artículo 173 del Tratado CEE, este Tribunal recordó que, para garantizar el respeto de las prerrogativas del Parlamento existían otras vías procesales. Como se señalaba en esta sentencia, no sólo el Parlamento dispone de la posibilidad de ejercitar una acción por omisión, sino que, además, los Tratados ofrecen distintos medios para someter al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia los actos del Consejo o de la Comisión que se adopten infringiendo las prerrogativas del Parlamento.

16. Tanto las circunstancias que han rodeado el presente litigio como el contenido de los debates de las partes muestran, no obstante, que, por útiles y variadas que puedan ser, las distintas vías procesales

previstas en el Tratado CEEA y en el Tratado CEE pueden revelarse ineficaces o inciertas.

17. En primer lugar, un recurso por omisión no puede utilizarse para impugnar el fundamento jurídico de un acto ya adoptado.

18. En segundo lugar, el planteamiento de una cuestión prejudicial en apreciación de la validez de dicho acto o la interposición por los Estados o por los particulares de un recurso de anulación contra el mismo no constituyen sino meras eventualidades con cuya realización efectiva el Parlamento no puede contar.

19. Por último, si bien es cierto que la Comisión debe velar por el respeto de las prerrogativas del Parlamento, esta función no puede concebirse extensiva hasta el punto de forzar a dicha Institución a plegarse a la postura del Parlamento y a interponer un recurso de anulación que, por su parte, pudiera estimar no ajustado a Derecho.

20. Se deduce de lo expuesto que la existencia de estas vías procesales no basta para garantizar, en toda circunstancia y de manera cierta, el control jurisdiccional de un acto del Consejo o de la Comisión que infrinja las prerrogativas del Parlamento.

21. Ahora bien, estas prerrogativas constituyen uno de los elementos del equilibrio institucional creado por los Tratados. Estos han instituido, en efecto, un sistema de reparto de competencias entre las distintas Instituciones de la Comunidad, que atribuye a cada una un ámbito de actuación propio dentro de la estructura institucional de la Comunidad y en el marco de la ejecución de las funciones a ellas asignadas.

22. El respeto del equilibrio institucional implica que cada una de las Instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de los demás. Exige también que cualquier incumplimiento de esta regla, caso de que se produzca, pueda ser sancionado.

23. Este Tribunal, que, en virtud de los Tratados, ha de velar por el respeto del Derecho en su interpretación y aplicación, debe igualmente poder garantizar el mantenimiento del equilibrio institucional, y, por consiguiente, el control jurisdiccional del respeto de las prerrogativas del Parlamento cuando, a tal efecto, este último interponga ante este Tribunal el correspondiente recurso, a través de una vía procesal adaptada al objetivo por aquél perseguido.

24. Bien es cierto que, en el ejercicio de esta función, este Tribunal no puede elevar al Parlamento al rango de aquellas Instituciones que pueden interponer un recurso, al amparo de los artículos 173 del

Tratado CEE o del artículo 146 del Tratado CEEA, sin necesidad de justificar un interés en el ejercicio de la acción.

25. No obstante, incumbe a este Tribunal garantizar la plena aplicación de las disposiciones de los Tratados relativas al equilibrio institucional y efectuarlo de manera tal que, al igual que las restantes Instituciones, no pueden menoscabarse las prerrogativas del Parlamento sin que éste, de manera cierta y eficaz, pueda disponer de una de las vías procesales previstas en el Tratado.

26. El hecho de que en los Tratados no exista una disposición que confiera al Parlamento Europeo la legitimación activa para interponer recursos de anulación puede constituir una laguna de orden procesal; pero esta laguna no puede prevalecer contra el interés fundamental en que se mantenga y respete el equilibrio institucional definido por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

27. Por consiguiente, el Parlamento tiene legitimación activa para interponer ante este Tribunal un recurso de anulación contra un acto del Consejo o de la Comisión, a condición de que el objeto del mismo no sea otro que la salvaguarda de sus prerrogativas propias y que en el mismo se invoquen únicamente motivos basados en la violación de estas últimas. Con esta reserva, el recurso de anulación interpuesto por el Parlamento queda sujeto a las mismas disposiciones de los Tratados reguladoras de los recursos de anulación ejercitados por las restantes Instituciones.

28. Entre las prerrogativas conferidas al Parlamento figura su participación, en los casos previstos en los Tratados, en el procedimiento de elaboración de los actos normativos; y, en particular, su participación en el procedimiento de cooperación previsto en el Tratado CEE.

29. En el caso de autos, el Parlamento alega que el Reglamento impugnado se basa en el artículo 31 del Tratado CEEA, que únicamente prevé la consulta del Parlamento; cuando aquél hubiera debido basarse en el artículo 100 A del Tratado CEE, que exige la apertura del procedimiento de cooperación con el Parlamento.

30. De lo dicho este último extrae la consecuencia de que la base jurídica por la que optó el Consejo condujo a un quebranto de sus prerrogativas, privándole de la posibilidad que ofrece el procedimiento de cooperación de participar de manera más intensa y activa en la elaboración del acto que lo que permite el procedimiento de consulta.

31. Dado que el Parlamento alega que se han menoscabado sus prerrogativas como consecuencia de la base jurídica del acto impugnado por la que optó el Consejo, ha lugar a declarar, en virtud de todo lo expuesto, la admisibilidad del recurso. Por consiguiente, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo y proseguir la tramitación del procedimiento para que se examine el fondo del litigio.

Costas

32. Procede la decisión sobre las costas.
En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo.
- 2) Proseguir la tramitación del procedimiento por lo que respecta al fondo del litigio.
- 3) Reservar la decisión sobre las costas.