

LA LEGITIMACION ACTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO EN UN RECURSO DE ANULACION

Por ROSARIO SILVA DE LAPUERTA (*)

I. INTRODUCCIÓN

Los artículos 33 Tratado CECA, 173 Tratado CEE y 146 Tratado CEEA crean el recurso de anulación como instrumento que permite impugnar ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades los actos de las instituciones comunitarias con trascendencia jurídica. En este sentido, el recurso de anulación constituye un medio esencial para asegurar la legalidad en el orden jurídico-comunitario y para garantizar la protección jurisdiccional de los sujetos de derecho de las Comunidades.

Si el recuso de incumplimiento es la máxima garantía del respeto por los Estados miembros de las obligaciones contraídas en virtud de los Tratados, el recurso de anulación, junto con el de inacción, asegura el sometimiento de las instituciones a la legalidad comunitaria.

La legitimación activa para la interposición de un recurso de anulación planteó graves problemas a los autores de los Tratados constitutivos llegándose a dos soluciones distintas en el Tratado CECA y en los Tratados CEE y EURATOM.

Así, en el Tratado CECA están legitimados para interponer un recurso de anulación los Estados miembros, el Consejo y las empresas o asociaciones de empresas a las que se refiere el artículo 48 respecto de las decisiones individuales que les afecten o contra las decisiones y

(*) Jefe del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

recomendaciones generales que estimen viciadas de desviación de poder respecto de ellas.

Por el contrario, en el Tratado CEE y en el Tratado CEEA la legitimación se reconoce a los Estados miembros, al Consejo, a la Comisión y a toda persona física o jurídica respecto de las decisiones de las que sea destinataria o que le afecten directa o individualmente.

Tradicionalmente la doctrina ha distinguido, de acuerdo con estos preceptos, entre unos demandantes «privilegiados» y unos demandantes «no privilegiados». Los primeros serían los Estados miembros y las instituciones comunitarias, en la medida en que no deben demostrar la existencia de un interés para actuar, y los segundos los particulares, personas físicas o jurídicas, dado que se les exige que la disposición impugnada sea una decisión individual dirigida a ellas o bien se trate de una disposición que les afecte directa e individualmente, habiendo interpretado el Tribunal de Justicia estos términos de forma muy restrictiva.

La diferencia entre estos dos tipos de demandantes viene claramente marcada por el distinto alcance de los dos párrafos del artículo 173 del Tratado CEE, que se diferencian tanto en cuanto al objeto como en cuanto a la legitimación activa.

Así, en cuanto al objeto, mientras el párrafo primero permite impugnar cualquier disposición de una Institución comunitaria con fuerza jurídica obligatoria, el párrafo segundo, por el contrario, sólo admite que se impugnen:

- las Decisiones de las que sea destinatario el recurrente;
- las Decisiones dirigidas a otra persona que afecten al demandante directa e individualmente y
- las Decisiones que bajo la forma de un Reglamento afecten al demandante directa e individualmente.

Como se ve el ámbito objetivo de estos dos párrafos es totalmente distinto. El párrafo primero admite la impugnación de los actos comunitarios con una gran amplitud, permitiendo que «cualquier disposición adoptada por las Instituciones, cualquiera que sea su naturaleza o forma, que tienda a producir efectos jurídicos» (Asunto 22/70 Comisión contra Consejo AETR, sentencia de 31 de marzo de 1971, Repertorio 1971, página 263) pueda recurrirse en anulación por una Institución comunitaria o un Estado miembro.

Por el contrario, el párrafo segundo restringe respecto de los particulares, personas físicas o jurídicas, la posibilidad de impugnación limitándola a los tres supuestos anteriormente enumerados.

Pero, además de esta diferencia en cuanto al objeto, existe otra respecto de las personas legitimadas a recurrir en base a uno u otro párrafo.

Así, el párrafo primero permite a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias recurrir en anulación en todo caso sin tener que demostrar la existencia de ningún tipo de interés.

Por el contrario, el párrafo segundo exige a los particulares, para poder interponer un recurso de anulación, que la disposición impugnada dentro de los límites anteriormente vistos, les afecte directa e individualmente.

La diferencia de trato entre unos y otros encuentra su fundamento en que el Tratado atribuye a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias la defensa de los intereses públicos o generales, mientras que los particulares sólo pueden actuar como defensores de intereses concretos y específicos.

II. LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

Como exponíamos anteriormente, según el artículo 33 del Tratado CECA, sólo el Consejo de entre las Instituciones de la Comunidad puede recurrir en anulación contra las decisiones de la Alta Autoridad. En cuanto a los Tratados CEE y CECA los artículos 173 y 146 respectivamente reconocen expresamente la posibilidad de recurrir en anulación al Consejo y a la Comisión.

Esta facultad de recurso ha sido ejercitada por la Comisión en diversas ocasiones pudiéndose citar:

— Asunto 22/70 Comisión contra Consejo (AETR). Sentencia de 31 de marzo de 1971. Repertorio 1971, página 263.

— Asunto 81/72 Comisión contra Consejo (remuneraciones de funcionarios). Sentencia de 5 de junio de 1973. Repertorio 1973, página 575.

— Asunto 70/74 Comisión contra Consejo (remuneración y pensiones de los funcionarios). Sentencia de 26 de junio de 1975. Repertorio 1975, página 795.

— Asunto 218/82 Comisión contra Consejo (Convenio de Lomé). Sentencia de 13 de diciembre de 1983. Repertorio 1983, página 4063.

— Asunto 45/86 Comisión contra Consejo (Preferencias arancelarias generalizadas). Sentencia de 26 de marzo de 1987. Repertorio 1987, página 1493.

— Asunto 242/87 Comisión contra Consejo (Erasmus). Sentencia de 30 de mayo de 1989. Repertorio 1989, página 1425.

— Asunto 7/87 Comisión contra Consejo. Sentencia de 28 de junio de 1988. Repertorio 1988, página 3401. Coeficientes correctores de las retribuciones de los funcionarios.

— Asunto 383/87 Comisión contra Consejo (Procedimiento presupuestario). Sentencia de 12 de julio de 1988. Repertorio 1988, página 4017.

— Asunto 51/87 Comisión contra Consejo (Preferencias arancelarias). Sentencia de 27 de septiembre de 1988. Repertorio 1988, página 5459.

— Asunto 165/87 Comisión contra Consejo (Convenio internacional sobre el sistema armonizado de designación y codificación de las mercancías). Sentencia de 27 de septiembre de 1988. Repertorio 1988, página 5558.

— Asunto 11/89 Comisión contra Consejo (sustancias y productos inapropiados para la alimentación animal). Sentencia de 16 de noviembre de 1989. Repertorio 1989, página 3799.

— Asunto 16/88 Comisión contra Consejo (Ejecución del presupuesto). Sentencia de 24 de octubre de 1989. Repertorio 1989, página 3457.

— Asunto 275/87 Comisión contra Consejo (Admisión temporal de contenedores). Sentencia de 2 de febrero de 1989. Repertorio 1989, página 259.

— Asunto 355/87 Comisión contra Consejo (Transportes marítimos, acuerdo de reparto de cargamento). Sentencia de 30 de mayo de 1989. Repertorio 1989, página 1517.

En todos estos casos la Comisión, en ejecución de la obligación que le impone el artículo 155 del Tratado CEE de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario, demandó al Consejo solicitando del Tribunal la anulación de la norma emanada de esta Institución comunitaria, habiendo reconocido el Tribunal de Justicia sin ningún problema la capacidad de la Comisión para interponer este tipo de recursos.

En cuanto al Consejo sólo ha actuado como demandante en un recurso de anulación en un caso, el asunto 34/86 Consejo contra Parlamento (sentencia de 3 de julio de 1986, Repertorio 1986, página 2155) en el que impugnó el Presupuesto general de las Comunidades para 1986.

El problema se plantea respecto del Parlamento Europeo dado que, ni el artículo 173 del Tratado CEE, ni los artículos 33 del Tratado CECA y 146 del Tratado CEEA mencionan expresamente a esta Institución comunitaria como legitimada para interponer un recurso de anulación.

III. LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

III.1. *Recurso de inacción*

La posibilidad del Parlamento Europeo de ser parte en un procedimiento ante el Tribunal de Justicia ha sido reconocida expresamente en relación con el recurso de inacción del artículo 175 del Tratado CEE por el Tribunal de Justicia en el asunto 13/83 Parlamento contra Consejo en materia de política de transportes (sentencia de 22 de mayo de 1985. Repertorio 1985, página 1513).

En este asunto, el Consejo alegó en su defensa la falta de legitimación activa del Parlamento en un recurso de inacción, basándose en que las facultades de control atribuidas al Parlamento por el Tratado no permiten acudir a un control jurisdiccional a través de un recurso de inacción y además porque una interpretación sistemática del Tratado impide la atribución de tal competencia, en la medida que el recurso de anulación previsto por el artículo 173, que permite un control de la legalidad de los asuntos del Consejo y de la Comisión, no puede interponerse por el Parlamento, «en la medida en que el Tratado separa al Parlamento del control de legalidad de los actos de estas dos Instituciones sería ilógico conferirle un derecho de recurso en caso de inacción ilegal de estas dos instituciones. Sólo una atribución de competencia expresa podría, en consecuencia, permitir reconocer al Parlamento la facultad de interponer un recurso de inacción.»

Sin embargo, la argumentación del Consejo fue rechazada por el Tribunal quien, siguiendo las tesis del Parlamento y de la Comisión, que actuaba como coadyuvante de aquél, declaró que «el artículo 175,

párrafo primero, abre, expresamente, como por otro lado lo ha reconocido expresamente el Consejo, el recurso de inacción contra el Consejo y la Comisión, entre otros, a otras Instituciones de la Comunidad. Esta Disposición prevé así una misma facultad de interponer el recurso para todas las Instituciones de la Comunidad. No se podría restringir a una de ellas el ejercicio de esta facultad sin atacar su posición institucional querida por el Tratado y, en especial, por el apartado 1 del artículo 4.

El hecho de que el Parlamento Europeo sea al mismo tiempo la Institución de la Comunidad que tiene por misión ejercer un control político de las actividades de la Comisión y en cierta medida de las del Consejo, no afecta a la interpretación de las disposiciones del Tratado relativas a las vías de recurso de las Instituciones».

III.2. *Recurso de anulación*

La posibilidad de impugnar una norma del Parlamento, es decir la legitimación pasiva de esta Institución en un recurso de anulación, ha sido reconocida sin ningún género de dudas por el Tribunal a partir de la sentencia de 19 de febrero de 1983, dictada en el asunto 230/81 Luxemburgo contra Parlamento (Repertorio 1983, página 255) sobre la anulación de una resolución del Parlamento de 7 de junio de 1981, relativa a la sede de las Instituciones de la Comunidad y, en concreto, del Parlamento.

En este recurso el Parlamento alegó como excepción previa de inadmisibilidad la irrecurribilidad de un acto del Parlamento mediante un recurso de anulación.

Sin embargo, el Tribunal rechazó esta excepción y afirmó que «el artículo 38, párrafo primero, del Tratado CECA dispone que el Tribunal puede anular, a petición de uno de los Estados miembros o de la Alta Autoridad, las deliberaciones de la Asamblea o del Consejo. La posibilidad para un Estado miembro de interponer ante el Tribunal un recurso contra actos del Parlamento se deriva de este Tratado y no podría, por tanto, ser puesta en duda. Sin embargo, esta posibilidad se encuentra limitada, en virtud del párrafo tercero del artículo 38 del Tratado CECA, exclusivamente a los motivos derivados de la incompetencia y de la violación de las formas sustanciales.

En virtud de los artículos 173, párrafo primero, del Tratado CEE y 146, párrafo primero, del Tratado CEEA el Tribunal controla la legalidad de los Actos del Consejo y de la Comisión y es competente a estos efectos para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión. Una participación activa o pasiva del Parlamento en el contencioso ante el Tribunal no se encuentra expresamente prevista por estos artículos.

En virtud del Convenio relativo a determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas, de 25 de marzo de 1957, los poderes y las competencias que los tres Tratados atribuyen al Parlamento y al Tribunal se ejercen en las condiciones respectivamente previstas en estos Tratados. Las diferencias existentes a este respecto en los diferentes Tratados no se han visto, por tanto, borradas por la creación de estas Instituciones comunes.

El Parlamento único, siendo una Institución común a las tres Comunidades, actúa necesariamente en el ámbito de los tres Tratados, incluido el del Tratado CECA, cuando adopta una resolución relativa a su funcionamiento institucional y a la organización de su Secretaría. De ello se deduce que las competencias del Tribunal y las vías de recurso previstas por el artículo 38, párrafo primero, del Tratado, son aplicables a actos como la resolución en litigio que afectan de una forma simultánea e indivisible a los ámbitos de los tres Tratados.

Teniendo en cuenta la aplicabilidad en el presente caso del artículo 38, párrafo primero, del Tratado CECA, no ha lugar a examinar la cuestión de saber si los principios del respeto de la legalidad y del control ejercido a este respecto por el Tribunal, tal y como se encuentran consagrados por los artículos 164 del Tratado CEE y 136 del Tratado CECA, exigen interpretar los artículos 173 del Tratado CEE y 146 del Tratado CEEA en el sentido de que el Parlamento puede ser parte en un contencioso ante el Tribunal».

Por tanto, el Tribunal no se pronuncia sobre la posibilidad de impugnar un acto del Parlamento en base a los artículos 173 del Tratado CEE y 146 del Tratado CEEA, limitándose a admitir tal posibilidad en base al tenor literal del artículo 38 del Tratado CECA.

Posteriormente, el Tribunal ha tenido ocasión de reconocer la legitimación pasiva del Parlamento con carácter general y, por tanto, en base también a los artículos 173 del Tratado CEE y 146 del Tratado CEEA.

Así, en los asuntos:

— 294/83 Los Verdes contra Parlamento (Campaña de información en las elecciones al Parlamento). Sentencia de 23 de abril de 1986. Repertorio 1986, página 1339;

— 34/86 Consejo contra Parlamento (Presupuesto 1986). Sentencia de 3 de julio de 1986. Repertorio 1986, página 2155;

— 78/85 Grupo de las derechas europeas contra Parlamento. Auto de 4 de junio de 1986. Repertorio 1986, página 1753;

— 221/86 R. Grupo de las derechas europeas y Front National contra Parlamento. Auto de 18 de septiembre de 1986. Repertorio 1986, página 2579;

— 190/84 Los Verdes contra Parlamento Europeo (créditos para la cofinanciación de la compañía de información en las elecciones de 1984). Sentencia de 25 de febrero de 1988. Repertorio 1988, página 1017;

— 358/85 Francia contra Parlamento. Auto de 3 de julio de 1986. Repertorio 1986, página 2149.

El Tribunal afirma que los Actos del Parlamento destinados a producir efectos jurídicos respecto de terceros son susceptibles de un recurso de anulación.

El razonamiento está claramente expresado en la primera de las sentencias citadas al decir que «debe subrayarse en primer lugar a este respecto que la Comunidad Económica Europea es una Comunidad de Derecho y que ni sus Estados miembros ni sus Instituciones pueden escapar al control de la conformidad de sus actos con la Carta Constitucional de base que es el Tratado. Especialmente, mediante sus artículos 173 y 184, por un lado, y su artículo 177, por otro, el Tratado ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinados a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las Instituciones. Las personas físicas y jurídicas de esta forma están protegidas contra la aplicación de actos de alcance general que no pueden impugnar directamente ante el Tribunal en razón de los requisitos especiales de admisibilidad especificados en el artículo 173, párrafo 2, del Tratado. Cuando la puesta en práctica administrativa de estos actos corresponde a las Instituciones comunitarias, las personas físicas y jurídicas pueden interponer un recurso directo ante el Tribunal contra los actos de aplicación de los que sean destinatarios o que les afecten directa e individualmente e invocar en apoyo de este recurso la ilegalidad de la Disposición general de base. Cuando esta puesta en

práctica corresponde a las instancias nacionales, pueden hacer valer la invalidez de los actos de carácter general ante los órganos jurisdiccionales nacionales y llevar a éstos a interrogar a este respecto al Tribunal por la vía de las cuestiones prejudiciales.

Es verdad que, a diferencia del texto del artículo 177 del Tratado, que se refiere a los Actos de las Instituciones sin otra precisión, el artículo 173 del Tratado sólo cita los actos del Consejo y de la Comisión. El sistema del Tratado es, sin embargo, abrir un recurso directo contra cualquier Disposición adoptada por las Instituciones y que tiendan a producir efecto jurídico tal y como el Tribunal ha tenido ya ocasión de subrayar en la sentencia de 31 de marzo de 1971 (asunto 22/70 Comisión contra Consejo, Repertorio 1971, página 263). El Parlamento Europeo no figura expresamente entre las Instituciones cuyos actos pueden ser impugnados porque el Tratado CEE, en su versión originaria, sólo le atribuye poderes consultivos y de control político y no el de adoptar actos destinados a producir efectos jurídicos respecto de terceros. El artículo 38 del Tratado CECA muestra que ahí donde el Parlamento ha sido dotado desde su origen del poder de adoptar Disposiciones de carácter obligatorio como es el caso del artículo 95, párrafo 4, última frase, del mismo Tratado, estos actos no han sido sustraídos por principio a un recurso de anulación.

Mientras que en el marco del Tratado CECA el recurso en anulación contra los Actos de las Instituciones es objeto de dos Disposiciones distintas, en el marco del Tratado CEE se encuentra regulado sólo por el artículo 173, que tiene de esta forma un carácter general. Una interpretación del artículo 173 del Tratado que excluyese los actos del Parlamento Europeo de aquéllos que pueden ser impugnados desembocaría en un resultado contrario tanto al espíritu del Tratado, tal y como ha sido expresado e el artículo 164, como a su sistema. Los actos que el Parlamento Europeo adopta en la esfera del Tratado CE podrían, en efecto, sin que se abra la posibilidad de someterles al control del Tribunal, limitar las competencias de los Estados miembros o de otras Instituciones o sobrepasar los límites trazados a las competencias de su autor. Por tanto, conviene considerar que el recurso de anulación puede dirigirse contra los actos del Parlamento Europeo destinadas a producir efectos jurídicos respecto de terceros».

En cuanto a la legitimación activa del Parlamento en un recurso de anulación plantea mayor número de problemas.

La primera vez que el Tribunal tuvo que pronunciarse sobre el tema fue en el asunto 302/87 Parlamento contra Consejo (sentencia de 27 de septiembre de 1988, Repertorio 1988, página 5615).

En este procedimiento, el Parlamento impugnó la Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987, por la que se fijaban las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.

El Consejo, utilizando la posibilidad que le brinda el artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, presentó en documento separado un escrito solicitando la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa del Parlamento. El Consejo fundamentó esta falta de legitimación activa del Parlamento en los siguientes argumentos:

a) El primer párrafo del artículo 173 atribuye al Tribunal la competencia para conocer de los recursos interpuestos por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión, confirmándoles como una categoría privilegiada de personas que siempre pueden recurrir en anulación, sea cual sea la naturaleza de la disposición impugnada y sin que sea necesario saber si la norma les afecta directa o individualmente. Se trata de un control cuya finalidad esencial es asegurar que las instituciones comunitarias respetan entre ellas y en sus relaciones con los Estados miembros y los particulares, los límites de las competencias que les han sido atribuidas por los Tratados.

Por el contrario el párrafo segundo del artículo 173 reconoce legitimación activa a los particulares sólo respecto de las disposiciones de las que sean destinatarios o respecto de las que se encuentren en una situación análoga a la de un destinatario.

El Consejo considera que el Parlamento no puede encontrar el fundamento de su legitimación en el segundo párrafo al no tener la consideración de persona jurídica dado que, en virtud del artículo 210 Tratado CEE, es la Comunidad quien tiene personalidad jurídica. En consecuencia, el fundamento de la legitimación activa del Parlamento sólo puede hallarse, en su caso, en el primer párrafo del artículo 173, pero, según mantiene el Consejo, ni del espíritu, ni de la sistemática del Tratado, ni de la jurisprudencia del Tribunal puede deducirse tal cosa.

En concreto, el Consejo mantiene que de la jurisprudencia del Tribunal se deduce:

— que el Parlamento Europeo puede actuar como coadyuvante en cualquier procedimiento ante el Tribunal;

— que el Parlamento Europeo está legitimado para interponer un recurso de inacción del artículo 175 Tratado CEE;

— y que los actos del Parlamento Europeo que produzcan efectos jurídicos son susceptibles de un recurso de anulación en base al artículo 173 del Tratado CEE.

Fuera de estos tres casos no existe otra posibilidad de intervención del Parlamento en un procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

b) No pueden invocarse razones de seguridad jurídica para mantener la legitimación activa del Parlamento.

En efecto, el Tratado establece un sistema para el control de la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión, vía recurso de anulación y vía recurso prejudicial de validez, en el que no tiene cabida el Parlamento, sin que las sucesivas modificaciones de los Tratados que, sin duda alguna, han ampliado las competencias del Parlamento, hayan modificado el sistema originario en materia de control de la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión.

En este sentido, el Consejo recuerda lo afirmado por el Tribunal en su sentencia de 17 de febrero de 1977:

«que los principios invocados por la demandante, especialmente el control de legalidad previsto por el artículo 31 CECA Tratado y la denegación de justicia, aún si llaman a una interpretación amplia de las disposiciones relativas al recurso ante el Tribunal, para asegurar la protección jurídica de los particulares, no permiten sin embargo al Tribunal modificar por su propia autoridad los propios términos de su competencia, considerando que en los términos del artículo 38 del Tratado CECA, las deliberaciones del Consejo sólo pueden anularse por el Tribunal a demanda de un Estado miembro o de la Comisión;

que habiendo sido interpuesto el recurso por una persona distinta de las definidas en el mencionado artículo, el recurso no cumple uno de los requisitos esenciales de admisibilidad exigidos por esta disposición».

Por otro lado el Consejo considera que el argumento del Parlamento según el cual en caso de no impugnación por la Comisión de un acto del Consejo viciado de ilegalidad, el Parlamento debería, en interés de la Comunidad, colocarse en la posición de la Comisión, es inadmisibles dado que la Comisión, por especial mandato de los Tratados, tiene atribuida la función de guardián del Tratado y además el Parlamento tiene a su

alcance otros medios de suplir la no actuación de la Comisión como son el recurso de inacción del artículo 175 y la moción de censura.

c) Falta de paralelismo entre el recurso de inacción y el de nulidad.

Para el Consejo el reconocimiento de legitimación activa en favor del Parlamento en un recurso de inacción no lleva a atribuirle también, en defecto de mención expresa por el artículo 173, legitimación activa en un recurso de anulación y ello porque el recurso de inacción se refiere a situaciones más bien excepcionales de bloqueo, de inercia de una institución que ha incumplido una obligación establecida por el Tratado de una forma tan clara e incondicional que la institución incumplidora no goza de ningún margen de apreciación.

Además si el Consejo se abstiene de actuar, el Parlamento, evidentemente se ve privado de cualquier tipo de participación. Por el contrario, si el Consejo aprueba una disposición, el Parlamento ha tenido ya la posibilidad de hacer valer su postura, según las reglas y modalidades establecidas por el Tratado, en el procedimiento de consulta y, después de la entrada en vigor del Acta Unica, en el procedimiento de cooperación y a través de sus dictámenes.

d) Ruptura del equilibrio institucional querido por los Tratados.

Por último el Consejo argumenta que los Tratados han creado un equilibrio institucional que se corresponde con el carácter fundamental de un orden jurídico cuya creación y desarrollo se fijan mediante normas jurídicas.

Dentro de este orden las instituciones deben ejercer los poderes que les son atribuidos por los Tratados de acuerdo con la disposición general del artículo 4 del Tratado CEE según el cual: «Cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado.»

En este sentido, el artículo 155 del Tratado CEE, ha atribuido a la Comisión el papel de «guardiana del Tratado» y si se confiriese al Parlamento una facultad de control general de la legalidad de los actos adoptados por las instituciones, en base al artículo 173 del Tratado CEE, los papeles y los poderes de las instituciones se confundirían.

El verdadero papel del Parlamento en el sistema interinstitucional se centra en el control político, en la participación a título consultivo, de concertación o de cooperación, en el proceso legislativo del Consejo y en el ámbito presupuestario y fuera de este ámbito no tiene otras competencias.

Recogiendo, como veremos, en parte, estos argumentos del Consejo el Tribunal, en su sentencia, comenzó afirmando la necesidad de considerar al Parlamento como uno de los demandantes privilegiados del párrafo primero del artículo 173, no pudiendo discutir su legitimación como particular persona jurídica en base al párrafo segundo de dicho artículo. Así el Tribunal declara que «debe destacarse con carácter previo que las partes han situado adecuadamente el debate en el marco del párrafo primero del artículo 173 del Tratado.

En efecto, el artículo 173 opone el derecho de recurso de las instituciones que regula en su párrafo primero, al derecho de recurso de los particulares, personas físicas y jurídicas, cuyas condiciones determina en su párrafo segundo. El Parlamento Europeo, que es una de las Instituciones de la Comunidad enumeradas por el artículo 4 del Tratado, no es una persona jurídica. Además, puede observarse que el texto del artículo 173, párrafo 2, sería de cualquier forma inadecuado a un recurso de anulación del Parlamento Europeo. Los demandantes previstos por el artículo 173, párrafo 2, deben en efecto estar directa e individualmente afectados por el contenido del acto que impugnan. Ahora bien, no es el contenido del acto lo que afectaría al Parlamento Europeo, sino el no respeto de las reglas de procedimiento que exigen su intervención. Por otro lado, el artículo 173, párrafo 2, sólo se refiere a una categoría limitada de actos, a saber los actos de alcance individual, mientras que el Parlamento Europeo pretende que se le reconozca un derecho de recurso contra los actos de alcance general».

En segundo lugar el Tribunal se plantea los poderes de los que dispone el Parlamento: poder de control político de la Comisión en base a los artículos 143 y 144 del Tratado CEE, poderes presupuestarios, poder de codecisión en materia de adhesión y de acuerdos de asociación y poder de intervención en el proceso legislativo.

En tercer lugar afirma que el hecho de que el Parlamento esté legitimado para interponer un recurso de inacción no tiene como consecuencia el que deba reconocerse su legitimación en un recurso de anulación. Así para el Tribunal «no existe un vínculo necesario entre el recurso de anulación y el recurso de inacción. Ello resulta del hecho de que el recurso de inacción permite al Parlamento Europeo provocar la adopción de actos que no pueden siempre ser objeto de un recurso de anulación. Como lo demuestra la sentencia de 12 de julio de 1988 (Parlamento contra Consejo, asunto 377/87. Repertorio 1988, página 4017)

mientras que un proyecto de presupuesto no ha sido presentado por el Consejo, el Parlamento Europeo puede obtener una sentencia que declare la inacción del Consejo, mientras que el proyecto que constituye un acto preparatorio no podría ser contestado en virtud del artículo 173.

También se ha argumentado que ante la imposibilidad de interponer un recurso de anulación el Parlamento Europeo no podría impugnar, después de haber invitado al Consejo o a la Comisión a actuar en los términos del artículo 173, una negativa explícita de actuar que le fuera opuesta. Sin embargo, este argumento se basa en una premisa inexacta. En efecto, una negativa de actuar, por muy explícita que sea, puede someterse al Tribunal sobre la base del artículo 175, en la medida en que no pone fin a la inactividad».

Tampoco existe una relación necesaria entre el derecho a intervenir como coadyuvante y la legitimación activa en un recurso de anulación. El Tribunal afirma que «por un lado en los términos del artículo 37, párrafo 2, del Estatuto del Tribunal de Justicia el derecho de intervención de los particulares supone simplemente un interés en la solución del litigio sometido al Tribunal, mientras que la admisibilidad de un recurso de anulación por su parte está subordinado a la condición de que sean destinatarios del acto cuya anulación soliciten o que, por lo menos, estén directa e individualmente afectados por este acto. Por otro lado, en los términos del artículo 37, párrafo primero, el Parlamento Europeo tiene derecho a intervenir en litigios como los referentes a los incumplimientos de los Estados, mientras que la iniciativa de demandarles ante el Tribunal se encuentra reservada a la Comisión y a los Estados miembros».

En cuanto a la posibilidad de poner en entredicho el equilibrio institucional el Tribunal contesta afirmando que «debe recordarse que si el Tribunal ha juzgado en su sentencia de 23 de abril de 1986, Partido ecologista Los Verdes contra Parlamento, que los actos del Parlamento Europeo que produzcan efectos jurídicos respecto de terceros pueden ser objeto de un recurso de anulación es porque una interpretación que los excluyese del ámbito de este recurso desembocaría en un resultado contrario al sistema del Tratado, que ha puesto en práctica un sistema de protección jurisdiccional completo respecto de los actos de las Instituciones comunitarias que pueden producir efectos jurídicos.

La comparación entre el artículo 38 del Tratado CEE al que se refiere específicamente el Tribunal en su sentencia «Los Verdes» y el artículo 33 del mismo Tratado, demuestra, en todo caso, que en el

sistema de los Tratados, cuando los actos del Parlamento Europeo se han sometido a un control de legalidad, el Parlamento Europeo no ha sido habilitado por ello a adoptar la iniciativa de un recurso directo contra los actos de otras instituciones. El argumento utilizado por el Parlamento Europeo de que debiera existir un paralelismo entre la condición de demandante y de demandado en un recurso sobre la legalidad de una norma debe por tanto desestimarse».

Por último, y en cuanto al argumento utilizado por el Parlamento de que si no se le reconoce legitimación activa no puede defender sus propias prerrogativas y competencias frente a las demás instituciones, el Tribunal contesta diciendo «que debe destacarse a este respecto que desde su origen el Parlamento Europeo ha sido dotado del poder de participar, a título facultativo, en el proceso de elaboración de los actos normativos, pero no ha tenido la posibilidad de interponer un recurso de anulación. Las prerrogativas del Parlamento Europeo se han visto aumentadas por el Acta Unica Europea que ha consagrado un poder de codecisión del Parlamento en materia de adhesión y de acuerdos de asociación y que instituye un procedimiento de cooperación en determinados casos sin que, sin embargo, se hayan introducido modificaciones en el artículo 173 del Tratado.

Fuera de los derechos anteriormente recordados, que se reconocen al Parlamento Europeo por el artículo 175, el Tratado ofrece los medios de atribuir al control del Tribunal los actos del Consejo adoptados con desconocimiento de las prerrogativas del Parlamento. Si el artículo 173, párrafo primero, abre de forma general el recurso de anulación contra tales actos a todos los Estados miembros, el artículo 155 del Tratado atribuye, más en concreto, a la Comisión la responsabilidad de vigilar que se respeten las prerrogativas del Parlamento y la posibilidad de interponer a estos efectos los recursos de anulación que fueran necesarios. Además, cualquier persona física o jurídica puede, en caso de desconocimiento de las prerrogativas del Parlamento Europeo, invocar el motivo de vicios sustanciales de forma o de violación del Tratado para obtener la anulación del acto adoptado o una declaración incidental de ilegalidad de este acto, en base al artículo 184 del Tratado. Igualmente, la ilegalidad de un acto, por atacar las prerrogativas del Parlamento Europeo, puede plantearse ante un órgano jurisdiccional nacional y el acto en cuestión ser objeto de un reenvío prejudicial de validez al Tribunal».

Por todo ello, el Tribunal concluye afirmando que, en el estado actual de la legislación comunitaria, no se puede reconocer al Parlamento legitimación activa en un recurso de anulación.

La segunda vez que el Tribunal ha tenido que pronunciarse sobre este tema ha sido en el asunto C-70/88 Parlamento contra Consejo, sentencia de 22 de mayo de 1990, aún no publicada.

En este recurso el Parlamento impugnó el Reglamento EURATOM 3954/87 del Consejo, de 22 de diciembre de 1987, por el que se fijan los niveles máximos admisibles de contaminación de radiactividad para los productos alimenticios y los alimentos para el ganado después de un accidente nuclear o en cualquier otra situación de urgencia radiológica.

Este Reglamento, basado en el artículo 31 del Tratado CEEA, define el procedimiento que debe seguirse para fijar los niveles máximos admisibles de contaminación radiactiva y prohíbe la comercialización de los productos que sobrepasen dichos niveles.

Durante el procedimiento de elaboración del Reglamento impugnado, el Parlamento Europeo, consultado por el Consejo, expresó su desacuerdo en cuanto a la base jurídica utilizada por la Comisión y pidió que se presentase una nueva propuesta basada en el artículo 100A del Tratado CEE. La Comisión no atendió dicha demanda y el Consejo adoptó el Reglamento tomando como base el artículo 31 del Tratado CEEA. Por ello, el Parlamento interpuso un recurso de anulación en el que el Consejo planteó una excepción previa de inadmisibilidad por falta de legitimación activa de la Institución demandante.

El Consejo utilizó los mismos argumentos desarrollados en el asunto 302/87, anteriormente examinado, así como la propia argumentación del Tribunal en la sentencia de dicho asunto.

Para el Parlamento, sin embargo, el presente asunto era distinto del 302/87, dado que la Comisión no podía defender las prerrogativas del Parlamento al haber sido ella misma quien se había negado a modificar la base jurídica del Reglamento impugnado de acuerdo con la política del Parlamento.

Por otro lado, el Parlamento argumentaba que la adopción por el Consejo de la norma impugnada no podía considerarse como una negativa implícita de rechazo que abriese al Parlamento la vía de un recurso de inacción. En consecuencia, existiría un vacío jurídico que el Tribunal debería cubrir reconociendo al Parlamento una legitimación

activa limitada en la medida necesaria para garantizar sus propias prerrogativas.

Ante estos argumentos, el Tribunal, en su sentencia, comienza afirmando que, «como se deriva de la sentencia de 27 de septiembre de 1988, el Parlamento no está legitimado para recurrir en anulación en base a las Disposiciones del artículo 173 del Tratado CEE o las del artículo 146 del Tratado CEEA cuyo contenido es el mismo.

En efecto, por un lado el párrafo primero del artículo 173 o del artículo 146 no mencionan al Parlamento entre las Instituciones que pueden, junto con los Estados miembros, interponer un recurso de anulación contra cualquier acto de otra Institución.

Por otro lado, no siendo una persona jurídica, el Parlamento no puede intervenir ante el Tribunal sobre la base del párrafo segundo de los mismos artículos cuyo sistema, en todo caso, sería inapropiado a un recurso de anulación por su parte.

En la misma sentencia de 27 de septiembre de 1988, después de haber indicado las razones por las cuales el Parlamento no estaba legitimado para actuar sobre la base del artículo 173 del Tratado CEE, el Tribunal recordó que existían diversas vías de recurso para garantizar el respeto de las prerrogativas del Parlamento. Como lo demuestra esta sentencia, el Parlamento no sólo dispone del derecho a interponer un recurso de inacción sino, además, los Tratados le ofrecen los medios para atribuir al Tribunal el control de los actos del Consejo o de la Comisión adoptados con desconocimiento de las prerrogativas del Parlamento».

Sin embargo, a continuación el Tribunal da un giro en su razonamiento y afirma que estas vías pueden, en determinados casos, ser ineficaces y ello por las tres siguientes razones:

1.º Porque un recurso de inacción no puede servir para impugnar la base jurídica de una Disposición ya adoptada;

2.º Porque la interposición de un recurso prejudicial de validez o la demanda presentada por los Estados o por los particulares son simples posibilidades sobre las que el Parlamento no puede siempre contar y

3.º Porque aunque corresponde a la Comisión vigilar para que las prerrogativas del Parlamento se respeten, ello no puede llevar a obligarla a interponer un recurso de anulación cuando por su parte considere que dicho recurso no tendría fundamento.

De ello el Tribunal deduce que «la existencia de diversas vías de derecho no es suficiente para garantizar, de forma cierta y en todas las circunstancias, el control de un acto del Consejo o de la Comisión que desconozca las prerrogativas del Parlamento.

Ahora bien, estas prerrogativas son uno de los elementos del equilibrio institucional creado por los Tratados. En efecto, éstos han creado un sistema de reparto de competencias entre las distintas Instituciones de la Comunidad que atribuye a cada una su propia misión en la estructura institucional de la Comunidad y en la realización de las tareas confiadas a la misma.

El respeto del equilibrio institucional implica que cada una de las Instituciones ejerce sus competencias respetando las de los demás. Exige, también, que cualquier incumplimiento de esta regla pueda, si se produce, ser sancionado.

El Tribunal encargado, en virtud de los Tratados, de vigilar que se respete el Derecho en su interpretación y aplicación, debe también poder asegurar el mantenimiento del equilibrio institucional y, en consecuencia, el control jurisdiccional del respeto de las prerrogativas del Parlamento, cuando este último le somete dicha cuestión, mediante una vía de recurso adaptada al objetivo que se persigue.

En el ejercicio de esta misión, el Tribunal no podría colocar al Parlamento entre las Instituciones que pueden interponer un recurso en base al artículo 173 del Tratado CEE o al artículo 146 del Tratado CEEA, sin tener que justificar un interés para actuar.

Sin embargo, le corresponde asegurar la plena aplicación de las Disposiciones de los Tratados relativas al equilibrio Institucional y hacer que, como las demás Instituciones, el Parlamento no pueda verse afectado en sus prerrogativas sin disponer de un recurso jurisdiccional, entre los previstos por los Tratados, que pueda ejercer de forma cierta y eficaz.

La ausencia en los Tratados de una Disposición que prevea el derecho de recurrir en anulación en favor del Parlamento puede constituir una laguna procedimental, pero no puede prevalecer contra el interés fundamntal que se atribuye al mantenimiento y al respeto del equilibrio institucional definido por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

Por consiguiente, el Parlamento está legitimado para interponer un recurso de anulación ante el Tribunal dirigido contra un acto del Consejo o de la Comisión siempre que ese recurso sólo tenga por objeto la salvaguardia de sus prerrogativas y que se base sólo en los motivos derivados de la violación de las mismas».

Por tanto, el argumento del equilibrio institucional, que había sido rechazado en la sentencia de 27 de septiembre de 1988, sirve en el presente recurso al Tribunal para justificar una legitimación activa limitada del Parlamento Europeo, dado que es imprescindible que el recurso sólo tenga por objeto la salvaguardia de las prerrogativas del Parlamento y se base en su posible violación.

Se trata de una difícil solución de equilibrio entre una posición de negativa absoluta y un reconocimiento pleno de la legitimación del Parlamento. Aunque, como dice KOEN LENAERTS, es difícil mantener que el Parlamento tiene limitada su competencia para interponer un recurso de anulación a los casos en los que se trate de proteger por el Tribunal sus prerrogativas constitucionales. Esta es la posición adoptada por el Tribunal, aunque no pueden descartarse evoluciones jurisprudenciales posteriores que permitan reconocer al Parlamento legitimación activa en todos los casos, por todos los motivos de impugnación recogidos en el artículo 173 y gozando de la situación de «demandante privilegiado», sin tener que demostrar la existencia de un interés específico, sino actuando en defensa del interés general y objetivo del respeto al Derecho en la Comunidad.

Para ello, el Tribunal va a tener una nueva oportunidad de pronunciarse en el asunto C-65/90 Parlamento contra Consejo, en el que se impugna el Reglamento CEE número 4059/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro y en el que el Consejo ha vuelto a plantear una excepción previa de inadmisibilidad por falta de legitimación activa del Parlamento.

En este nuevo asunto, el Consejo, una vez conocida la sentencia dictada en el asunto C-70/88, afirma que el criterio de la violación manifiesta de las prerrogativas esenciales del Parlamento en una medida tal que ponga en entredicho el equilibrio institucional del Tratado, es el único criterio que permite respetar lo establecido por la jurisprudencia del Tribunal en los asuntos 302/87 y C-70/88.

Para el Consejo, ir más lejos, admitiendo cualquier otra violación de las prerrogativas del Parlamento, significaría desconocer esta jurisprudencia con dos graves consecuencias:

- la admisibilidad automática del recurso del Parlamento, como si el Parlamento estuviese mencionado en el artículo 173, apartado 1 del Tratado;
- el peligro de ocasionar un desequilibrio en el funcionamiento del sistema decisorio interinstitucional querido por el Tratado.

Por ello, según el Consejo, la admisibilidad de un recurso del Parlamento procede cuando el Consejo adopta un acto sin haber consultado al Parlamento cuando la base jurídica exige tal consulta. Por el contrario, no se puede admitir la admisibilidad automática de un recurso del Parlamento cuando éste considera que debería haber sido consultado una segunda vez por el Consejo.

Por último, menciona un nuevo recurso interpuesto por el Parlamento contra el Consejo, el asunto C-295/90, en el que se impugna la Directiva 90/366/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los estudiantes, en el que nuevamente se ha alejado por parte del Consejo la falta de legitimación activa del Parlamento.

BIBLIOGRAFIA

- PESCATORE, PIERRE: «Le Parlement face a la Cour», *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*. Coloquio organizado por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas del 24 al 26 de septiembre de 1987.
- JACQUE, JEAN PAUL: «Politique commune des transports: recours en carence recevabilité», *Revue trimestrelle de droit européen*, núm. 4, 1985.
- KOVAR, ROBERT: «Les verts-observation sous Cour de Justice, 23-4-1986. Aff. 294/83», *Cahiers de droit européen*, núm. 3, 1987.
- RIDEAU, JOEL: «Cour de Justice des Communautés européennes et solution de differends interinstitutionnels a propos de l'arrêt "Budget" du 3 juillet 1986», *Annuaire européen d'administration publique*, IX/1986.
- LORENTE HURTADO, FERNANDO: «La posición del Parlamento Europeo en el control de legalidad de los actos y omisiones de las instituciones comunitarias», *Noticias CEE*, núm. 26, 1987.