

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. MARCO DARMON

presentadas el 26 de mayo de 1988 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. En el recurso de anulación interpuesto el 2 de octubre de 1987 por el Parlamento Europeo contra la Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, comúnmente denominada Decisión sobre la «comitología»,¹ el Consejo planteó una excepción de inadmisibilidad el 5 de noviembre de 1987, al amparo del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento; solicitando, al mismo tiempo, que se resolviera con carácter urgente sobre la excepción. El procedimiento siguió un curso sin demora. El 9 de diciembre de 1987, el Parlamento presentó sus observaciones sobre la excepción. El 20 de enero de 1988, el Tribunal dedició oír a las partes sobre la admisibilidad del recurso en una vista fijada para dos meses más tarde, el 24 de marzo de 1988. Ha llegado el momento de presentar nuestras conclusiones.

2. Fundamentalmente, el Consejo niega al Parlamento Europeo la legitimación activa para interponer recursos de anulación. El Tribunal de Justicia debe pronunciarse por vez primera sobre esta cuestión de principio, cuyo alcance constitucional es manifiesto. Al abordarla, vamos a tomar como punto de partida el acervo jurisprudencial en materia de «estatuto contencioso» del Parlamento Europeo; siendo conscientes de que este acervo es objeto de controversia y de que, especialmente por lo que respecta a su desa-

rollo potencial, tanto las partes en el presente litigio como la doctrina lo interpretan de manera algo distinta. Es preciso observar que, tras defender posturas divergentes, que se modificaron en función de las circunstancias de los litigios precedentes, el Consejo y el Parlamento ya no discuten este acervo. En efecto, en el presente recurso, el Consejo se limita a negar las consecuencias que el Parlamento extrae de la jurisprudencia del Tribunal. Por lo que respecta al Parlamento, éste, mediante Resolución de 9 de octubre de 1986,² se congratuló por este acervo, estimando que implicaba el reconocimiento de su legitimación para obrar al amparo del artículo 173 del Tratado y, por lo tanto, la admisibilidad del presente recurso.

3. Dejando aparte el contencioso de la función pública y aquellos asuntos fallados en virtud del Tratado CECA, ¿en qué consiste este acervo?

— Los actos del Parlamento Europeo pueden ser objeto de remisión prejudicial.³

— En las sentencias «isoglucosa», de 29 de octubre de 1980,⁴ el Tribunal de Justicia estimó que, en virtud del párrafo 1 del artículo 37 del Estatuto del Tribunal de

2 — DO C 283 de 10. 11. 1986, p. 85.

3 — Sentencia de 12 de mayo de 1964, Wagner, 101/63, Rec. 1964, p. 383; sentencia de 15 de septiembre de 1981, Lord Bruce of Donington, 208/80, Rec. 1981, p. 2205; sentencia de 10 de julio de 1986, Wybot, 149/85, Rec. 1986, p. 2391; Comisión/Consejo, 131/87, aún *sub* indice, véase el auto de 30 de septiembre de 1987.

4 — Roquette Frères SA/Consejo, 138/74, Rec. 1980, p. 3333; Maizena GmbH/Consejo, 139/79, Rec. 1980, p. 3393.

* Traducido del francés.

1 — 87/373/CEE, DO L 197 de 18.7.1987, p. 33.

Justicia, y sin necesidad de justificar interés alguno en la solución del litigio, el Parlamento Europeo está legitimado para la intervención,⁵ con carácter general, en los litigios de que conoce el Tribunal.

- En su sentencia de 22 de mayo de 1985 «política común de transportes»,⁶ el Tribunal de Justicia estimó que, en materia de recurso por omisión,⁷ el artículo 175 del Tratado CEE también incluye al Parlamento Europeo como demandante privilegiado.
- De conformidad con lo previsto en el párrafo 2 del artículo 21 del Estatuto, el Tribunal de Justicia puede pedir al Parlamento, tanto en los recursos directos⁸ como en sede prejudicial,⁹ todas las informaciones que considere necesarias.
- Por último, en la sentencia de 23 de abril de 1986, dictada en el asunto Partido ecologista «les verts» contra Parlamento Europeo,¹⁰ el Tribunal estimó que, al amparo del artículo 173 del Tratado,¹¹

5 — El Parlamento intervino, en efecto, en la sentencia de 9 de julio de 1987, República Federal de Alemania/Comisión (Política migratoria — competencia de la Comunidad), asuntos acumulados 281, 283 a 285 y 287/85, Rec. 1987, p. 3203; y en las sentencias de 16 de noviembre de 1989 y de 24 de octubre de 1989, Comisión/Consejo, asuntos C-131/87 y 16/88, Rec. 1989, p. 3743 y p. 3457.

6 — Parlamento/Consejo, 13/83, Rec. 1985, p. 1556.

7 — El Parlamento interpuso otro recurso por omisión contra el Consejo en la sentencia de 12 de julio de 1988, 377/87, Rec. 1988, p. 4017.

8 — Sentencia de 10 de julio de 1986, Assunta Licata/Comité Económico y Social, 270/84, Rec. 1986, p. 2305; sentencia de 10 de julio de 1986, ya citada, 149/85, Rec. 1986, p. 2391; sentencia de 15 de enero de 1987, Misset, 152/85, Rec. 1987, p. 223.

9 — Asuntos 101/63 y 208/80, ya citados; sentencia de 7 de junio de 1988, Roviello, 20/85, Rec. 1988, p. 2805. Recordemos que, a tenor de lo previsto en el párrafo 2 del artículo 20 del Estatuto del Tribunal de Justicia, sólo «en el plazo de dos meses desde esta última notificación, las partes, los Estados miembros, la Comisión y, cuando proceda, el Consejo tendrán derecho a presentar al Tribunal memorias u observaciones escritas» en el marco de una cuestión prejudicial.

10 — Asunto 294/83, Rec. 1986, p. 1339, solución que se ha visto confirmada por el auto de 4 de junio de 1986, dictado en el recurso interpuesto por el grupo de las Derechas Europeas (78/85, Rec. 1986, p. 1753), así como por la sentencia de 3 de julio de 1986, dictada en el asunto Consejo/Parlamento («presupuesto», 34/86, Rec. 1986, p. 2155).

11 — Obsérvese que aún están pendientes ante el Tribunal de Justicia los asuntos Francia/Parlamento, 51 y 358/85, cuya acumulación se decidió mediante auto de 8 de julio de 1987.

cabe interponer contra esta institución un recurso de anulación.

4. Es preciso señalar que, por lo que respecta a la remisión prejudicial, a la intervención, a la omisión y a la presentación de observaciones a requerimiento del Tribunal (esta última nunca discutida), la solución ofrecida por el Tribunal de Justicia reposa en una interpretación literal de los textos comunitarios.

5. En efecto:

— En el primer caso se trataba del artículo 177 del Tratado, a tenor del cual «el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: [...] b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad». Si pudo dudarse de la admisibilidad de una remisión prejudicial para apreciación de validez, dada la afinidad y la estrecha relación que guarda con el control de legalidad ejercido en el marco del recurso de anulación,¹² estas dudas se han despejado a partir de la sentencia «Los Verdes».¹³

— Por lo que respecta al segundo caso, recordemos que, a tenor de lo previsto en el párrafo 1 del artículo 37 del Estatuto del Tribunal de Justicia, «los Estados miembros y las instituciones de la Comunidad podrán intervenir en los litigios sometidos al Tribunal».

— En el tercero, el párrafo 1 del artículo 175 del Tratado CEE prevé que, «en caso de que, en violación del presente Tratado, el Consejo o la Comisión se abstuvieren de pronunciarse, los Estados miembros y las demás instituciones de la Comunidad podrán recurrir al Tribunal

12 — G. Vandersanden y A. Barav: *Contentieux Communautaire*, Bruselas, E. Buylant, 1977, p. 304; R. Joliet: *Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux*, Facultad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de Lieja, 1981, p. 196.

13 — G. Isaac: «L'insertion du Parlement européen dans le système juridictionnel des Communautés européennes», *Annuaire français de droit international*, 1986, pp. 794 y ss., especialmente p. 797.

de Justicia con objeto de que declare dicha violación».

— Por último, en el cuarto, el párrafo 2 del artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia dispone que «el Tribunal podrá también pedir a los Estados miembros y a las instituciones que no sean partes en el litigio todas las informaciones que considere necesarias a efectos procesales».

6. En todos estos supuestos, el concepto de «institución» se ha interpretado como comprensivo del Parlamento Europeo. Si, a este respecto, no se ha suscitado controversia alguna en relación con la remisión prejudicial y la presentación de observaciones a petición del Tribunal; por el contrario, si se han formulado objeciones por lo que respecta tanto a la intervención como al recurso por omisión. No obstante, siguiendo las conclusiones del Abogado General Sr. Reischl, el Tribunal de Justicia afirmó en las sentencias «isoglucosa»:

«el párrafo 1 de este artículo prevé un mismo derecho de intervención para todas las instituciones de la Comunidad. El ejercicio de este derecho no puede restringirse para ninguna de ellas sin que se atente contra su posición en el sistema institucional, posición garantizada por el Tratado y, en concreto, por el apartado 1 de su artículo 4»¹⁴ (*traducción provisional*).

De igual manera, en la sentencia «política común de transportes», el Tribunal declaró, siguiendo las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz:

«Es preciso señalar que el párrafo 1 del artículo 175 legitima expresamente [...] para

interponer recursos por omisión contra el Consejo y la Comisión a “las demás instituciones de la Comunidad”, entre otros. De esta manera y por lo que respecta a este recurso, esta disposición prevé una misma legitimación activa para todas las instituciones de la Comunidad. No puede restringirse el ejercicio de esta facultad para una sola de ellas sin que se atente contra su posición en el sistema institucional garantizado por el Tratado y, en concreto, por el apartado 1 del artículo 4.»¹⁵

7. Por consiguiente, siempre que las disposiciones aplicables incluyen la expresión «institución», el Tribunal de Justicia ha interpretado esta última como comprensiva del Parlamento Europeo. Esta solución se ve confortada por la consideración del Parlamento Europeo en tanto que institución comunitaria, que, al igual que el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia, ha recibido el mandato de realizar «las funciones asignadas a la Comunidad».¹⁶ No cabía, sin embargo, proceder a una interpretación literal cuando se trataba de pronunciarse sobre la posibilidad de impugnar en sede de anulación actos del Parlamento Europeo. En efecto, en virtud del párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, el Tribunal de Justicia únicamente puede controlar la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión. Por consiguiente, ha debido procederse de otra manera.

8. Ha sido precisamente en el marco de este recurso en el que han surgido y han pasado a integrar el vocabulario jurídico comunitario las expresiones «legitimación activa» y «legitimación pasiva», para designar, la primera, la habilitación del Parlamento Europeo para ejercitar acciones de anulación, así como, la segunda, su aptitud para actuar como parte demandada ante el Tribunal de Justicia. A partir de este momento era previ-

14 — Asuntos 138/79, y 139/79, ya citados, apartado 19.

15 — Asunto 13/83, ya citado, apartado 17.

16 — Apartado 1 del artículo 4 del Tratado CEE.

sible, y en realidad inevitable, que tanto los eventuales protagonistas de los litigios interinstitucionales como la doctrina se interrogasen sobre si la trilogía compuesta por la intervención, la «legitimación activa» en sede de omisión y la «legitimación pasiva» en sede de anulación debería transformarse, a su debido momento, en una tetralogía, mediante la consagración de la «legitimación activa» de la institución parlamentaria en materia de anulación.

9. Para responder a este interrogante, asignamos una importancia meramente relativa al reconocimiento del derecho de intervención del Parlamento Europeo, resultante de las sentencias «isoglucosa». Si bien se ha llegado a afirmar que, una vez que al Parlamento Europeo se le ha reconocido este derecho, sería ilógico no reconocerle legitimación activa para ejercitar acciones de anulación, mediante las que podría obtener directamente un pronunciamiento que puede instar por vía indirecta,¹⁷ es preciso señalar que el Derecho de intervención no se subordina necesariamente a la legitimación activa para interponer un recurso contencioso, que es autónoma respecto del primero.¹⁸

10. Por el contrario, algunos rasgos «técnicos» del recurso por omisión, que, de conformidad con la jurisprudencia sentada en el asunto «política común de transportes», puede ejercitarse por el Parlamento, así como determinadas consideraciones que han servido de fundamento a la sentencia «Los Verdes», abogan en favor de la legitimación activa de dicha institución para ejercitar acciones de anulación. Dicho con otros términos, ciertos aspectos del acervo jurisprudencial que acabamos de evocar nos parecen suficientemente determinantes para permitir

adoptar una solución que permita al Parlamento Europeo defender sus propias prerrogativas institucionales en calidad de demandante en vía de anulación.

11. Es sabido que el recurso por omisión se inicia con un requerimiento dirigido al Consejo o a la Comisión, que, a tenor de lo previsto en el artículo 175 del Tratado, disponen de un plazo de dos meses para «definir su posición» en relación con dicho requerimiento. Si la definición de posición a que hemos aludido no se produce en ese plazo, el demandante puede interponer el correspondiente recurso ante el Tribunal de Justicia dentro de un nuevo plazo de dos meses con el fin de que se declare la omisión. Por el contrario, no cabe interponer un recurso por omisión en el supuesto en que la institución requerida para que actúe haya definido su posición dentro de plazo. Ahora bien, esta definición de posición es recurrible igualmente en anulación, por lo menos en aquellos casos en los que el acto requerido, en el supuesto de que se hubiera adoptado, también fuera recurrible.¹⁹ Para calificar a efectos contenciosos la definición de posición en materia de omisión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia establece, en efecto, un paralelismo, entre la naturaleza jurídica de la medida requerida y la del acto por el que la institución ha definido su posición en relación con aquélla: cuando el acto cuya adopción se requiera sea recurrible en anulación, también lo es la definición de posición. Por el contrario, cuando el acto requerido no sea recurrible, la definición de posición en relación con el mismo no podrá recurrirse en anulación.

17 — Véase, por ejemplo, K. Lenaerts: «La position du Parlement Européen devant la Cour de justice à la lumière de la position du Congrès américain devant le juge fédéral»; informe presentado en el coloquio organizado por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas los días 24 a 26 de septiembre de 1987, sobre el tema: «Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle», texto ciclostilado, p. 10.

18 — Véase, por ejemplo, J.-C. Maslet: «Le Parlement européen devant ses juges», *Revue du marché commun*, 1983, pp. 518 y ss., especialmente p. 521.

19 — Véase, por ejemplo, sentencia de 8 de marzo de 1972, Nordgetreide GmbH & Co. KG/Comisión, 42/71, Rec. 1972, pp. 105 y ss., especialmente p. 111.

«Esta definición de posición de la Comisión, que equivale a una denegación, debe apreciarse en función del objeto del requerimiento al que responde» (traducción provisional).

Véanse G. Vandersanden y A. Barav: *Contentieux communautaire*, Bruselas, Bruylant, 1977, pp. 229 y ss.; R. Joliet: *Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux*, Facultad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de Lieja, 1981, p. 150. Véase, igualmente, J. Mégret, W. Waelbroeck, J.-V. Louis, D. Vignes, J.-L. Dewost y G. Vandersanden, *Le droit de la Communauté économique européenne*, volumen 10: *La Cour de justice, les actes des institutions*, tomo 1, éditions de l'université de Bruselas, 1983, p. 171.

12. Puesto que el Parlamento Europeo está legitimado para actuar en vía de omisión y para interponer el correspondiente recurso ante el Tribunal de Justicia al amparo del artículo 175 del Tratado, esta facultad no debe quedar desprovista de eficacia. No se alcanza a comprender cómo podría el Parlamento ejercitar esta vía procesal de forma efectiva y útil, si bastara que la institución requerida se negara expresamente a actuar, en relación con el requerimiento que se le haya dirigido, y obstaculizara, sólo por este hecho, toda ulterior actuación ante el Tribunal de Justicia.²⁰ Semejante situación atentaría contra la coherencia del sistema de recursos puesto en pie por el Tratado; y, en la sentencia Chevalley,²¹ el Tribunal de Justicia afirmó que los artículos 173 y 175 del Tratado constituyen la expresión de una única y misma vía de recurso. Sin embargo, esta observación, que se refiere al concepto de acto recurrible, no guarda relación alguna con la naturaleza de estas dos vías de recurso o con la relación que pueda existir entre ambas.

13. La proximidad entre el recurso por omisión y el recurso de anulación puede justificar, ciertamente, que se reconozca al Parlamento Europeo legitimación activa para ejercitar acciones de anulación contra las definiciones de posición negativas respecto de los requerimientos que dicha institución haya dirigido al Consejo o a la Comisión, a partir del momento en que el acto cuya adopción se haya requerido habrá sido

igualmente un acto recurrible. Sin embargo, de la «mecánica» del recurso por omisión no puede deducirse la legitimación activa general del Parlamento Europeo para ejercitar acciones de anulación, aun cuando fuese deseable reconocerle semejante legitimación activa cuando sus propias prerrogativas estén en juego.

14. Una parte de la doctrina afirma que el reconocimiento de la «legitimación pasiva» del Parlamento Europeo debe suponer necesariamente el de su «legitimación activa». Haciéndose eco de esta postura, el Abogado General Sr. Mancini, si bien negó, en sus conclusiones en el asunto «Los Verdes», que existiera un vínculo necesario entre estos dos tipos de legitimación, afirmó, no obstante, que las mismas razones que justifican la «legitimación pasiva» «abogan, con igual fuerza», en favor de la «legitimación activa».²²

15. Por nuestra parte, estimamos que la cuestión de la «legitimación activa» del Parlamento, sin duda alguna ligada a la de la «legitimación pasiva», no se plantea en unos términos totalmente idénticos. Para examinarla, es preciso detenerse nuevamente en los fundamentos de la sentencia «Los Verdes» y comprobar hasta qué punto son igualmente válidos por lo que respecta a la «legitimación activa».

16. Ante todo, recordemos, como el Abogado General Sr. Mancini, que, en la sentencia de 10 de febrero de 1983, Gran Ducado de Luxemburgo/Parlamento Europeo (sede y lugar del Trabajo del Parlamento), el Tribunal de Justicia observó que, en materia de recurso de anulación, las disposiciones respectivas de los Tratados CEE y Euratom

«no prevén expresamente una participación activa o pasiva del Parlamento en el contenido comunitario»²³ (traducción provisoria).

y nosotros compartimos la opinión del Sr. Mancini sobre la significación particular que

20 — Véase el artículo citado de G. Isaac en el *Annuaire français de droit international*, 1986, pp. 794 y ss., especialmente p. 809. Véanse, en el mismo sentido, las observaciones hechas por el Sr. Waelbroeck en la mesa redonda organizada por el Centro de Estudios Internacionales y Europeos de la Universidad Robert Schuman de Estrasburgo, el 10 de abril de 1987, sobre el tema: «Le Parlement européen et la Cour de justice des Communautés européennes», p. 24. Observamos igualmente que tanto la otra institución como los Estados miembros pueden, en calidad de demandantes privilegiados, dirigirse al Tribunal de Justicia para que declare la omisión de la institución anteriormente requerida por el Parlamento para que actúese. El artículo 175 del Tratado no exige, por lo menos expresamente, que el demandante ante el Tribunal de Justicia (cuando menos en lo relativo a las instituciones y a los Estados miembros) sea necesariamente el que requirió en un principio a la institución para que actúese.

21 — Sentencia de 18 de noviembre de 1970, 15/70, Rec. 1970, p. 975, apartado 6.

22 — Asunto 294/83, ya citado, p. 1351.

23 — Asunto 230/81, Rec. 1983, p. 255, apartado 17.

es preciso dar a esta observación y, en concreto, al adverbio «expresamente». ²⁴

17. Por lo que respecta a la «legitimación pasiva», encontramos la misma aseveración en la sentencia «Los Verdes», en la que el Tribunal de Justicia afirmó:

«El Parlamento Europeo no figura de modo expreso entre las instituciones cuyos actos pueden impugnarse». ²⁵

Ahora bien, si en el primero de los dos asuntos, y de acuerdo con la aplicabilidad del párrafo 1 del artículo 38 del Tratado CECA, se desestimó la excepción de inadmisibilidad planteada por el Parlamento Europeo, que alegaba la falta de «legitimación pasiva», lo que dispensó al Tribunal de interpretar los artículos 173 del Tratado CEE y 146 del Tratado CECA, ²⁶ semejante proceder no cabe en el segundo. En efecto, el único fundamento del recurso interpuesto por el Partido ecologista «Los Verdes» fue el artículo 173, disposición que, como ya hemos señalado, no menciona el Parlamento, lo que obligó al Tribunal de Justicia a indagar en qué medida la «legitimación pasiva» podía deducirse partiendo de otros criterios.

18. Tras señalar que el hecho de que el Parlamento Europeo no figure entre las posibles partes demandadas en un recurso de anulación obedece históricamente a que, en un principio, esta institución carecía de competencias para adoptar actos que pudie-

24 — Conclusiones del Abogado General Sr. Mancini, en el asunto 294/83, ya citado, p. 1349.

25 — Ya citado, apartado 24.

26 — Asunto 230/81, ya citado, apartado 20.

ran generar efectos jurídicos frente a terceros, ²⁷ el Tribunal reconoció la «legitimación pasiva» fundamentalmente, estimamos nosotros, por dos razones.

19. En primer lugar, el Tribunal afirmó:

«Una interpretación del artículo 173 del Tratado que excluyese los actos del Parlamento Europeo de aquellos que pueden ser impugnados conduciría a un resultado contrario tanto al espíritu del Tratado, tal como queda expresado en el artículo 164, como a su sistema. En efecto, si se niega la posibilidad de que queden sometidos al control del Tribunal de Justicia, los actos que el Parlamento Europeo adopta en el ámbito del Tratado CEE podrían invadir las competencias de los Estados miembros o de otras instituciones o sobrepasar los límites fijados a la competencia del propio Parlamento.»

De forma que

«el recurso de anulación puede dirigirse contra los actos del Parlamento Europeo que produzcan efectos jurídicos frente a terceros». ²⁸

20. El Tribunal de Justicia afirmó, en segundo lugar:

«La Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformi-

27 — Asunto 294/83, ya citado, apartado 24.

28 — Asunto 294/83, ya citado, apartado 25.

dad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado.»²⁹

21. Dicho con otros términos, estimamos que las razones determinantes que condujeron al Tribunal de Justicia a reconocer la «legitimación pasiva» del Parlamento Europeo fueron la necesidad de garantizar tanto una protección jurisdiccional eficaz como el respeto de la legalidad en el Ordenamiento jurídico comunitario.

22. La sentencia «Los Verdes» contiene otras consideraciones que, en el caso de autos, no han dejado de ser invocadas por las partes, pero cuya pertinencia es menos cierta. Por un lado, si bien es cierto que en la sentencia «AETR» —primer asunto interinstitucional sometido al Tribunal de Justicia— éste afirmó:

«el artículo 173 contempla como actos recurribles toda disposición adoptada por las instituciones, generadora de efectos jurídicos»³⁰ (*traducción provisional*),

es importante hacer notar que, en aquella ocasión, el Tribunal de Justicia no tuvo que entrar a considerar la identidad de la institución demandada. En este asunto, el Tribunal de Justicia debía pronunciarse sobre la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto contra un acto —una deliberación del Consejo, en el supuesto concreto— no recogido en la nomenclatura del artículo 189 del Tratado. A partir de esta consideración, a la que se añadía la observación de que, dada la manera como el artículo 164 define la misión del Tribunal de Justicia no cabe

«interpretar restrictivamente los requisitos de admisibilidad del recurso, limitando exclusivamente su alcance a aquellas categorías de actos expresamente mencionados por el artículo 189»³¹ (*traducción provisional*),

el Tribunal, en el asunto al que estamos haciendo referencia, procedió a calificar la deliberación objeto de litigio sin prejuzgar la legitimación activa del Parlamento. Por consiguiente, no cabe encontrar en la sentencia «AETR» un argumento de peso en favor de la «legitimación activa» del Parlamento, a efectos del artículo 173 del Tratado.

23. No es menos cierto, por otra parte, que en la sentencia «Los Verdes», el Tribunal de Justicia afirmó:

«el Tratado establece un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones.»²⁹

Ahora bien, esta observación hacía referencia a una articulación de cauces procesales capaz de garantizar a los particulares una tutela judicial efectiva; sin que guardara relación con la legitimación activa del Parlamento Europeo ante el Tribunal de Justicia. La sentencia Foto-Frost,³² en la que esta misma observación se repite nuevamente, abunda en esta conclusión.

24. El reconocimiento de la «legitimación pasiva» del Parlamento por la jurisprudencia

31 — Asunto 22/70, ya citado, apartado 41. En otro contexto, y para desestimar la alegación según la cual, un particular no puede recurrir en anulación las Decisiones dirigidas a los Estados miembros, el Tribunal de Justicia ya había afirmado, *inter alia*, en su sentencia de 15 de julio de 1963, dictada en el asunto Plaumann & Co./Comisión, 25/62, Rec. 1963, pp. 197 y ss., especialmente p. 222: «que, por otra parte, las disposiciones del Tratado relativas a la legitimación activa de los particulares no pueden interpretarse restrictivamente».

32 — Sentencia de 22 de octubre de 1987, 314/85, Rec. 1987, p. 4199, apartado 16.

29 — Asunto 294/83, ya citado, apartado 23.

30 — Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, 22/70, Rec. 1971, p. 263, especialmente el apartado 39, al que se remite en parte el apartado 24 de la sentencia «Los Verdes».

del Tribunal de Justicia reviste un carácter general, sin que pueda contemplarse como una solución únicamente concebida para el contencioso electoral o presupuestario, cualquiera que sea, por otra parte, la especificidad de semejante contencioso.

25. Ante un «perfil contencioso» como el diseñado por la jurisprudencia de este Tribunal, ¿en qué consiste la objeción del Consejo a la legitimación activa del Parlamento Europeo en sede de anulación?

26. Como recordará el Tribunal, su argumentación se articula alrededor de dos puntos. En primer lugar, el Consejo estima que el acervo jurisprudencial no es una base suficiente para poder afirmar la legitimación activa del Parlamento Europeo a efectos del artículo 173. En segundo lugar, en opinión del Consejo, ni el espíritu que informa el Tratado ni la sistemática de éste abogan en favor de una interpretación del artículo 173 que incluya al Parlamento Europeo entre los eventuales demandantes.

27. Por su parte, de estas mismas consideraciones, el Parlamento extrae consecuencias diametralmente opuestas. En su opinión, su legitimación activa se deduce necesariamente de la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Justicia en relación con su estatuto contencioso; estimando, por otra parte, que ni el espíritu que informa el Tratado ni la sistemática del mismo se oponen a dicha legitimación.

28. Es preciso señalar que la actuación como parte en litigio del Parlamento Europeo data casi por entero de los años ochenta; es decir, de una fecha posterior a la de su elección por sufragio universal directo. Ahora bien, nosotros no decimos «*post hoc, ergo propter hoc*». Sin embargo, no puede dejarse de observar que el deseo del Parlamento Europeo de verse más estrecha-

mente asociado al proceso decisorio comunitario presenta una dimensión nueva por el impulso creado por su nueva legitimidad.

29. ¡Démonos cuenta del camino recorrido desde 1951! En la Resolución adoptada en su primera sesión, la Asamblea resaltaba «la necesidad de encontrar un nombre evocador»; optando por la denominación de «Asamblea Parlamentaria»³³ que, a su vez, fue sustituida, cuatro años más tarde, por la de «Parlamento Europeo».³⁴ El Acta Única Europea³⁵ consagró esta denominación y reforzó el papel de esta institución, especialmente mediante la puesta en práctica de procedimientos de cooperación y codecisión en determinadas materias.

30. El Parlamento no ha accedido al estatuto de una verdadera Cámara legislativa, ni siquiera tras su elección por sufragio universal;³⁶ ahora bien, su participación en la elaboración de las decisiones comunitarias se ha intensificado. A este respecto, es preciso mencionar los Tratados concluidos en materia presupuestaria en 1970 y 1975, las Declaraciones comunes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de 4 de marzo de 1975³⁷ y 30 de junio de 1982, relativas al establecimiento de un procedimiento de concertación, la primera, y a diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario,³⁸ la segunda. En la misma línea puede también citarse la Declaración solemne sobre la Unión Europea, firmada en Stuttgart el 19 de junio de 1983,³⁹ que amplió los supuestos en los que el Parlamento

33 — Resolución de 20 de marzo de 1958 (DO 1 de 20.4.1958, p. 6).

34 — Resolución de 30 de marzo de 1962 (DO 31 de 26.4.1962, p. 1045).

35 — DO L 169 de 29.6.1987.

36 — Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo (DO L 278 de 8.10.1976).

37 — DO C 89 de 22.4.1975.

38 — DO C 194 de 28.7.1982.

39 — *Boletín de las Comunidades Europeas* 6-1983, p. 26.

ha de ser informado en materia de acuerdos internacionales, práctica inaugurada en 1964 con el procedimiento Luns⁴⁰ y ampliada en 1973 con el procedimiento Westerterp.⁴¹

31. A una de las instituciones a las que, en virtud del artículo 4 del Tratado CEE, se confía la realización de los objetivos definidos por éste, el órgano compuesto por los representantes de los pueblos europeos, sólo se le atribuyeron originariamente competencias consultivas, así como de deliberación y control. Marginado, al principio, del proceso decisorio comunitario, el Parlamento siempre reivindicó una participación más activa en el mismo. El reforzamiento, progresivo pero real, del papel del Parlamento por medio de sucesivas reformas, no puede ponerse en duda, aun cuando no haya satisfecho plenamente sus aspiraciones.

32. Esta evolución del Parlamento Europeo no puede dejar de incidir en sus expectativas en materia contenciosa. En ella se basa, en gran medida, la solución de la «legitimación pasiva». Ahora bien, si el sometimiento de los actos del Parlamento Europeo a un control de legalidad en vía de anulación es la consecuencia necesaria de la ampliación de sus competencias, esta circunstancia no justifica, por sí sola, la «legitimación activa» de esta institución. Lo determinante, por el contrario, es el imperativo de la tutela judicial; y, a la vista de la estructura institucional de la Comunidad y de las funciones asignadas a cada uno de los órganos que la componen, hay que precaverse contra toda analogía con los Parlamentos nacionales, que, a este respecto, carece de pertinencia.

33. En su calidad de participante en el proceso legislativo comunitario, el Parlamento

Europeo ha de poder garantizar el respecto de sus propias prerrogativas. Si intercambiásemos los términos del apartado 25 de la sentencia «Los Verdes», podría leerse lo siguiente:

«Si se niega la posibilidad de que queden sometidos al control del Tribunal de Justicia, los actos que el Consejo y la Comisión adoptan en el ámbito del Tratado CEE podrían invadir las competencias de los Estados miembros o del Parlamento o sobrepasar los límites fijados a la competencia de aquellas instituciones.»

Bien es cierto que todo demandante privilegiado puede instar ante el Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos lesivos; sin embargo, la protección de las competencias del Parlamento no puede depender de un recurso contencioso que no pueda interponer el principal interesado.

34. Bien es cierto que el Derecho del Parlamento a intervenir en los litigios sometidos al Tribunal de Justicia y su legitimación activa para interponer el recurso por omisión no se subordinan a la exigencia de defender un interés que le sea propio. Sin embargo, en ambos casos se trata de un derecho expresamente previsto por los textos positivos. Esta circunstancia justifica que se reconozca al Parlamento Europeo una legitimación activa para ejercitar acciones de anulación encuadrada dentro de unos límites más estrictos; a saber, cuando su acción trate de obtener el respeto de sus propias prerrogativas. Es preciso limitar la legitimación activa del Parlamento en sede de anulación al supuesto al que acabamos de referirnos, aun cuando se trate de una «definición de posición» de la institución requerida por aquél. En efecto, al instar una definición de posi-

40 — Acta del Consejo, 24 y 25 de febrero de 1964, p. 26.

41 — Nota del Consejo de 15 de octubre de 1973.

ción en la fase precontenciosa, el Parlamento satisface una de las funciones esenciales del recurso por omisión; ésto es, la de conducir a la institución de que se trate a abandonar la pasividad en que, eventualmente, pudiera encontrarse.

35. En el examen que ulteriormente deberá efectuar el Tribunal, corresponderá determinar si los motivos formulados por el Parlamento Europeo contra la Decisión recurrida, guardan relación con alguna de sus propias competencias.

36. En virtud de todo lo expuesto, proponemos que se desestime la excepción de inadmisibilidad planteada por el Consejo y que se reconozca al Parlamento Europeo legitimación activa para interponer un recurso de anulación al amparo del artículo 173 del Tratado, en el supuesto de que se vulneren sus propias competencias. La cuestión de si tal es el caso en el litigio que nos ocupa debe examinarse junto con el fondo del litigio.