

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
 SR. WALTER VAN GERVEN
 presentadas el 30 de noviembre de 1989*

Señor Presidente,
 Señores Jueces,

1. En este asunto se plantea nuevamente la cuestión de si el Parlamento puede interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE y/o al artículo 146 del Tratado Euratom, redactados en términos idénticos.¹

Para una más amplia exposición de los antecedentes relativos al objeto preciso de este recurso, de las circunstancias en que ha sido interpuesto —tras la reciente sentencia Comitología² del Tribunal— y se ha desarrollado, así como para la exposición de los motivos y alegaciones de las partes, me remito al informe para la vista. Habida cuenta de la decisión del Tribunal de examinar previamente la cuestión de la admisibilidad independientemente del fondo del asunto, mis conclusiones versarán exclusivamente sobre dicha cuestión.

2. En la sentencia Comitología el Tribunal de Justicia respondió negativamente a la cuestión de la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por el Parlamento contra un acto de alcance general del Consejo. A continuación examinaré si la solución dada en dicha sentencia también es ple-

namente válida para un asunto como el presente. En el asunto que nos ocupa, el Parlamento impugna un Reglamento del Consejo³ porque dicho Reglamento fue adoptado sin seguir el procedimiento de cooperación, menoscabando de este modo las prerrogativas del Parlamento. Aunque en el asunto Comitología se adujeron argumentos, a los que respondió el Tribunal, en relación con la violación de las prerrogativas propias del Parlamento (entre otras, el derecho del Parlamento a controlar a la Comisión), no obstante se puso el acento principalmente en la defensa del Derecho comunitario por parte del Parlamento y más concretamente en la defensa del equilibrio institucional previsto en los Tratados.

Ahora, el meollo del asunto estriba absolutamente en la defensa, por parte del Parlamento, de sus propias prerrogativas y ello de una manera especial, ya que el Parlamento se encuentra solo en su argumentación y para la defensa de sus prerrogativas no puede contar más que *consigo mismo*. En efecto, la argumentación del Parlamento se centra en la (denominada) base jurídica errónea del Reglamento impugnado, a saber, el artículo 31 del Tratado CEEA en vez del artículo 100 A del Tratado CEE, con la consecuencia de que el Parlamento no ha podido cooperar, como se dispone en este último artículo, de conformidad con el procedimiento de cooperación establecido en el

* Lengua original: neerlandés.

1 — En lo sucesivo, para mayor comodidad me referiré exclusivamente al artículo 173 del Tratado CEE.

2 — Sentencia de 27 de septiembre de 1988 (Parlamento/Consejo, 302/87, Rec. 1988, p. 5615).

3 — Reglamento (Euratom) n° 3954/87 del Consejo, de 22 de diciembre de 1987, por el que se establecen tolerancias máximas de contaminación radiactiva de los productos alimenticios y los piensos tras un accidente nuclear o cualquier otro caso de emergencia radiológica (denominado el Reglamento «Chernobil»; DO L 371, p. 11).

apartado 2 del artículo 149 del Tratado CEE. Dado que la Comisión discrepa con el Parlamento sobre la elección de la base jurídica, es lógico que la Comisión no pueda ser el portavoz del Parlamento en defensa de las prerrogativas de éste. En el asunto Comitología la situación era diferente, porque la Comisión y el Parlamento defendían una misma postura frente al Consejo.

Como consecuencia de esta particularidad, corresponde al Tribunal de Justicia apreciar el valor de su anterior sentencia en tanto que precedente y, si fuere necesario, matizarlo en lo que se refiere al derecho de iniciativa del Parlamento para defender sus propias prerrogativas mediante un recurso de anulación ante el Tribunal (véase más adelante el apartado 7).

Antes de iniciar el análisis propiamente dicho, deseo llamar brevemente la atención del Tribunal de Justicia sobre dos extremos básicos importantes, a saber, por un lado, la manera en que se puede imponer judicialmente la estructura institucional del Tratado CEE y, por otro, el lugar que se concede al Parlamento en la jurisprudencia del Tribunal.

Reparto de competencias entre instituciones imponible también judicialmente

3. No cabe duda alguna de que el Tratado CEE, en los artículos 169 y siguientes (y el Tratado Euratom en los artículos 136 y siguientes), ha optado por un sistema de reparto de competencias, entre las instituciones citadas en el apartado 1 del artículo 4 del Tratado CEE (apartado 1 del artículo 3

del Tratado Euratom), que no está sancionado meramente desde el punto de vista político sino que también puede ser impuesto por vía judicial. El «leitmotiv» radica en que las diferentes instituciones y también los Estados miembros, cada uno de los cuales tiene su propio cometido en la estructura institucional del Tratado y representa un aspecto determinado del interés comunitario, si lo desean, pueden plantear conflictos de competencia ante el Juez comunitario. Esto también es válido para el legislador en sentido estricto, es decir, el Consejo, a quien ya desde un principio se le atribuyó de forma manifiesta la competencia legislativa, que, normalmente, en un sistema constitucional clásico corresponde a la representación popular.

Esta característica de poder imponer judicialmente las competencias se refiere muy especialmente a la elección de la base jurídica de un acto de una institución. Según el Tribunal, dicho acto debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional.⁴ En efecto, el control de una base jurídica correcta, que es de lo que se trata en el presente asunto, es crucial para garantizar el reparto de competencias, establecido por los Tratados, entre la Comunidad y los Estados miembros y entre las instituciones comunitarias entre sí.

La opción recogida en los Tratados, de sancionar también por vía jurisdiccional los ámbitos de competencias, incluso cuando se vea afectado el propio legislador, difiere de la adoptada en no pocos Estados miembros —sobre todo en los que no conocen una es-

4 — Sentencia de 26 de marzo de 1987 (Comisión/Consejo, 45/86, Rec. 1987, p. 1493, apartado 11); sentencia de 23 de febrero de 1988 (Reino Unido/Consejo, 68/86, Rec. 1988, p. 855, apartado 24).

estructura estatal federal— pero radica indiscutiblemente en el ordenamiento jurídico comunitario. En su sentencia de 22 de mayo de 1985, «Política común de transportes», el Tribunal de Justicia también ha declarado que la manera en que está estructurada la solución política de conflictos no puede influir sobre la manera en que debe concebirse la solución judicial de conflictos.⁵

El hecho de que, en el marco de esta estructura de competencias imponible judicialmente, no se le haya atribuido un lugar concreto al Parlamento, como sí se ha atribuido al Consejo y a la Comisión, en opinión general se debe a que, en un principio, el Parlamento apenas tenía poder. De haber recibido inicialmente el Parlamento competencias vinculantes, con toda probabilidad habría estado incluido explícitamente en la estructura del Tratado, estructura de impondibilidad por vía jurisdiccional. El hecho de que se sometieran al control jurisdiccional del Tribunal los conflictos de competencias correspondientes⁶ constituye un indicio de ello, en la medida en que, con todo, el Parlamento tenía o recibió posteriormente competencias generadoras de efectos jurídicos para terceros.

5 — Sentencia de 22 de mayo de 1985 (Parlamento/Consejo, 13/83, Rec. 1985, p. 1513, 1556, apartado 18): «La circunstancia de que el Parlamento Europeo sea al mismo tiempo la institución de la Comunidad que tiene por misión ejercer un control político sobre las actividades de la Comisión y, en cierta medida, sobre las del Consejo no puede afectar la interpretación de las disposiciones del Tratado relativas a los recursos que pueden interponer las instituciones».

Véase, sin embargo, la sentencia Comitología, apartado 12, en el que se desdice, o al menos se suaviza, esta afirmación.

6 — Para el litigio objeto del presente asunto es significativa la siguiente consideración hecha en la sentencia del Tribunal, de 10 de julio de 1986 (Wybot, 149/85, Rec. 1986, p. 2403, apartado 23): «En el marco del equilibrio de poderes entre las instituciones previsto por los Tratados, la práctica del Parlamento Europeo no puede [...] privar a otras instituciones de una prerrogativa que les atribuyen los propios Tratados».

Al poner el acento ya desde el principio sobre este extremo, no quiero como tal fundamentar en ello mi razonamiento. Tan sólo deseo subrayar que, de la estructura institucional del Tratado, ciertamente no se pueden sacar *conclusiones a priori* contra la posibilidad de imponer judicialmente las competencias de cualquier organismo o institución, cuando se debe deducir dicha impondibilidad según otras consideraciones basadas en las disposiciones del Tratado.

El *jus standi* del Parlamento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

4. El segundo punto que deseo recordar, a mayor abundamiento ciertamente, es que, en la jurisprudencia del Tribunal, se ha reconocido paulatinamente una mayor competencia del Parlamento para ser parte procesal. Las sucesivas fases son tan conocidas que me basta con la enumeración de las mismas:⁷ los actos del Parlamento pueden ser objeto de una cuestión prejudicial sobre interpretación o sobre apreciación de validez; el Parlamento dispone de un derecho general para intervenir como coadyuvante en asuntos pendientes ante el Tribunal; puede actuar como parte demandante en un recurso por omisión con arreglo al artículo 175 del Tratado CEE; se le puede requerir para que informe al Tribunal tanto en el marco de un recurso directo como en el transcurso de un procedimiento prejudicial; se puede interponer recurso de anulación contra actos del Parlamento. El Abogado General Sr. Darmon ha señalado acertadamente en el asunto Comitología que en todos estos casos, salvo en el último, se puede recurrir a una interpretación literal, para lo

7 — Véanse las referencias y los correspondientes comentarios en las recientes conclusiones del Abogado General Sr. Darmon, de 26 de mayo de 1988, en el asunto Comitología, ya citado.

cual al Tribunal le basta con aclarar el texto declarándolo aplicable igualmente al Parlamento. En lo que se refiere al recurso de anulación contra actos del Parlamento, el Tribunal, en la sentencia Los Verdes,⁸ no pudo con todo recurrir a tal argumento literal, lo cual, sin embargo, no impidió que se acogiera por el Tribunal en su interpretación.

A la enumeración que precede, también se puede añadir ahora el derecho (sin restricciones) que le corresponde al Parlamento a interponer un recurso contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia. En efecto, el Estatuto modificado del Tribunal dispone que, contra las resoluciones finales del Tribunal de Primera Instancia, podrá interponerse un recurso de casación por las «instituciones de la Comunidad» independientemente de si han intervenido en el litigio ante el Tribunal de Primera Instancia.⁹ El Tribunal de Justicia siempre se ha negado a interpretar el término «instituciones», que figura en el Tratado o en su Estatuto, en un sentido que no englobe al Parlamento. Semejante interpretación, según el Tribunal, iría efectivamente en contra de la posición institucional (del Parlamento), como la quiere el Tratado y concretamente el apartado 1 del artículo 4.¹⁰

Parlamento, el Tribunal interpretara el reparto de competencias entre las instituciones, fijado por los Tratados, con miras a conseguir la mayor coherencia y eficacia posibles de los recursos y medios de impugnación. Además, es cierto que el Tribunal se considera vinculado por el principio de atribución limitativa de competencia jurisdiccional, según el cual el Tribunal, de conformidad con la sentencia de 17 de febrero de 1977, CFDT,¹¹ no está facultado para modificar los límites de su competencia creando un *nuevo* recurso jurisdiccional.¹¹ Sin embargo, el caso de autos se diferencia claramente del asunto CFDT, en el que se conoció de la hipótesis de una asociación que, *de ningún modo*, con arreglo al Tratado CECA, podía ser parte actora en un proceso, habida cuenta del objeto material restringido de dicho Tratado. En el presente asunto la situación es otra. Como hemos visto, el Parlamento ya ha obtenido en numerosos aspectos el *jus standi* ante el Tribunal y ahora solicita a éste poder actuar como parte demandante en defensa de las propias prerrogativas que le concede el Tratado.

La sentencia Comitología

Es sorprendente que en las citadas sentencias, en las que se reconoció el *jus standi* al

5. Quien haya seguido la jurisprudencia del Tribunal de Justicia desde la entrada en vigor del Tratado CEE habrá observado, sin duda alguna, el grado en que dicha jurisprudencia estaba y está dirigida a garantizar

8 — Sentencia de 23 de abril de 1986 (Les Verts/Parlamento, 294/83, Rec. 1986, p. 1339, apartados 24 y 25), confirmada por la sentencia de 3 de julio de 1986 (Consejo/Parlamento, 34/86, Rec. 1986, p. 2155, apartado 5).

9 — Véase el artículo 49 del Estatuto del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tal como ha sido modificado en último lugar por la Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 24 de octubre de 1988 (DO 1989, C 215, p. 1).

10 — En lo que se refiere concretamente al derecho del Parlamento a intervenir en un proceso ante el Tribunal y a interponer un recurso por omisión. Véanse las sentencias de 29 de octubre de 1980 (Roquette Frères, 138/79, y Maizena, 139/79, Rec. 1980, respectivamente, p. 3333 y p. 3393, apartado 19) y de 22 de mayo de 1985 (13/83, apartado 17, citada en la nota 5).

11 — Sentencia de 17 de febrero de 1977 (CFDT/Consejo, 66/76, Rec. 1977, p. 305, apartado 8) en materia del recurso de anulación de los particulares contra actos del Consejo en el marco del Tratado CECA. Esta resolución fue confirmada en la sentencia de 11 de julio de 1984 (Ayuntamiento de Differdange/Comisión, 222/83, Rec. 1984, p. 2889), en la que se confirmó que los Ayuntamientos no están legitimados con arreglo al artículo 33 del Tratado CEE.

en numerosos aspectos un sistema adecuado y coherente de protección jurisdiccional. A este respecto, la sentencia Comitología llegó de modo un tanto inesperado.¹² En la sentencia se rechazaron tanto los argumentos relativos a la vinculación de los recursos jurisdiccionales, y en especial del recurso por omisión, con el recurso de anulación —cuya estrecha relación había subrayado el Tribunal en una sentencia anterior—¹³ como los relativos a la cohesión de la legitimación pasiva y activa del Parlamento. Además, resultó tanto más sorprendente que el Tribunal, para negar el paralelismo entre el recurso por omisión autorizado al Parlamento y el recurso de anulación no autorizado, diera al artículo 175 una interpretación demasiado amplia —equiparando concretamente (en el apartado 17) una negativa explícita a decidir con una negativa continuada a actuar—, y ello para colmar (en parte) una laguna en el sistema de la protección jurisdiccional. Esta interpretación fue más allá de lo que la anterior jurisprudencia del Tribunal permitiera presumir y también se aparta del régimen del Tratado CECA (del que, no obstante, el Tribunal de Justicia, en la misma sentencia, ha extraído por analogía argumentos sobre el aspecto de la

relación entre legitimación activa y pasiva).¹⁴

¿Debe deducirse de esto que el Tribunal, en la sentencia Comitología, se ha apartado de su desvelo permanente por un sistema adecuado y coherente de protección jurisdiccional? Ciertamente no, como se evidencia del esfuerzo que se acaba de señalar por interpretar el artículo 175 de una manera amplia poco común. Además, poco después (en el apartado 20), al apreciar el paralelismo entre legitimación activa y pasiva del Parlamento, la sentencia se remite expresamente a la sentencia Los Verdes y recuerda que la interpretación dada en la misma se basa en la necesidad de crear un sistema completo de tutela judicial para particulares en relación con los actos de las instituciones comunitarias generadores de efectos jurídicos.

Entiendo más bien la sentencia Comitología como una negativa a modificar en favor del Parlamento, como éste lo solicitó, el equilibrio institucional entre instituciones en materia del recurso de anulación ante el Tribunal (y, en relación con esto, a aceptar el paralelismo entre legitimación activa y pasiva) (apartado 19). El haber accedido a esta solicitud se podía haber interpretado efectivamente como una interferencia del Tribunal en una cuestión tan delicada como el equilibrio institucional entre las instituciones comunitarias investidas de competencias normativas o prerrogativas y, por consiguiente, como una interferencia en el procedimiento político de adopción de una decisión aunque el Tribunal ya había declarado anterior-

12 — Un solo ejemplo: en la segunda versión inglesa recientemente publicada (revisada por L. W. Gormley) de la obra de P. J. G. Kapteyn y P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, 1989, los autores describen en las pp. 143 y siguientes la evolución natural del *ius standi* del Parlamento ante el Tribunal de Justicia y concluyen su exposición (escrita evidentemente con anterioridad a la sentencia Comitología) con la consideración: «There is no escaping the fact that bringing cases before the Court is both a manifestation and consequence of active parliamentary participation in the political life of the Community» (p. 145). La sentencia Comitología ha obligado a los autores, *in extremis* y claramente en «decreciendo», a completar esta afirmación con una nota a pie de página.

13 — Véase la sentencia de 18 de noviembre de 1970 (Chevalley, 15/70, Rec. 1970, p. 975, apartado 6). Ciertamente el Tribunal hizo esta consideración en relación con la definición del concepto de actos que pueden ser objeto de recurso con arreglo a los artículos 173 y 175.

14 — Para un análisis profundo de la sentencia Comitología sobre este extremo, entre otros, y de la jurisprudencia anterior del Tribunal, véase M. Thill, «Le défaut de qualité du Parlement Européen pour agir en annulation au titre de l'article 173 du Traité CEE: l'arrêt de la Cour de Justice du 27 septembre 1988 et ses implications sur d'autres aspects du contentieux communautaire», *Cah. Dr. eur.*, 1989, pp. 367 y ss., especialmente pp. 375 a 382.

mente —lo que sin embargo ha contradicho implícitamente en la sentencia Comitología— que las soluciones judicial y política de conflictos deben ser consideradas independientemente una de otra (véanse el apartado 3 anterior y la nota 6). Este peligro de interferencia aparente existía tanto más, ya que, según observa el Tribunal (en el apartado 26), con motivo de la aprobación del Acta Única Europea las competencias del Parlamento se han visto considerablemente acrecentadas sin que a ello acompañara una modificación de la regulación de la legitimación activa en el artículo 173 del Tratado CEE. Efectivamente, con motivo de la revisión de los Tratados, el Consejo se negó expresamente a acceder a una propuesta de la Comisión para reconocer al Parlamento las mismas facultades ilimitadas de interponer un recurso de anulación como aquellas de las que disponen el Consejo y la Comisión.^{15 16}

No obstante —debe señalarse inmediatamente— no se puede entender esta negativa en el sentido de que no autoriza al Tribunal a reconocer en ningún caso al Parlamento un *jus standi* con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE. En efecto, la mencionada propuesta de la Comisión habría sentado en el Tratado la legitimación tanto activa como pasiva del Parlamento. Sin embargo, la ausencia de dicho enunciado (el Acta Única Europea fue firmada en febrero de 1986) no ha impedido al Tribunal reconocer en la sentencia de 23 de abril de 1986, Los Ver-

des, la legitimación pasiva del Parlamento y su *jus standi* como parte demandada.¹⁷

El imperativo de una tutela judicial adecuada y coherente

6. En mi opinión es primordial la diferencia establecida aquí arriba entre la interpretación del Tratado para garantizar un sistema adecuado y coherente de tutela judicial y la interpretación del Tratado en un sentido que amenace interferirse en un delicado equilibrio político entre las instituciones. Mientras que la primera es una función inalienable del Juez, la segunda es función del legislador (constitucional). Por ello es comprensible que el Tribunal de Justicia en la sentencia Comitología no haya acogido, por cierto tras el rechazo de la mencionada iniciativa de la Comisión, los argumentos relativos a la nueva configuración del equilibrio institucional, mientras que en la sentencia de 23 de abril de 1986, Los Verdes, sí admitió los argumentos relativos a la garantía de la tutela judicial mediante, según el Tribunal, un sistema completo de medios de impugnación y de procedimientos establecido por el Tratado en favor de terceros que se sientan perjudicados por un acto obligatorio del Parlamento.¹⁸ El Tribunal actuó así fundándose en la consideración de que

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

15 — Según la declaración del Miembro de la Comisión Sr. Ripa di Meana ante el Parlamento, el 9 de octubre de 1986. La propuesta de la Comisión se publicó en el Boletín del Parlamento, BP 100.805/Add. 2, de 10.10.1985, p. 25.

16 — Según una declaración que el Presidente de la Comisión Sr. J. Delors hizo posteriormente ante el Parlamento, no fue posible obtener la *unanimidad* en el Consejo, y algunas delegaciones nacionales participantes en la Conferencia intergubernamental en la que se debatió esta propuesta señalaron «que las instituciones comunitarias estaban bajo la influencia de una constitución evolutiva y que un día la jurisprudencia daría *de facto* este derecho al Parlamento». Véase el acta de la sesión de 26 de octubre de 1988 (edición provisional, pp. 194 a 197).

17 — Weiler, J.: «Pride and Prejudice — Parliament/Councils», *Eur. L. Rev.*, 1989, pp. 334 y ss., especialmente p. 345.

18 — Véanse los apartados 23 y 24 de la sentencia Los Verdes, ya citada en la nota 8, y en particular la interpretación que de ella hace la sentencia Comitología, en el apartado 20.

conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado». ¹⁹

Con ello —también más adelante en estas conclusiones— entiendo por *tutela judicial*: la posibilidad que le corresponde al titular de un derecho, facultad o prerrogativa ²⁰ de hacer valer su derecho, facultad o prerrogativa por propia iniciativa, es decir, a su propio juicio, mediante un recurso ante el poder judicial.

La diferencia establecida tiene una importante consecuencia práctica. Mientras que la nueva configuración de un equilibrio institucional entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento —que admito que *no* es competencia del Juez— debería llevar a conceder al Parlamento una legitimación activa tan completa como al Consejo y a la Comisión, ello no es el caso para conseguir una tutela judicial efectiva en favor del Parlamento. Para esto sólo se requiere una legitimación activa limitada, a saber, en la medida en que sea necesaria para salvaguardar los propios derechos, facultades y prerrogativas del Parlamento, es decir, en la medida en que el Parlamento tenga un *interés propio* en el recurso. Deseo hacer observar además —esto se tratará más adelante (véanse los apartados 12 y 14)— que el Tribunal de Justicia, en la sentencia Comitología, reconoció asimismo la necesidad de una tutela judicial de las prerrogativas del Parlamento, pero que el Tribunal confía especialmente a la Comi-

sión la función de invocar dicha tutela en lo que se refiere a un recurso interpuesto con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE (apartado 27 de la sentencia).

7. Como en el caso de autos se trata de la competencia del Parlamento para interponer él mismo y por propia iniciativa un recurso de anulación para salvaguardar su propia competencia (de cooperación), y sólo para esto, limitaré mi análisis a matizar la postura adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Comitología. Mi análisis también se referirá a los apartados 25 a 27, inclusive, de la sentencia y, en una fase ulterior, a los apartados 8 a 10. Doy por sentados los demás apartados de la sentencia que conducen a que se deniegue al Parlamento una facultad *ilimitada* de interponer un recurso de anulación.

La legitimación del Parlamento para imponer judicialmente sus competencias a través de un recurso de anulación

8. Cuando trato de la legitimación para ser parte procesal («la *qualité* pour ester en justice») (del Parlamento), distingo esta legitimación de la capacidad (del Parlamento) para ser parte procesal («la *capacité* d'ester en justice»). La segunda se refiere a la capacidad para ser titular de derechos, lo que la mayoría de las veces corresponde a una forma más o menos patente de existencia de personalidad jurídica en la parte procesal (se tratará posteriormente en el apartado 16). La primera se refiere a la cuestión de si, en virtud de determinada norma jurídica, en este caso el Tratado, alguien recibe explícita o implícitamente la legitimación para actuar

19 — Sentencia Los Verdes, citada en la nota 8, apartado 23.

20 — Utilizo aquí y en lo sucesivo esta formulación amplia para indicar que es indiferente de qué clase de «derechos» se trate, en el sentido más amplio del término.

procesalmente *bien* como demandante *bien* como demandado.²¹

En la sentencia Los Verdes el Tribunal ha extraído del apartado 1 del artículo 173 del Tratado la legitimación del Parlamento para actuar como parte demandada en juicio —aunque no se menciona expresamente al Parlamento en dicho artículo— y ello fundamentándose en la necesidad de ofrecer la tutela judicial necesaria a los *terceros particulares* que se sientan perjudicados por un acto generador de efectos jurídicos. La pregunta que ahora se plantea al Tribunal es si se debe conceder una tutela judicial similar —y por consiguiente la legitimación del Parlamento para actuar en un juicio como parte demandante— a una *institución* que pretende haber sido perjudicada en su ámbito de competencias por la actuación de otra institución comunitaria.

9. Deseo señalar que en la cuestión, tal como la he formulado, *no* recae el acento sobre la cohesión entre la legitimación activa y pasiva del Parlamento (es decir, entre el Parlamento demandante y el Parlamento demandado) —extremo que corresponde al ámbito del equilibrio institucional, del que no deseo tratar por las razones antes dadas (apartados 5 y 6)— sino *más bien* sobre la existencia (o inexistencia) de legitimación del Parlamento para recurrir contra actos de otras instituciones por razón de la necesidad de una adecuada tutela judicial. Con otras

palabras, el hecho de reconocer dicha legitimación procesal del Parlamento *no* responde a que el Parlamento debe recibir también legitimación activa, después de haberse considerado en la sentencia Los Verdes que posee legitimación pasiva, para poner al Parlamento en pie de igualdad con el Consejo y la Comisión, *sino más bien* responde a que el Parlamento debe recibir la legitimación procesal activa para poder defender adecuadamente sus derechos, facultades y prerrogativas, al igual que otras personas o instituciones.²²

En este razonamiento, *sustancialmente*, no es relevante la comparación entre la legitimación procesal del Parlamento como parte demandante y como parte demandada, sino la comparación entre la legitimación procesal activa del Parlamento en un recurso de anulación contra actos de otras instituciones comunitarias y la legitimación procesal de los particulares (entre otros), asimismo como partes actoras, contra actos de las instituciones comunitarias, inclusive del Parlamento. Dicho de otro modo, aquí se compara la legitimación activa del Parlamento con la legitimación activa de los particulares (entre otros).

Es cierto que en el presente asunto, al abordarse la cuestión de la legitimación procesal del Parlamento como *parte actora*, se suscita el mismo problema de *interpretación* que en el asunto Los Verdes, en el que se examinó la legitimación procesal del Parlamento como *parte demandada*, y ello porque tanto

21 — Sobre la diferencia entre *capacité* y *qualité* para actuar conforme al Tratado CEE [y también sobre el significado de la palabra *intérêt*, interés que en el caso de autos consiste en defender los propios derechos (véase el apartado 6)] léase el antiguo pero aún interesante artículo de C. Cambier, «Le droit de procédure: principe et élément régulateur de l'autorité des juges dans les Communautés européennes», publicado en el libro *De individuele rechtsbescherming in de Europese Gemeenschappen*, 1967, p. 117 y ss. Compárese con J. Boulouis, «La qualité du Parlement européen pour agir en annulation», *Rev. M. Comm.* 1989, pp. 119 y ss.

22 — Véanse también, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Sr. Darmon (apartados 32 y 33) en el asunto Comitología.

en lo relativo a la legitimación activa, de la segunda frase del apartado 1 del artículo 173, como en lo relativo a la legitimación pasiva, de la primera frase del apartado 1 del artículo 173, no se hace referencia expresa al Parlamento e, incluso, tampoco a «otras instituciones» (es decir, el Consejo y la Comisión).

Por consiguiente, la pregunta decisiva que surge con toda crudeza en el presente litigio es la siguiente: ¿Procede conceder al Parlamento una tutela judicial de menor grado que a los particulares (dejando fuera de consideración el ulterior examen de si éstos se ven afectados directa o individualmente, que se analizará en el apartado 17), cuando se trata de defender los propios derechos, facultades o prerrogativas ante el Juez?

La necesidad de una interpretación del artículo 173 del Tratado CEE acorde con la protección jurisdiccional

10. Permítaseme decir de paso que no veo por qué debe responderse a esta pregunta distintamente según se trate de instituciones o de particulares.

Ello no se debe a que estos últimos pueden ser personas *físicas* y que sólo ellos como tal pueden invocar el artículo 6, apartado 1, y el artículo 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, según el cual toda persona tiene derecho a ser juzgada por un Tribunal imparcial, que decidirá los litigios civiles o penales en caso de violación de sus derechos o libertades, y a que se le

garantice asistencia jurídica real.²³ Asimismo, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se reconoce que las personas jurídicas de Derecho privado también pueden invocar derechos o libertades similares, adecuados a su situación especial, si no basándose en el mencionado Convenio Europeo de los Derechos Humanos sí con arreglo a los principios generales del Derecho.²⁴ Mientras que consta que el Convenio Europeo no es aplicable a las personas jurídicas de Derecho privado no se puede deducir *a contrario* que no quepa acudir al Juez, con arreglo a un principio general del Derecho de acceso a la justicia (véase el apartado 12), *si* la estructura institucional del ordenamiento jurídico de que se trata, como el de la Comunidad (véase el apartado 3), no se opone en principio a la posibilidad de imponer judicialmente los derechos, competencias o prerrogativas atribuidos por las leyes o los tratados.

11. Desde que se dictó la sentencia Los Verdes, tampoco se puede oponer al Parlamento una interpretación literal. Como se ha señalado, el párrafo 1 del artículo 173 no contiene, respecto al conjunto de instituciones sujetas al control del Tribunal ni respecto al conjunto de personas facultadas para interponer recurso, referencia alguna al Parlamento ni tampoco una denominación genérica en la que se pueda englobar a esta institución. Por lo que se refiere a las instituciones sujetas al control del Tribunal, éste no ha encontrado obstáculo alguno para someter también al control jurisdiccional los

23 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de octubre de 1987 (Heylens, 222/86, Rec. 1987, p. 4097, apartado 14).

24 — Véanse, por ejemplo, las recientes sentencias de 21 de septiembre de 1989 (Hoechst, asuntos acumulados 46/87 y 227/88, Rec. 1989, p. 2859, apartados 17 y ss.; de 17 de octubre de 1989 (Dow Benelux, 87/87, apartados 28 y ss.), y de 18 de octubre de 1989 (Orkem, 374/87, Rec. 1989, p. 3283, apartados 30 y ss.).

actos del Parlamento en consideración a las exigencias de la tutela judicial de terceros perjudicados.²⁵ Con otras palabras, ante el silencio del texto el Tribunal lo ha interpretado de acuerdo con el imperativo de una tutela judicial tan adecuada como posible. ¿No es válida esta forma de interpretación, colmando una laguna en el texto análoga, cuando se trata de otorgar a las instituciones una tutela judicial similar a la de los particulares, cuando lo que importa es defender los propios derechos, facultades y prerrogativas? Debe señalarse todavía que, en la sentencia Los Verdes, la asociación privada era un partido político, es decir una asociación con vocación de Derecho público, y que los derechos controvertidos en dicho asunto tampoco eran «derechos subjetivos» corrientes, sino pretensiones basadas en créditos electorales.

12. Mucho más que las consideraciones que preceden, me convence el argumento de que en una comunidad de Derecho toda persona que tenga capacidad de obrar debe poder hacer valer, *por sí mismo* y a su propio juicio, ante el Juez sus propios derechos, facultades o prerrogativas. Es éste, a mi parecer, un principio general del Derecho, es decir, la formulación del derecho fundamental a la tutela judicial (como se ha definido en el apartado 6), que, según se ha dicho, también es aplicable a los organismos e instituciones públicas *cuando* la estructura institucional, como la de la Comunidad Europea, prevé la posibilidad de promover ante el Juez conflictos de competencias entre instituciones.

Soy consciente de que con esta afirmación (en un punto limitado pero capital, véase el

apartado 14) contradigo la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Comitología y por tanto invito al Tribunal a revisar su postura sobre este extremo concreto. El Tribunal ha declarado en particular que el Parlamento no está desprovisto de defensa cuando se trata de hacer respetar sus derechos, facultades y prerrogativas. Por un lado, la Comisión, de conformidad con el artículo 155 del Tratado CEE, debe velar por que se respeten las prerrogativas del Parlamento y, en su caso, ella misma debe interponer un recurso de anulación. Por otro lado, además de los Estados miembros, también los particulares pueden recurrir ante el Tribunal de Justicia o instar una cuestión prejudicial. No voy a examinar aquí las objeciones «técnicas» que implica este modo de ver;²⁶ deseo señalar tan sólo que la tutela judicial concedida de este modo es limitada e incompleta por dejar en manos de la Comisión, de los Estados miembros o de los particulares la iniciativa para proteger los derechos y prerrogativas del Parlamento; dicho de otro modo, pone al Parlamento «bajo tutela» en lo que respecta a la imposición judicial de sus propios derechos. Esta es una situación que me parece sumamente insatisfactoria desde el punto de vista de una *tutela judicial adecuada*.

13. En apoyo de la propia legitimación procesal del Parlamento como parte actora en un recurso de anulación, los representantes del Parlamento y la Comisión han puesto acertadamente de relieve durante la fase

26 — Léase al respecto el artículo de M. Thill (pp. 387 y ss.), mencionado en la nota 14. En defecto de una mejor solución, en dicho artículo se menciona la posibilidad que le cabe al Parlamento, a través de un recurso por omisión dirigido contra la Comisión, de obligar a ésta, en su caso (es decir, si ésta no ha obrado por propia iniciativa), a interponer un recurso de anulación para salvaguardar los derechos y prerrogativas del Parlamento. El hecho de tener que recurrir a semejante construcción retorcida y, desde un punto de vista de *Économie de procédure* rechazable, constituye en sí mismo una prueba de la necesidad de conceder al Parlamento la facultad de interponer por sí mismo un recurso de anulación.

25 — Véase la nota 18.

oral que en último extremo se deben poder someter al Juez los conflictos jurídicos de competencias, cuando la negociación política no haya aportado solución alguna. En una Comunidad como la Europea, en la que (ciertamente desde el Acta Única Europea) existe un sutil equilibrio, por un lado, entre las competencias de las instituciones comunitarias entre sí y, por otro lado, entre las competencias de la Comunidad y de los Estados miembros, lo cual da y todavía dará lugar a delicados conflictos de competencias, debe dejarse al Juez la solución final de los conflictos. Si el Tribunal rehusara este cometido, aunque sólo fuera en parte, desatendería su misión de guardián último del Derecho, misión que los Tratados atribuyen al Tribunal de Justicia y no a la Comisión (compárese el artículo 164 con el apartado 1 del artículo 155 del Tratado CEE).

El representante de la Comisión también ha señalado, con acierto, que resolver en otro sentido afectaría forzosamente la apreciación autónoma de la Comisión sobre la iniciación o no de un litigio. Además, plantearía a la Comisión un conflicto de intereses cada vez que no coincidiera con el Parlamento, como en el caso de autos, sobre la solución que procediera dar a un conflicto de competencias. En tal caso, la Comisión, para defender las prerrogativas del Parlamento, ¿debe interponer contra el Consejo (en su caso contra ella misma) un recurso de anulación dirigido contra una solución que la Comisión misma considera fundada y cuya iniciativa probablemente partió de ella misma? Considero que semejante situación

no es acorde con una buena administración de la Justicia que debe evitar los conflictos de intereses.

14. Ya he indicado (apartado 6 *in fine*) que el Tribunal no ha negado en la sentencia Comitología que las prerrogativas del Parlamento deben poder ser objeto de tutela judicial. En este sentido, lo que aquí expongo no es contrario a la anterior sentencia del Tribunal. En efecto, por las citadas razones no me parece una buena solución reservar a terceros, como se sugiere en la sentencia, la iniciativa de realizar la tutela judicial a través de un recurso de anulación, esto es, la forma más eficaz de protección jurisdiccional. Además, como se ha señalado, esta solución dará lugar a que se busquen construcciones para someter el litigio al Juez por otros cauces, construcciones que harán necesaria una interpretación inaudita (como en el recurso por omisión: véase el apartado 5) o una desviación procesal no deseable (véase la nota 26). Estimo que, desde el punto de vista de una adecuada protección jurisdiccional y de una recta administración de la Justicia, la solución más aceptable con mucho es el enfoque directo, que consiste en reconocer al Parlamento una legitimación activa limitada conforme al artículo 173 del Tratado CEE para salvaguardar sus propios derechos, facultades y prerrogativas. Es asimismo la única solución que en caso de vicios sustanciales de forma puede dar plena satisfacción.

15. Fundándome en las consideraciones que preceden, llego a la conclusión de que debe atribuirse al Parlamento la legitimación para promover un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE (o al artículo 146 del

Tratado Euratom) cuando se trate de defender sus propios derechos, facultades o prerrogativas (véase al efecto el apartado 19).

La configuración jurídica de la legitimación procesal activa del Parlamento

16. Ahora se debe dar respuesta a la pregunta de si se debe basar en el apartado 1 o en el apartado 2 del artículo 173 la legitimación procesal del Parlamento, defendida en el apartado anterior, para actuar como parte demandante, con arreglo al artículo 173, en defensa de sus propios derechos, facultades o prerrogativas.

En favor del apartado 1 milita la circunstancia de que versa sobre la legitimación activa de los organismos de Derecho público (Estados miembros e instituciones de la Comunidad); en favor del apartado 2 aboga el hecho de que en él se establece una legitimación activa limitada, vinculada a su propio interés. Permitaseme decir de entrada que tengo preferencia por el apartado 1 del artículo 173. El encuadre más adecuado del Parlamento lo es en la categoría de las personas de Derecho público dotadas de legitimación procesal activa, que, incluso cuando defienden un interés propio, actúan desde determinada faceta de interés general. No obstante, deseo hacer observar primeramente que, considerando la evolución experimentada en la jurisprudencia del Tribunal, tampoco resulta inadecuado el apartado 2 del artículo 173 para dar forma al *jus standi* del Parlamento. Esto me permitirá situar mejor la configuración de dicho *jus standi* en el apartado 1 del artículo 173.

17. El hecho de que en el apartado 2 del artículo 173 solamente se atribuya una legitimación activa a las personas jurídicas (ade-

más de las personas físicas) y de que sólo dichas personas posean capacidad procesal —que debe distinguirse de la legitimación procesal activa (véase el apartado 8)— no me parece que constituya verdaderamente un obstáculo. ¿No se observa en numerosos sistemas jurídicos una tendencia general a enfocar funcionalmente el concepto de persona jurídica, dejando al Juez deducir de la estructuración de la esfera jurídica de una organización o institución, desde el punto de vista del Derecho positivo, si a dicha organización o institución le corresponde (una proporción más o menos importante de) personalidad jurídica dentro de una relación jurídica determinada?

Esta tendencia también se manifiesta claramente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Ya en la sentencia *Union syndicale*, de 8 de octubre de 1974,²⁷ consideró el Tribunal que no se puede negar a un sindicato de funcionarios la competencia para promover un juicio, porque su estructura interna le confiere la autonomía necesaria para actuar como una entidad responsable en las relaciones jurídicas y porque las instituciones comunitarias lo han reconocido como interlocutor con motivo de negociaciones sobre los problemas que atañen a los intereses colectivos del personal. Fundándose en consideraciones similares, el Tribunal reconoció en la sentencia de 28 de octubre de 1982, *Groupement des Agences de voyages*,²⁸ una legitimación activa, con arreglo al apartado 2 del artículo 173, a una sociedad en constitución que según el Derecho interno no posea personalidad jurídica. Asimismo, en la sentencia *Fediol I*, de 1983,²⁹ se atribuyó capacidad procesal a una asociación profesional sin personalidad jurídica porque en el

27 — Sentencia de 8 de octubre de 1974 (*Union Syndicale/ Consejo*, 175/73, Rec. 1974, p. 917).

28 — Sentencia de 28 de octubre de 1982 (135/81, Rec. 1982, p. 3799).

29 — Sentencia de 4 de octubre de 1983 (191/82, Rec. 1983, p. 2913).

marco del Reglamento impugnado se le daba una posición jurídica concreta.³⁰

El artículo 210 del Tratado CEE, que confiere personalidad jurídica a la Comunidad, no contradice este modo de ver: reconoce la personalidad jurídica para la Comunidad en una categoría determinada de relaciones jurídicas, en particular en el ordenamiento jurídico internacional. Sin embargo, esta disposición se opone a la atribución, en el ordenamiento comunitario interno, de capacidad procesal a una institución u organismo al que las normas jurídicas materiales, formales o institucionales confieren una posición jurídica determinada.

18. Constituye un obstáculo más serio contra la aplicación del apartado 2 del artículo 173 el requisito que en él figura de que la decisión o el acto impugnado le afecte al demandante directa e individualmente. Sin embargo, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se ha producido una evolución considerable sobre este extremo. Tradicionalmente se sentó el criterio de que, a una persona que no sea el destinatario de un acto, éste sólo le puede afectar individualmente cuando, por circunstancias particulares o por una situación de hecho, le ataña de tal modo que lo individualice de forma análoga al destinatario.³¹ Sin embargo, con posterioridad se ha aclarado, en asuntos sobre subvenciones y dumping, competencia y ayudas estatales, que la necesidad de protección jurisdiccional ofrece el criterio subyacente para dilucidar quién está facultado

para interponer un recurso de anulación: se refiere concretamente a las personas que hayan participado en el procedimiento previo a la aprobación del acto impugnado. Así consideró el Tribunal en la sentencia *Timex* que los Reglamentos por los que se establece un derecho antidumping, en la medida en que son válidos para todos los empresarios afectados, ciertamente «por su naturaleza y alcance constituyen medidas normativas», pero que un Reglamento de este tipo constituye simultáneamente respecto a la parte demandante «una Decisión que le afecta directa e individualmente» y ello en consideración al cometido que la demandante había desempeñado en el procedimiento de elaboración del Reglamento.³² Posteriormente, en la sentencia *Cofaz*,³³ relativa a ayudas estatales, el Tribunal aclaró su postura como sigue:

«En aquellos casos en los que un Reglamento otorgue a las empresas denunciadas garantías procesales que las legitimen para solicitar de la Comisión que declare que se ha recurrido en infracción de la normativa comunitaria, dichas empresas deben disponer de un recurso destinado a proteger sus intereses legítimos» (apartado 23 de la sentencia).

Teniendo en cuenta esta jurisprudencia, es-timo que no cabe excluir que la legitimación activa del Parlamento se pueda basar igualmente en el apartado 2 del artículo 173. En efecto, como ya he indicado, esta legitimación activa (limitada) se basa, asimismo, en

30 — Véanse otras sentencias en el artículo de M. Thill, pp. 371 y 372, citado en la nota 14.

31 — Véanse, por ejemplo, la sentencia de 15 de julio de 1963 (*Plaumann*, 25/62, Rec. 1963, pp. 205 y ss., especialmente p. 232) y la sentencia de 14 de julio de 1983 (*Spijker*, 231/82, Rec. 1983, p. 2559, apartado 8).

32 — Sentencia de 20 de marzo de 1985 (264/82, Rec. 1985, p. 849). Para un comentario breve, pero preciso, de esta jurisprudencia, véase R. Lauwaars y C. Timmermans, *Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek*, 1989, pp. 115 y ss., especialmente p. 118.

33 — Sentencia de 28 de enero de 1986 (*Cofaz/Comisión*, 169/84, Rec. 1986, p. 391).

una necesidad de protección jurisdiccional para salvaguardar sus propios derechos o competencias, ya que el Parlamento en el caso de autos reclama su competencia de cooperación, que emana del apartado 1 del artículo 100 A del Tratado CEE. Cuando el Parlamento alega también que no ha participado suficientemente en la elaboración de un Reglamento (en el caso de autos el Parlamento reclama la competencia de cooperación en lugar de la competencia de consulta), debe poder disponer de una legitimación activa para proteger, según la sentencia Cofaz, sus «intereses legítimos», al igual que las empresas afectadas en los asuntos antes mencionados, en relación con las «garantías procesales». Esto también es válido cuando el acto impugnado es un Reglamento que, sin embargo, según la sentencia Timex, constituye simultáneamente una decisión que afecta directa e individualmente al demandante, habida cuenta de la misión que éste estaba llamado a desempeñar en el procedimiento de elaboración del Reglamento.

Bien es verdad que la jurisprudencia citada se refería a empresas que se consideraban perjudicadas en sus intereses materiales por el contenido de la decisión o por la negativa de la autoridad competente a entablar un proceso. Para una institución de Derecho público, pienso, un vicio de forma que le afecte es tan esencial o sustancial como el menoscabo de los intereses patrimoniales para una empresa.

19. Así pues, aunque opino que el apartado 2 del artículo 173 no es inadecuado para englobar el *ius standi* del Parlamento, con todo me parece que el apartado 1 del artículo 173 es más indicado al efecto, pues versa sobre la legitimación activa de los organismos de Derecho público. En caso de que el Tribunal comparta esta preferencia,

ello implicará que se deba enmarcar en dicha disposición a una «categoría» especial de instituciones comunitarias, en particular al Parlamento, que sólo puedan ejercitar su legitimación activa para defender sus propios derechos, facultades o prerrogativas. Con todo, no veo por qué esta interpretación «restrictiva» del apartado 1 del artículo 173 debe ser más problemática que la interpretación «extensiva» dada al apartado 2 del artículo 173 por la jurisprudencia del Tribunal comentada en el apartado anterior.

De seguirse esta solución, la determinación de los casos en que se puede considerar que el Parlamento defiende su propia esfera de competencias dará lugar sin duda alguna a problemas de aplicación, como frecuentemente es el caso, aunque no sea así en el presente asunto, según mi opinión, porque ahora es patente el propio interés del Parlamento en el pretendido caso de infracción. Si el Tribunal estimara en cuanto al fondo el recurso del Parlamento, el Consejo se vería obligado efectivamente a seguir el procedimiento de cooperación con el Parlamento. Sin embargo, no siempre existirá semejante interés propio en anular un acto impugnado. Se puede imaginar, por ejemplo, un asunto en el que el Parlamento sostuviera que un Reglamento del Consejo no tuviera su base jurídica en el Tratado.³⁴ En el asunto Comitología, como se ha dicho (véase el apartado 2), tampoco aparecía tan claramente el interés propio del Parlamento.

34 — Otro ejemplo del proceso en el que no estaban en litigio las propias competencias del Parlamento es el asunto *Política común de transportes* (citado en la nota 5), en el que el Parlamento (basándose ciertamente en el artículo 175 del Tratado CEE) solicitó al Tribunal de Justicia que declarara contraria al Tratado la omisión del Consejo para establecer una política común de transportes.

Conclusión

20. De acuerdo con lo que precede llego a la conclusión de que se debe declarar la admisibilidad del recurso del Parlamento con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE y/o con arreglo al artículo 146 del Tratado Euratom, y ello en virtud del apartado 1 (subsidiariamente apartado 2) de dichas disposiciones. Debe reservarse la decisión sobre las costas.