

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS
DEL PARLAMENTO EUROPEO POR EL TRIBUNAL
DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA

MANUEL DELGADO-IRIBARREN G.^aCAMPERO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—I.1. *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios, en general.*—I.2. *El sistema jurisdiccional comunitario.*—I.3. *La posición institucional del Parlamento europeo y el problema del control jurisdiccional de sus actos.*—II. LA LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LOS PROCESOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA.—II.1. *Consideraciones generales.*—II.2. *El recurso de anulación.*—II.2.1. *Consideración general.*—II.2.2. *La diferente regulación en el Tratado CECA y en los Tratados CEE y CEEA.*—II.2.3. *La extensión del artículo 38 CECA a los actos del Parlamento europeo comunes a los tres Tratados: las sentencias de 10 de febrero de 1983 y de 10 de abril de 1984.*—II.2.4. *El reconocimiento de la aplicabilidad del recurso de anulación CEE-CEEA a los actos del Parlamento europeo: las sentencias de 23 de abril y de 3 de julio de 1986.*—II.2.5. *Recapitulación.*—II.3. *El recurso por inactividad.*—II.3.1. *Consideración general.*—II.3.2. *La virtualidad del recurso por inactividad frente a las omisiones del Parlamento europeo.*—II.4. *El recurso por responsabilidad extracontractual de la Comunidad.*—II.5. *Los recursos del personal de la Comunidad.*—III. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES SOBRE ACTOS DEL PARLAMENTO EUROPEO.—III.1. *Consideración general.*—III.2. *Cuestiones prejudiciales de validez sobre actos del Parlamento europeo.*—III.3. *Cuestiones prejudiciales interpretativas sobre actos del Parlamento europeo.*

I. INTRODUCCION

I.1. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS EN GENERAL

La generalización de sistemas de justicia constitucional en los Estados demoliberales contemporáneos ha contribuido decisivamente a derribar el viejo dogma liberal de la soberanía parlamentaria y la consiguiente inmunidad judicial de los actos del Parlamento, y en especial de la ley. El Parlamento ha pasado de ser el órgano supremo, con poderes absolutos e ilimitados, a ser un órgano constitucional del Estado. Como tal, si bien sigue siendo un órgano fundamental del Estado —vértice de la organización estatal en la conocida expresión de SANTI ROMANO—, sus poderes derivan de la Constitución y se encuentran sujetos a ella. La instauración de jurisdicciones constitucionales permite garantizar esa sujeción al atribuir a instancias judiciales el enjuiciamiento de los actos de los órganos constitucionales mediante su confrontación con la Constitución como parámetro normativo superior.

La importancia de este fenómeno de judicialización constitucional ha llevado a considerarlo como característico de una nueva etapa del Estado de Derecho: la del Estado constitucional de Derecho, que se iniciaría a partir de la segunda guerra mundial, y que sustituiría al Estado legal de Derecho, caracterizado por la inviolabilidad del orden legal con independencia de su contenido.

La inserción de la jurisdicción constitucional en la vida estatal asegura y perfecciona el Estado de Derecho; supone su coronación (1).

El problema del control jurisdiccional de los actos parlamentarios se centra entonces en los procedimientos en que se articule éste y, sobre todo, en los criterios en que se debe fundar. La razón está en la especialidad de la norma que sirve de parámetro de enjuiciamiento. En efecto, la norma constitucional se caracteriza por su «amplitud e indeterminación», de manera que «en muchos casos se limita exclusivamente a ofrecer una serie más o menos numerosa de puntos de apoyo incompletos a partir de los cuales puede alcanzarse la decisión» (2).

Por ello, la interpretación constitucional adquiere una singular relevancia, pues «viene a constituirse en sí misma en el equivalente de la Constitución» (3). Desde el punto de vista del Parlamento se traduce en que la sujeción de éste a la Constitución tiene como consecuencia que los límites que ello implica «no sean otros que los establecidos por el juez a partir de la interpretación jurídica de los preceptos constitucionales» (4).

Conviene puntualizar que si bien las anteriores aseveraciones tienen como punto de referencia fundamental las normas legislativas, son también aplicables a otros actos parlamentarios que se desenvuelven en el marco de la autonomía de las Cámaras (así, por ejemplo, los de organización y funcionamiento interno: reglamentos internos, estatutos del personal...).

Ahora bien, en este momento cabe preguntarse si las referencias que acabamos de hacer sobre el control judicial de los actos parlamentarios en el ámbito estatal —en el de los Estados miem-

(1) M. GARCÍA PELAYO, *El «status» del Tribunal Constitucional*, «Rev. Española de Derecho Constitucional», vol. 1, núm. 1, CEC, Madrid, 1981, pág. 16 y siguientes.

Asimismo las citas de la doctrina alemana que hace este autor.

(2) K. HESSE, *Escritos de Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, 1983, página 17 y siguientes.

(3) E. ALONSO GARCÍA, *La interpretación de la Constitución*. CEC, Madrid, 1984, pág. 1.

(4) F. RUBIO LLORENTE, en el Prólogo a la obra citada en la nota anterior, página XXI.

bros de la Comunidad Europea, sin ir más lejos— puede servir de contexto de este trabajo. Dicho con otras palabras, si existen analogías entre el control jurisdiccional estatal de los actos parlamentarios y el que puede ejercer el Tribunal de Justicia comunitario sobre los del Parlamento europeo.

No es momento de incidir en la diferente naturaleza de estas organizaciones políticas —Estados y Comunidades Europeas— ni está en nuestro ánimo hacer una fácil trasposición de las técnicas estatales al ámbito comunitario. Pero, tampoco estamos ante entidades sin puntos de conexión. La construcción comunitaria ha tenido como presupuesto inexcusable una serie de ideas, principios y valores que sus fundadores no podían dejar de trasladar al ámbito supraestatal. Mejor que nosotros podemos traer aquí las autorizadas palabras de PESCATORE: «La Comunidad Europea no es sino una forma de ser, colectiva y solidaria de los Estados miembros, de sus instituciones públicas y de sus súbditos. El orden constitucional de la Comunidad se incardina así directamente en el orden constitucional de los Estados miembros; los valores en juego, políticos y morales, son los mismos sólo que la Comunidad los considera a escala del conjunto europeo» (5).

Es por ello que se habla de «comunidad de derecho» y se encomienda a un órgano jurisdiccional —el Tribunal de Justicia de las Comunidades— la función de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados (artículos 31 CECA, 164 CEE y 136 CEEA). Los Tratados originarios —de los que con frecuencia se afirma que integran la «Constitución» comunitaria— guardan indudables similitudes con las Constituciones estatales: no sólo por encontrarse en la cúspide del ordenamiento comunitario y ser el parámetro de validez de todas las demás normas y actos comunitarios, sino también por el «carácter general, impreciso e incompleto de sus reglas» (6). Este último aspecto muestra la importancia que adquiere la interpretación que de los Tratados haga el órgano a quien se encomienda por éstos esa función. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia adquiere, así, una relevan-

(5) P. PESCATORE, *La estructura jurídica de las Comunidades europeas*, «Doc. Adm.», núm. 185, Madrid, enero-marzo 1980, pág. 28.

(6) G. ISAAC, *Manual de Derecho Comunitario General*, Ed. Ariel, Barcelona, 1985, pág. 163.

cia al menos equiparable a la de los Tribunales Constitucionales estatales, aspecto éste sobre el que volveremos más adelante.

La práctica confirma plenamente esta idea. El Tribunal ha realizado una labor de creación del marco jurídico necesario de las comunidades económicas configuradas por los Tratados, estableciendo principios (aplicabilidad directa, primacía, paralelismo de competencias internas y externas...), que no estaban explícitamente previstas en ellos, y que, sin embargo, en la actualidad se consideran capitales para explicar las características del ordenamiento comunitario. Tendremos ocasión de comprobar estos extremos a lo largo de este trabajo, pues ha sido también en nuestro tema donde la jurisprudencia ha tenido que precisar la regulación dada por los Tratados.

Todavía podríamos encontrar otras analogías como la existente entre la condición de «institución» comunitaria (atribuida por los Tratados al Parlamento y al Tribunal, junto con el Consejo y la Comisión) y la de «órgano constitucional estatal» (7). Pero también existen importantes rasgos diferenciadores sobre los que debemos detenernos. En particular, la organización del sistema jurisdiccional comunitario y la competencia de atribución conferida al Tribunal, de una parte; y la peculiar posición del Parlamento en el sistema institucional comunitario, de otra. A ellas vamos a dedicar las siguientes líneas.

I.2. EL SISTEMA JURISDICCIONAL COMUNITARIO

Como es sabido, el sistema judicial comunitario no reside exclusivamente en el Tribunal de Justicia. Los autores de los Tratados quisieron incorporar al mismo a los Tribunales nacionales, único

(7) GARCÍA DE ENTERRÍA, en un reciente trabajo, cita otro de H. P. YPSEN en este sentido. Véase en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. D. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO. Civitas, Madrid, 1986, I, pág. 658.

Por su parte, H. RASMUSSEN compara las funciones del Tribunal de Justicia con las ejercidas por los Tribunales en los Estados Unidos. Véase en el estudio del autor sobre *El Tribunal de Justicia* en la obra colectiva editada por la Comisión de las Comunidades Europeas. *Treinta años de Derecho comunitario*, Luxemburgo, 1984, pág. 165 y sigs.

medio, por otra parte, de asegurar la aplicabilidad directa del Derecho comunitario. Más aún, los órganos judiciales nacionales constituyen las verdaderas jurisdicciones de derecho común en materia de aplicación del Derecho comunitario (8). Es bien conocida la descripción que R. LECOURT hace de esta situación: «Cualquier juez nacional es también juez comunitario; y lo es incluso más, en cierto sentido, que el Tribunal cuya competencia es únicamente de atribución» (9). El fundamento de estas afirmaciones se encuentra en el artículo 183 CEE —igualmente en los artículos 40 CECA y 155 CEEA— al disponer que «sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Justicia por el presente Tratado, los litigios en que la Comunidad sea parte no son por ello sustraídos a la competencia de las jurisdicciones nacionales».

Esa competencia de atribución no es, por otra parte, distinta a la que ha sido conferida a las demás instituciones y a la propia Comunidad. Los Estados miembros no se han limitado a conferir determinadas competencias a las Comunidades, sino que han especificado las instituciones a las que se encomienda su ejercicio, y la forma en que han de hacerlo. Se trata de un principio fundamental de la organización comunitaria, que recogen los Tratados de manera inequívoca: «Cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado» (artículos 4 CEE, 3 CEEA y 7 CECA). Misión esencial del Tribunal será garantizar que cada institución actúe dentro de esos límites (10). Pero, a la vez, está obligado a mantenerse dentro de lo que le han sido fijados por los Tratados.

En efecto, la competencia de atribución del Tribunal exige que su función garantizadora del Derecho comunitario deba circunscribirse a los procedimientos y en las condiciones que prevén los Tratados. El control de los actos de las instituciones —y entre ellos, los del Parlamento— sólo puede realizarse mediante los me-

(8) J. BOULOUIS y R.-M. CHEVALLIER, *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, 3.^a ed., Dalloz, París, 1983, pág. 297.

(9) R. LECOURT, *L'Europe des juges*, Bruselas, Bruylant, 1976, pág. 9.

(10) El Tribunal recuerda continuamente esta idea en sus fallos relativos al control de la actividad de las instituciones. Véase, por ejemplo, la reciente sentencia de 3 de julio de 1986 que comentamos en el apartado II.2.4. de este trabajo.

canismos que se recogen en aquéllos. El propio Tribunal lo ha reconocido al señalar que «no le corresponde derogar el sistema judicial establecido por el Tratado» (11), ni la interpretación del Tratado le permite «modificar por propia autoridad los términos mismos de su competencia» (12). Nuestro examen debe centrarse, pues, en esos procedimientos que se sustancian ante el Tribunal de Justicia, para indagar los términos en que es posible el control jurisdiccional de los actos del Parlamento europeo. Conviene, sin embargo, hacer algunas precisiones para desterrar cualquier posible minusvaloración de la función de el Tribunal.

Es cierto que el Tribunal, como las demás instituciones deben actuar dentro de los límites de sus competencias. Pero, en ese marco goza de una amplísima capacidad de actuación. Nos hemos referido ya al carácter impreciso e incompleto de las reglas contenidas en los Tratados. Su misión es —en los supuestos que le planteen los sujetos legitimados— precisar y concretar aquéllas, y para ello los tratados no le han impuesto limitaciones. En esa función hermeneútica goza de «total independencia para elegir las fuentes jurídicas en que se funde su interpretación» (13). Ello le va a permitir no sólo precisar los términos vagos o equívocos, sino también colmar las lagunas existentes, atendiendo a nuevas situaciones no previstas por los autores de los Tratados. Esta cuestión es de capital importancia para nuestro tema, como tendremos oportunidad de comprobar, pues los procedimientos de control de los actos de las instituciones no se han modificado desde los Tratados fundacionales.

El Tribunal, por otra parte, ha defendido su competencia para resolver cuestiones no previstas en los Tratados, rechazando la práctica del «non liquet» de otras instancias judiciales internacionales: «El Tribunal, so pena de cometer una denegación de justicia, debe resolver estos casos inspirándose en los principios reconocidos por las legislaciones, la doctrina y la jurisprudencia de los países miembros» (14).

(11) STJCE, 4-7-1963, as. 12/63, Rec. 1963, pág. 186.

(12) STJCE, 17-2-1977, as. 66/76, Rec. 1977, pág. 305 y sigs.

(13) G. ISAAC, *ob. cit.*, pág. 42.

(14) STJCE, 12-7-1957, as. 7/56 y 3 a 7/57, Rec. 1957, pág. 118.

Si a todo ello añadimos otros factores propios de la dinámica en que se desenvuelve la producción normativa comunitaria —la rigidez del derecho originario por la complejidad y dificultad del procedimiento de revisión, así como la inercia del derecho derivado por los bloqueos en el seno del Consejo (15)— alcanzaremos a situar al Tribunal en la privilegiada posición que ocupa y a valorar la «integración a través del Derecho» (16) que está llamado a realizar.

I.3. LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO EUROPEO Y EL PROBLEMA DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE SUS ACTOS

Analizados los rasgos más característicos de la competencia del Tribunal de Justicia para controlar los actos de las instituciones comunitarias, debemos detenernos en la otra vertiente de nuestro trabajo, esto es, la relativa al objeto de ese control jurisdiccional. Para ello, conviene que consideremos, siquiera brevemente, el «status» del Parlamento en el sistema institucional comunitario, pues ofrece elementos reveladores para considerar el problema del control jurisdiccional de sus actos.

La «Asamblea» fue creada por el Tratado de París, constitutivo de la CECA, como órgano representativo «de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad» (artículo 20). Similar tratamiento recibiría en los Tratados constitutivos de la CEE y de la CEEA (artículos 137 CEE y 107 CEEA). Sin embargo, se produjo entonces una importante decisión: la unificación en una sola institución común a las tres Comunidades (Convenio relativo a ciertas instituciones comunes a las Comunidades europeas de 25 de mayo de 1957). Asamblea única, por tanto, y con naturaleza de institución comunitaria (artículos 4 CEE, 3 CEEA y 7 CECA). Sin embargo, el propio término utilizado —Asamblea y no Parlamen-

(15) G. ISAAC, *ob. cit.*, pág. 163.

(16) GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. cit.*, pág. 657.

DÍEZ DE VELASCO recuerda otro factor de interés, citando lo escrito por D. LASOK: «En ausencia de un verdadero sistema de control parlamentario, el Tribunal de Justicia ejerce un poder de control jurídico que conduce a resolver frecuentemente cuestiones de carácter fundamentalmente político

to (17)— ya mostraba significativamente el alcance que los fundadores de las Comunidades pretendían dar a esta institución. A la Asamblea no se le confería la potestad legislativa comunitaria, sino que sus competencias serían de índole consultivo y de control político de la Comisión. Se trataba de cumplir con la exigencia democrática de dotar a la nueva organización supranacional del órgano más característico de la representación popular, pero sin sufrir el riesgo que podía representar para los Estados miembros. Por otra parte, al quedar diferida para el futuro su elección mediante sufragio universal directo, su legitimidad democrática no era diferente de las demás instituciones comunitarias.

Las anteriores consideraciones son bien conocidas. Si las traemos aquí es por la íntima conexión que tienen con el objeto de nuestro estudio.

En efecto, esa configuración de la Asamblea comunitaria se realiza al mismo tiempo que se establece el sistema de control jurisdiccional de los actos de las instituciones comunitarias. Este debía centrarse en la actividad de las instituciones «activas», dotadas de poderes capaces de producir efectos jurídicos frente a terceros. Únicamente los actos de la Comisión y del Consejo son los que se incluían en esa categoría, pues sólo estas instituciones eran competentes para decidir y ejecutar las diversas políticas comunitarias, para lo cual se les habían conferido las potestades de producción normativa comunitaria. En el sistema originario de los Tratados sólo la Comisión y el Consejo podían dictar actos que entrañasen consecuencias jurídicas para terceros (18). La carencia de potes-

y económico. Desempeña así, con espíritu de independencia y dinamismo jurídico, un papel constructor en la formación del cuerpo del Derecho comunitario.» Véase en el *Tratado de Derecho comunitario europeo*, dirigido por GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ CAMPOS y MUÑOZ MACHADO, *ob. cit.*, Tomo I, página 648.

(17) A pesar de que en ocasiones se utilizan indistintamente los términos de «Asamblea» y «Parlamento», es más frecuente que cuando se quiere equipararlos se califique a la Asamblea de «legislativa». Si bien el uso de estos términos se caracteriza por la imprecisión, se ha escrito también que la Asamblea se convierte en Parlamento cuando asume la responsabilidad del Gobierno. Véase DOUGLAS VERNEY, *Análisis de los sistemas políticos*, Tecnos, Madrid, 1961, pág. 28 y sigs.

(18) P. PESCATORE, *Reconnaissance el contrôle judiciaire des actes du Parlement européen*, «Rev. trim. de droit européen», enero-marzo 1978, pág. 586.

tades decisorias hacía que los actos del Parlamento no mereciesen una consideración singular a los autores de los Tratados, al contrario que en el caso de la Comisión y el Consejo. Únicamente el ámbito académico parecía ser el destino de nuestro tema.

Lo anterior no quiere decir que ningún acto de la Asamblea fuese revisable jurisdiccionalmente. De una parte, el artículo 38 CECA, establecía expresamente que las decisiones de la Asamblea eran susceptibles del recurso de anulación, si bien con unas condiciones más restringidas —respecto a la legitimación activa y a la motivación del recurso (19)— que las previstas para los actos de la Alta Autoridad. P. PESCATORE podía escribir en 1978 que en un período superior a 25 años todavía no se había utilizado ni una sola vez (20). Hasta 1981 no se plantearía ante el Tribunal este recurso (21), una vez producidas las modificaciones en el status de la Asamblea a que a continuación nos referiremos.

Igualmente eran recurribles los actos dictados en el ámbito doméstico propio de la potestad de organización y funcionamiento de la Cámara. Así, el que pudieren plantear los funcionarios parlamentarios o los derivados de su actividad contractual o extracontractual.

Parece entonces que, por el contrario, quedarían excluidos los procedimientos de control de legalidad de las instituciones (recurso de anulación o por inactividad, excepción de ilegalidad y cuestión prejudicial de validez). No tanto porque se pretendiese consagrar la inmunidad jurisdiccional de los actos parlamentarios, sino por esa manifiesta incapacidad general del Parlamento para dictar actos que pudiesen entrañar efectos a terceros.

Debe observarse, sin embargo, que la redacción de los Tratados no lleva estos postulados hasta sus últimas consecuencias. Es cierto que —con la excepción del artículo 38 CECA ya indicado— estos se limitan a considerar como susceptibles de los recursos de anulación o por inactividad los actos u omisiones del Consejo y de la Comisión (artículos 173 y 175 CEE y concordantes). En cambio, las cuestiones prejudiciales —y entre ellas, por tanto, las de validez, que

(19) Vid. *infra* II-2-2.

(20) P. PESCATORE, *Reconnaissance...*, *ob. cit.*, pág. 585.

(21) Vid. *infra* II-2-3.

tienen la misma función de control de la legalidad de la actividad de las instituciones (22)— pueden suscitarse respecto de los actos de las «instituciones» de la Comunidad (artículo 177 CEE). Resultaría paradójico admitir que los Estados miembros y las demás instituciones no puedan recurrir los actos u omisiones del Parlamento —al no mencionarlos los artículos 173 y 175 CEE— y si podrían hacerlo los particulares, solicitando a los Tribunales nacionales el planteamiento de una cuestión prejudicial de validez sobre un acto de una institución como el Parlamento (artículo 4 CEE y concordantes). Por el contrario, este es uno de los argumentos esgrimidos en favor del control de la legalidad de los actos del Parlamento mediante el recurso de anulación, como trataremos más adelante.

Ahora bien, estos planteamientos teóricos se han visto desbordados por la importante modificación del status de la Asamblea producida durante la década de los 70. Desde sus orígenes, ésta inició una «perseverante lucha por el poder» (23) —en 1962 decidió denominarse «Parlamento Europeo», términos estos que no han sido recogidos en los Tratados hasta la reciente Acta Unica Europea (24)—, pero sólo a partir de entonces se tradujo en una variación sustancial de su posición y atribuciones.

De una parte, mediante el reforzamiento de su legitimidad democrática, tras la aprobación del Acta sobre la elección de representantes de la Asamblea por sufragio universal directo, el 20 de septiembre de 1976 y la celebración de las primeras elecciones en junio de 1979. De otra, más importante para nuestro tema, por la progresiva atribución al Parlamento de nuevas competencias.

Efectivamente, el Parlamento ha mejorado su posición en materia legislativa —mediante procedimientos como el de concerta-

(22) Véase, por ejemplo, recientemente R. JOLIET, *Le système de protection juridictionnelle dans la CEE*, Rec. Dalloz, Sirey, núm. 12, 1985, pág. 65 y siguientes.

(23) G. ISAAC, *ob. cit.*, en nota 6, pág. 72.

(24) Véase en la publicación del «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, serie A núm. 3-2, de 16 de septiembre de 1986, páginas 3-18.

ción o el de cooperación previsto en el Acta Unica Europea (25)— y de control político (extendiéndolo al Consejo y al marco de la «cooperación política»). Pero sobre todo, el Parlamento se ha convertido en «codetentador de la actividad presupuestaria comunitaria» (26).

Las modificaciones llevadas a cabo por el Tratado de Luxemburgo de 22 de abril de 1970 y el de Bruselas de 22 de julio de 1975 le han conferido potestades como la de rechazar el proyecto de presupuesto en su conjunto, enmendar los gastos no obligatorios, y, a través de su Presidente, declarar formalmente su aprobación definitiva. Se trata, en suma, de un conjunto de poderes reales que modifican la posición del Parlamento respecto de las demás instituciones comunitarias. Su ejercicio comporta, además, la irrupción de un conjunto definido de actos jurídicos, destinados a producir efectos frente a terceros, en especial respecto a las demás instituciones y a los Estados miembros. Se abre, en consecuencia, un foco potencial de conflictos y tensiones que deben encontrar un cauce jurídico que permita su solución.

La práctica ha confirmado esta idea, y la aprobación de los diferentes presupuestos comunitarios desde 1979 ha provocado tensiones que han tenido reciente corolario en la impugnación por el Consejo, con la adhesión de tres Estados, del Presupuesto para 1986 y la posterior anulación del mismo por la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 1986, que tendremos ocasión de analizar.

Esta mutación se ha producido sin que se haya modificado la redacción originaria de los mecanismos procesales de control de las instituciones. El problema tiene mayor relevancia respecto al recurso de anulación, y en él nos detendremos con mayor detalle, analizando la más reciente jurisprudencia. Pero también haremos mención del resto de procedimientos en la medida en que resulten de interés como instrumentos de control jurisdiccional de la actividad del Parlamento europeo. No debe olvidarse, en cualquier caso, que estos pueden ir adquiriendo mayor interés si se mantiene esa tendencia al incremento progresivo de las atribuciones del Parlamento.

(25) Artículos 6 y 7; en la publicación citada en nota 24, págs. 5-6.

(26) G. ISAAC, *ob. cit.*, pág. 74.

II. LA LEGITIMACION PASIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LOS PROCESOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

II.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Entre las múltiples clasificaciones que se han hecho sobre las atribuciones del Tribunal (27) nos interesa aquí la que distingue entre su competencia contenciosa, prejudicial y consultiva (28). Descartando esta última —que permite al Tribunal ejercer el control preventivo de determinados actos comunitarios (29), pero no referidos ninguno de ellos al Parlamento—, vamos a centrar nuestro estudio en los recursos directos —competencia contenciosa— e indirectos —competencia prejudicial—.

La competencia contenciosa engloba todos aquellos instrumentos que permiten a una parte, legitimada activamente, formular una pretensión procesal frente a otra, legitimada pasivamente, pretensión que se sustancia en un proceso ante el Tribunal. La prejudicial por el contrario, se limita al planteamiento ante el Tribunal de Justicia por los tribunales nacionales de una cuestión sobre la interpretación de los Tratados, o sobre la validez o interpretación de los actos adoptados por las instituciones, cuando lo estimen necesario para poder emitir su fallo en un proceso seguido ante dichas jurisdicciones nacionales. En este caso no se da propiamente un enfrentamiento procesal entre dos o más sujetos, sino que el Tribunal se reduce a resolver la consulta suscitada por otro órgano jurisdiccional. Nos ocuparemos en primer lugar de la primera de las categorías indicadas.

Otra de las clasificaciones doctrinales, la que atiende a la finalidad de los procedimientos, nos va a permitir delimitar nuestro campo de estudio. Así, se distingue entre el control judicial de los

(27) A alguna de ellas se refiere R. JOLIET, *Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le contentieux*, Ed. Fac. de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de Lieja, 1981, págs. 3-6.

(28) DÍEZ DE VELASCO, *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 43 y sigs.; G. ISAAC, *ob. cit.*, pág. 262 y sigs.

(29) Vid. RASMUSSEN, en *Treinta años...*, *ob. cit.*, págs. 201-204.

actos de los Estados miembros y el de los actos de las instituciones comunitarias (30). Obviamente, sólo estos últimos nos interesan.

Entre los mecanismos contenciosos que permiten el control de la actividad de las instituciones comunitarias, unos se centran en la legalidad de las acciones u omisiones (recurso de anulación y recurso de inactividad, respectivamente); otros, por el contrario, pretenden la reparación de los daños causados por aquéllas en el ejercicio de sus funciones (recurso por responsabilidad extracontractual); en fin, los Tratados también han atribuido al Tribunal competencia para conocer los litigios entre la Comunidad y sus agentes (recursos del personal de las Comunidades).

En todos estos procesos comunitarios debemos indagar si permiten la legitimación pasiva del Parlamento, y en qué condiciones, pues sólo en la medida en que éste puede tener la cualidad de parte demandada podrán ser controlados jurisdiccionalmente sus actos por el Tribunal.

II.2. EL RECURSO DE ANULACIÓN

II.2.1. *Consideración general*

Dentro de los procedimientos jurisdiccionales de control de la legalidad de los actos de las instituciones comunitarias, trataremos en primer lugar, el recurso de anulación. Se encuentra regulado en los artículos 33, 34 y 38 del T. CECA, 173 y 174 del T. CEE y 146 y 147 del T. CEEA (que reproduce los mencionados preceptos del T. CEE), es sabido conforme al modelo francés del recurso contencioso-administrativo por exceso de poder. La pretensión procesal consiste en la petición al Tribunal de la declaración de nulidad «ab origine» del acto impugnado con efectos temporales «ex tunc» y espaciales «erga omnes» (31). Constituye por tanto una pieza esencial del sistema jurisdiccional comunitario.

(30) H. SCHERMERS, *Judicial Protection in the E.C.*, 2.^a ed., Deventer, 1979, pág. 112 y sigs.

(31) Vid. VANDERSANDEN y BARAV, *Contentieux communautaire*, Bruselas, 1977, pág. 214 y sigs.

El Tribunal ha dado una interpretación extensiva al objeto del recurso, entendiendo que éste puede interponerse contra cualquier disposición de las instituciones dirigidas a producir un efecto jurídico (STJCE de 31-3-1971), cualquiera que sea su denominación o forma externa (STJCE de 11-11-1981), siempre que constituya la manifestación definitiva de la voluntad de la institución (STJCE de 5-12-1963).

Ese «auténtico principio de universalidad del recurso de anulación» (32), consagrado por el Tribunal, se encuentra, sin embargo, limitado por los requisitos para poder interponerlo. Unicamente los Estados miembros, el Consejo y la Comisión están legitimados para plantear el recurso sin necesidad de invocar interés alguno. Por el contrario, las personas físicas y jurídicas —las empresas y asociaciones de empresas en el ámbito CECA— deben justificar su cualidad de destinatarios o de resultar afectados directa e individualmente por el acto en cuestión. El Tribunal, además, en su extensa, variada y divergente jurisprudencia (33), ha interpretado de forma restrictiva estos criterios en lo concerniente a la impugnación de reglamentos o de decisiones dirigidas a un tercero, acentuando así el carácter subjetivo del recurso.

En fin, el recurso debe ser interpuesto en el breve plazo de 1 mes en el ámbito CECA y de 2 meses en el de los Tratados de Roma, y debe fundarse en alguno de los motivos previstos en los Tratados: externos o formales (incompetencia y vicio sustancial de forma) e internos o de fondo (violación del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución y desviación de poder).

II.2.2. *La diferente regulación en el Tratado CECA y en los Tratados CEE y CEEA*

Esbozados los rasgos esenciales del recurso de anulación, debemos entrar ya a considerar si cabe impugnar por esta vía los actos del Parlamento europeo «cualquiera que sea su naturaleza, denominación o forma, dirigidos a producir efectos jurídicos» —conforme a la jurisprudencia del Tribunal sobre los actos impug-

(32) G. ISAAC, *ob. cit.*, pág. 272.

(33) R. JOLIET, *Le droit...*, *ob. cit.*, págs. 69-93.

nables—, y en qué condiciones. Dicho con otras palabras, si el Parlamento europeo está legitimado pasivamente en el proceso comunitario de anulación.

La primera constatación que debe tenerse en cuenta es la diferencia entre la regulación del Tratado de París y la de los Tratados de Roma. El primero incluye explícitamente «los acuerdos de la Asamblea» (artículo 38 CECA), como actos susceptibles de este tipo de recurso mientras que los Tratados CEE y CEEA se refieren únicamente a los «actos del Consejo y de la Comisión» (artículos 173 CEE y 146 CEEA).

En efecto, el artículo 38 del TCECA dispone lo siguiente:

«El Tribunal podrá anular, a petición de uno de los Estados miembros o de la Alta Autoridad, los acuerdos de la Asamblea o del Consejo.

La petición deberá presentarse en el plazo de un mes a partir de la publicación del acuerdo de la Asamblea o de la comunicación del acuerdo del Consejo a los Estados miembros o la Alta Autoridad.

Sólo podrán invocarse en apoyo de este recurso, los motivos de incompetencia o vicio sustancial de forma.»

El Tratado CECA reconoce, por tanto, legitimación pasiva al Parlamento en el recurso de anulación pero de manera especial ya que, en primer lugar, sólo están legitimados para impugnar sus actos algunos de los sujetos privilegiados: los Estados miembros y la Comisión, pero no el Consejo; tampoco lo están las empresas y asociaciones de empresas.

En segundo término, únicamente son invocables motivos externos o formales, por lo que queda vedado el control del fondo de los mencionados acuerdos. Sólo cabe alegar la incompetencia del Parlamento para tomar un acuerdo o los vicios en el procedimiento seguido para su adopción.

Con todo, el Tratado CECA abre este cauce procesal a los acuerdos de la Asamblea. Los Tratados de Roma, por el contrario omitieron toda referencia a estos, con lo que, al gozar el Tribunal una competencia de atribución, la conclusión que se esgrimía era que en el ámbito CEE-CEEA los actos de la Asamblea quedaban exclui-

dos del recurso de anulación. Este era el criterio mantenido por la doctrina (34), justificado no sólo en el tenor literal del artículo 173, sino también en la posición institucional de la Asamblea. La atribución progresiva de nuevas competencias y la consiguiente modificación de su «status», según hemos podido ver, exige un nuevo planteamiento del problema que permita solventar la hipótesis de «poderes jurídicos incontrolados e incontrolables que pongan en cuestión la idea misma de legalidad, una de las bases constitutivas del orden comunitario» (35). Sobre ello volveremos más adelante. Ahora nos interesa poner de relieve algunas de las consecuencias que se derivan de la diferente regulación de los Tratados. En particular el problema de los actos del Parlamento comunes a los tres Tratados.

El Parlamento, como institución única y común de las tres Comunidades, tiene competencia para adoptar un conjunto de medidas relativas a su organización y funcionamiento. Su base normativa se encuentra en los tres Tratados sin posible deslinde, pues constituyen el presupuesto necesario para el ejercicio de las competencias conferidas por éstos. Los acuerdos de la Asamblea sobre materias comunes a los tres Tratados, ¿son susceptibles del recurso de anulación previsto en uno sólo de ellos?

Como ha puesto de relieve MASCLÉ (36) se trata de resolver el enfrentamiento de dos cuestiones antagónicas: la autonomía de los Tratados y la indivisibilidad de ciertos actos comunitarios que pueden ser igual y simultáneamente imputables a cada Tratado. La autonomía de los Tratados se opone a la extensión de los efectos de uno de ellos a los demás, si estos últimos no lo prevén; pero también a que no dejen por ello de aplicarse aquéllos. En nuestro caso, impediría aplicar el artículo 38 CECA a los actos que se adopten en virtud de lo dispuesto en los Tratados CEE o CEEA, pero a la vez, no podría vedarse su aplicación si encuentran fundamento en el Tratado CECA.

Frente a ese principio se alza la naturaleza indivisible de los

(34) Vid. VANDERSANDEN y BARAV, *Contentieux...*, *ob. cit.*, págs. 135-136; G. ISAAC, *ob. cit.*, pág. 271.

(35) P. PESCATORE, *Reconnaissance...*, *ob. cit.*, pág. 587.

(36) J. C. MASCLÉ, *Le Parlement européen devant ses juges*, «Revue du Marché Commun», 1983, pág. 527.

actos comunes, que excluye el deslinde de su fundamento normativo y requiere la aplicación de un régimen jurídico único. Lo contrario llevaría a resultados absurdos como la hipotética anulación de un acto indivisible en el ámbito CECA pero no en el ámbito CEE-CEEA. Es, por tanto, ineludible asegurar la aplicación de un régimen jurídico único a esos actos comunes, con independencia de la diferente regulación dada por los Tratados. Es éste un ejemplo más del carácter dinámico del proceso de integración comunitaria, que obliga a encontrar soluciones a supuestos distintos de los configurados originariamente por los Tratados.

Lo que hay que dilucidar, en este caso, una vez mantenida la exigencia de un régimen jurídico único, es si éste debe ser el previsto en el Tratado CECA (que prevé explícitamente el recurso de anulación para los acuerdos de la Asamblea) o el de los Tratados CEE y CEEA (que no lo hacen). La cuestión se ha planteado ante el Tribunal de Justicia, precisamente en la primera ocasión en que se ha interpuesto un recurso de anulación contra un acuerdo del Parlamento. Posteriormente, el Tribunal pudo confirmar su criterio favorable a la extensión del recurso ex artículo 38 CECA a los actos comunes a los tres Tratados, en un nuevo litigio sobre la misma materia.

II.2.3. *La extensión del artículo 38 CECA a los actos del Parlamento europeo comunes a los tres Tratados: las sentencias de 10 de febrero de 1983 y de 10 de abril de 1984*

a) La sentencia de 10 de febrero de 1983.

El 7 de julio de 1981 el Parlamento europeo (en adelante PE) aprobó una resolución sobre «la sede de las instituciones de la CE y en particular del PE». En ella se indicaba que a la vista de que los Gobiernos de los Estados miembros no habían procedido a fijar la sede definitiva de las instituciones comunitarias, hasta que lo hicieran, y con el fin de concentrar sus trabajos en un solo lugar, acordaba que las sesiones plenarias se celebrarían en Estrasburgo y las de las Comisiones así como las reuniones de los Grupos parlamentarios en Bruselas; igualmente se acordaba proceder a la re-

visión de la sede de su secretaría general y de los servicios técnicos para evitar los constantes desplazamientos.

El Estado luxemburgués recurrió esta resolución, invocando el artículo 38 CECA y solicitando del Tribunal su anulación por ser el PE incompetente para resolver sobre la sede de las instituciones. El recurso dio lugar al asunto 230/81 que concluyó con la sentencia de 10 de febrero de 1983 (37). En ella el Tribunal desestima el recurso por entender que el PE está autorizado a adoptar las medidas apropiadas para asegurar el buen desarrollo de sus trabajos, sin que la aprobación de la resolución de referencia implique la invasión de la competencia conferida a los Gobiernos de los Estados miembros para fijar la sede de las instituciones. De mayor importancia para nuestro tema son las consideraciones por las que rechaza la excepción de inadmisibilidad alegadas por el Parlamento.

En efecto, el PE alegó una excepción de inadmisibilidad del recurso, por no estar reconocido en los Tratados CEE y CEEA, invocando principios como el de separación de poderes o el de la competencia de atribución del Tribunal.

Frente a ello el Gobierno luxemburgués defendió esta vía respecto de los actos de naturaleza institucional del PE, rechazando la tesis de que los autores de los Tratados pretendieran sustraer al Parlamento del control de legalidad cuya custodia fue conferida al Tribunal. Abogó por una interpretación extensiva de los Tratados, a la vista del incremento de competencias del PE, que evitará la existencia de lagunas en la protección jurisdiccional.

El Tribunal, sin entrar en la posibilidad de plantear el recurso de anulación respecto de los actos del PE en el marco CEE-CEEA, resolvió la cuestión de los actos comunes a los tres Tratados con la siguiente argumentación: al referirse el acto litigioso a la organización y funcionamiento institucional, concierne de manera simultánea e indivisible al dominio de los tres Tratados, por lo que son susceptibles las vías de recurso previstas en uno de ellos. El Tribunal admitió, pues, la aplicación del recurso de anulación CECA a los actos del PE comunes a los tres Tratados. Con posterioridad,

(37) Rec. 1983, págs. 255-325.

Véase igualmente el comentario de MASCLÉ en *Le Parlement...*, *ob. cit.*, págs. 525-531.

pudo definitivamente consagrarlo, al proceder por primera vez a la anulación de un acto de la Asamblea.

b) La sentencia de 10 de abril de 1984

En efecto, la controversia sobre el lugar de trabajo del Parlamento fue nuevamente planteada al Tribunal por el Gobierno luxemburgués (38). En este caso, se impugnó la aprobación, en la sesión plenaria, celebrada el 20 de mayo de 1983, de la resolución sobre «las consecuencias de la adopción por el Parlamento europeo del Informe Zagari» (39), (objeto del anterior recurso), que acordaba proceder al reparto del personal de su secretaría general, mediante su instalación permanente en Estrasburgo —para atender a las sesiones plenarias— y en Bruselas —para hacer lo propio respecto de las Comisiones— se encargaba igualmente a la Mesa y al secretario general que adoptasen las reformas estructurales y las medidas de reorganización interna que exigiere la ejecución de la mencionada resolución.

En este caso, el Parlamento ya no cuestionó la aplicabilidad del artículo 38 CECA a los actos institucionales comunes a los tres Tratados, limitándose a objetar que el acuerdo impugnado tuviese la naturaleza de decisión revisable judicialmente; por el contrario, entendía que se reducía a una simple invitación para que los órganos parlamentarios competentes adoptaran determinadas medidas administrativas.

Igual parecer fue el suscrito por el Abogado general Mancini en sus conclusiones, al considerar que la resolución cuestionada no era una decisión, conforme a la jurisprudencia del Tribunal, por estar desprovista de efectos jurídicos externos; a su juicio, sólo serían susceptibles de control judicial las medidas concretas que, en ejecución de la resolución, adoptasen la Mesa y el secretario general.

Contrariamente, para el Tribunal, la resolución litigiosa entrañaba una decisión precisa, consistente en la reorganización del personal de la Cámara, lo que exigía medidas de ejecución que se

(38) STJCE, 10-4-1984, as. 108/83, Lux/PE, Rec. 1984, págs. 1.945-1.967.

(39) J.O.C.E. 161, 20-6-1983, pág. 155.

encomendaban a la Mesa y al secretario general. Pero, la resolución por sí sola, ya era una decisión que producía efectos jurídicos, y, por tanto, susceptible de ser recurrida. Seguidamente, la consideración del fondo del recurso, le llevaría a declarar la nulidad de la resolución, por ser el PE incompetente para modificar la sede de su secretaría general en contra de los acuerdos de los Gobiernos de los Estados miembros.

Con las dos sentencias reseñadas, el Tribunal ha consagrado la protección jurisdiccional, a través del recurso de anulación ex artículo 38 CECA, frente a los actos del Parlamento europeo comunes a los tres Tratados. Esta doctrina será aplicable por tanto a diferentes tipos de actos, que podemos clasificar de la siguiente manera:

- Actos de organización y funcionamiento interno (los considerados en las sentencias comentadas). Entre ellos cabe destacar el reglamento interno de la Cámara, que encuentra aquí un mecanismo de control jurisdiccional.
- Actos de control político; en particular, la moción de censura —prevista en los artículos 24 CECA, 144 CEE y 127 CEEA— para exigir la responsabilidad política de la Comisión, al ser ésta también una institución común a las tres Comunidades.
- Actos indivisibles en materia presupuestaria; es decir, aquellos que se refieren al presupuesto comunitario en su conjunto y no al de cada Comunidad. Son de este tipo, el acto de devolución del proyecto de presupuesto en su conjunto y el que corresponde al Presidente del Parlamento consistente en la declaración de la aprobación definitiva del presupuesto.

El avance que la jurisprudencia de los actos comunes ha supuesto para la garantía del control jurisdiccional de los actos del PE ha sido grande y no debe ser minimizado. El repaso de los supuestos que tienen acogida en esta categoría revela que en ella se pueden subsumir la mayor parte de los actos jurídicos del Parlamento con efectos jurídicos externos que éste puede adoptar en el momento presente, a la vista de las competencias que le han sido conferidas.

Sin embargo, la situación no resulta plenamente satisfactoria, no ya por la exclusión de los actos adoptados exclusivamente en el marco CEE-CEEA, sino por el propio régimen jurídico del recurso de anulación CECA.

Efectivamente, esta vía procesal presenta importantes limitaciones si se compara con la configurada en los Tratados CEE-CEEA, según hemos visto: en cuanto a los sujetos legitimados para recurrir y a los motivos en que se puede fundar el recurso. Ni las personas físicas o jurídicas ni el Consejo pueden recurrir los actos comunes del Parlamento europeo mediante el recurso de anulación CECA. Además, los sujetos legitimados no pueden invocar, como motivos del recurso, la violación del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o la desviación de poder. El Tribunal sólo podrá proceder al examen del fondo de la cuestión litigiosa como medio indirecto que le permita determinar si ha habido incompetencia o vicio sustancial de forma.

La insuficiencia del procedimiento CECA ha sido salvada recientemente por dos sentencias del Tribunal dictadas en el presente año, que extienden el recurso de anulación CEE-CEEA a los actos del Parlamento europeo. En ambos casos, el recurso fue planteado precisamente por aquellos sujetos que no estaban legitimados para recurrir por la vía del artículo 38 CECA: personas jurídicas y Consejo de la Comunidad.

II.2.4. *El reconocimiento de la aplicabilidad del recurso de anulación CEE-CEEA a los actos del Parlamento Europeo: las sentencias de 23 de abril y de 3 de julio de 1986*

La publicación por el Juez Pescatore en 1978 de un conocido trabajo (40) en que planteaba el problema del control jurisdiccional de los actos del Parlamento europeo, propugnando la extensión a los mismos del recurso de anulación CEE-CEEA, puede considerarse como la primera llamada de atención sobre el tema. En él se vertían un cúmulo de argumentos —muchos de ellos han sido expuestos en páginas anteriores— tendentes a rechazar que la relación de los actos sometidos al control de legalidad según el artículo 173

(40) P. PESCATORE, *ob. cit.*, en nota 18.

CEE (del Consejo y de la Comisión) fuese una categoría cerrada que pudiese crear lagunas en la protección jurisdiccional comunitaria. Esa interpretación amplia del artículo 173 CEE tuvo una favorable acogida en ciertos sectores doctrinales (41) y ha sido finalmente aceptada por el Tribunal en los dos primeros casos que se han planteado ante el mismo. Este reconocimiento judicial de las insuficiencias que presenta en el actual estado de desarrollo del Derecho comunitario la regulación dada originariamente por los Tratados a la protección jurisdiccional se une a las propuestas que el Parlamento ha hecho en igual sentido (42), sin que hasta la fecha hayan encontrado eco en los Estados miembros, a pesar de haber tenido una buena oportunidad en la reciente revisión de los Tratados llevada a cabo mediante el Acta única europea. Por el contrario, se ha optado por mantener la situación existente, con lo que supone respecto a la posición del Parlamento, en manifiesta desigualdad respecto a las otras instituciones (Consejo y Comisión), que pueden recurrir sus actos sin que al mismo tiempo disponga de la recíproca facultad de impugnar los actos del Consejo y de la Comisión (43). Se trata del problema de la legitimación activa del Parlamento, estrechamente ligado al aquí tratado, que excede del propósito de estas líneas.

Interesa ahora conocer los términos en que el Tribunal ha reconocido que los actos del Parlamento son susceptibles del recurso de anulación CEE-CEEA.

a) La sentencia de 23 de abril de 1986

El primero de los asuntos resueltos por el Tribunal (44) tuvo su origen en el recurso planteado por un partido político francés

(41) R. JOLIET, *Le droit...*, *ob. cit.*, pág. 58; J. C. MASCLÉ, *Le Parlement...*, *ob. cit.*, págs. 528-529.

(42) El proyecto de Tratado de Unión Europea aprobado por el Parlamento dispone la sumisión de todos los actos de las instituciones al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia, así como la recíproca atribución a aquéllas de legitimación para recurrirlos. Véase en JOCE, C, 77/84, pág. 33 y siguientes.

(43) R. JOLIET, *Le droit...*, *ob. cit.*, pág. 59.

(44) STJCE 23-4-1986, as. 294/83, Partido ecologista «Les Verts»/Parlamento europeo. Rec. 1986 (todavía sin publicar).

—«Les Verts-Partie Ecologiste»— contra los acuerdos de los órganos de gobierno de la Cámara por los que regulaban la distribución de los créditos presupuestarios destinados a la campaña de información para la elección del Parlamento europeo en 1984. Primero la Mesa, el 12 de octubre de 1982, y luego la Mesa Ampliada, el 29 de octubre de 1983, establecieron un sistema de reembolso de los gastos de las formaciones políticas que iban a tomar parte en las elecciones europeas de 1984. En él se favorecía claramente a las formaciones con representación en el PE, al distribuir entre éstas el 69 por 100 de los créditos consignados para tal fin, destinando el 31 por 100 restante entre las que participasen en las elecciones, incluyendo aquí de nuevo a las que gozaban de representación parlamentaria europea.

La primera cuestión que debía resolver el Tribunal, ahora ya indeclinablemente, era si los actos del PE eran susceptibles del recurso de anulación ex artículo 173 CEE. Hay que poner de relieve que incluso el PE manifestó su criterio favorable a no considerar como exhaustiva la enumeración de demandados potenciales del artículo 173 CEE. El momento era, pues, favorable para que el Tribunal se considerase competente (45).

La argumentación del Tribunal se puede sintetizar de la siguiente manera:

- La CEE es una Comunidad de Derecho en la que ni los Estados miembros ni las instituciones pueden escapar del control de la conformidad de sus actos con la carta constitutiva básica que es el Tratado.
- Una interpretación del artículo 173 CEE que excluyera los actos del PE de los susceptibles de ese recurso llevaría a un resultado contrario tanto al espíritu del Tratado, tal como está expresado en el artículo 164 CEE, como a su sistema,

(45) El Tribunal había dado ya muestras favorables a una interpretación extensiva de lo dispuesto por los Tratados en esta materia: «El recurso de anulación tiende a asegurar, conforme a las prescripciones del artículo 164 CEE, el respeto del Derecho en la interpretación y en la aplicación del Tratado, siendo contrario a este objetivo interpretar restrictivamente las condiciones de admisibilidad del recurso» (STJCE 11.11.1981).

en cuanto podría permitir que mediante ellos se usurparan las competencias de los Estados miembros o de las otras instituciones o se excediesen de los límites de su competencia.

- Corresponde, en consecuencia, considerar que el recurso de anulación CEE puede dirigirse contra los actos del PE destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

Los argumentos del Tribunal no difieren, pues, de los invocados por la doctrina en apoyo de esta tesis. Como tampoco es nueva la delimitación de los actos susceptibles de recurso —los destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros—, al ser un criterio general mantenido por el Tribunal, por el que quedan excluidos actos —del Consejo o de la Comisión— destinados a producir sus efectos en el orden administrativo interno (46). El Tribunal ha equiparado, por tanto, los actos del PE a los del Consejo y la Comisión a los efectos de su control jurisdiccional. Deberán cumplirse el resto de los requisitos generales de este recurso. Por eso el Tribunal, en el asunto de referencia, debía considerar, en primer lugar, si las decisiones litigiosas eran actos destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Una vez que hubo respondido afirmativamente a esta cuestión —por entender que se atribuían créditos a las formaciones políticas que concurriesen a las elecciones europeas—, la asociación demandante debía estar legitimada para plantear el recurso, por verse «afectada directa e individualmente» por el acto impugnado. Cumplidas estas condiciones, el Tribunal podía entrar ya en el examen del fondo.

El Tribunal concluirá declarando nulas las decisiones litigiosas, por considerar que éstas encierran un sistema de financiación de los gastos de la campaña electoral de las formaciones políticas que concurrían a las elecciones europeas, estando esta materia está atribuida a la competencia de los Estados miembros, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.2 del Acta de 20 de septiembre de 1976, relativo a la elección de representantes de la Asamblea mediante sufragio universal directo, que, en consecuencia, había sido violado.

(46) Así, a título de ejemplo, STJCE 17.7.1959, as. 20/58, Rec. 1958-1959, pág. 81; STJCE 12.2.1960, as. 16, 17 y 18/59, Rec. 1958-1959, pág. 62.

b) La sentencia de 3 de julio de 1986

La segunda de las decisiones del Tribunal reconociendo la admisibilidad del recurso de anulación CEE-CEEA frente a los actos del PE se refiere a su competencia presupuestaria, tras las nuevas atribuciones conferidas mediante los Tratados de 1970 y 1975. Con ella se culmina un largo contencioso mantenido durante la presente década entre el Consejo y el Parlamento. En unos casos el Consejo optó por una solución política del litigio; en otro se inició la vía judicial para reconducirla posteriormente, de nuevo, a la política (47). Finalmente, la impugnación del presupuesto comunitario para 1986 ha permitido al Tribunal pronunciarse sobre estos extremos.

El asunto (48) fue planteado por el Consejo, en virtud de los artículos 173 CEE y 146 CECA, solicitando la anulación parcial o, subsidiariamente, total, del Presupuesto General de las Comunidades Europeas para 1986, así como del acto del Presidente del PE por el que declaró formalmente la aprobación definitiva del mismo. El motivo para resolver en tal sentido residiría en el aumento—acordado por el Parlamento en la segunda lectura del proyecto—de determinados créditos presupuestarios, violando el artículo 203.9 CEE y disposiciones concordantes de los Tratados CECA y CEEA.

A la pretensión del Consejo se adhirieron los Gobiernos alemán, británico y francés, mediante el procedimiento de intervención previsto en el artículo 91 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal. Antes, incluso, del planteamiento del recurso por el Consejo, según consta en los antecedentes de la sentencia, se interpusieron recursos con idéntico objeto por los Gobiernos luxemburgués (15/86), holandés (17/86), francés (18/86), alemán (19/86), y británico (23/86). El enfrentamiento no admitía dudas.

(47) Así, en 1982 el Consejo planteó un recurso de anulación ex artículo 173 CEE contra el acuerdo del Presidente del PE declarando la aprobación definitiva del Presupuesto comunitario para 1982. Iniciada la tramitación como asunto 72/82 (vid. JOCE, c-72/1982, pág. 7), el Consejo desistió posteriormente, concluyendo el procedimiento con la Ordenanza de 14 de julio de 1982 (vid. JOCE, C-204/1982, pág. 4).

(48) As. 34/86, Consejo/Parlamento europeo, STJCE 3.7.1986, Rec. 1986 (todavía sin publicar).

Desde nuestro punto de vista nos interesa destacar las consideraciones del Tribunal sobre la admisibilidad del recurso. El PE invocó tres excepciones de inadmisibilidad: la improcedencia del recurso de anulación CEE-CEEA contra los actos del Parlamento; el carácter inatacable de la decisión de su Presidente declarando aprobado definitivamente el presupuesto impugnado; y, en el mismo sentido, la inatacabilidad del acto del Parlamento de aprobación en segunda lectura del presupuesto. Conviene analizarlos separadamente como hace el Tribunal.

Respecto a la primera cuestión, el Tribunal reitera la jurisprudencia mantenida en su sentencia de 23 de abril de 1986 —reseñada en líneas anteriores—, en el sentido de que puede interponerse un recurso de anulación en virtud del artículo 173 CEE contra los actos del Parlamento destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros, siempre que se cumplan los demás requisitos exigidos por el mencionado precepto. La primera condición consiste, pues, en que los actos impugnados produzcan efectos jurídicos respecto a terceros. En este caso, continúa el Tribunal, el presupuesto, en cuanto acto que prevé y autoriza los ingresos y créditos comunitarios, se encuentra incluido en esa categoría de actos impugnables, pues se dirige directamente a la Comisión, encargada de la ejecución del presupuesto, y a los Estados miembros, en cuanto se fija el porcentaje de los ingresos derivados del impuesto sobre el valor añadido que deben aportar a las arcas comunitarias (parágrafos 5 y 6).

El Parlamento cuestionó, en segundo lugar, la impugnabilidad del acto por el que el Presidente de la Cámara declara la aprobación definitiva del presupuesto (artículo 203.7 CEE). Se trataría, en su criterio, de un acto de mera constatación de la conclusión del procedimiento presupuestario, sin poder influir en su resultado. El Tribunal rechaza esta tesis por entender que esa constatación final es la que confiere obligatoriedad al presupuesto y constituye un acto jurídico individualizado, de carácter objetivo, que pone fin a un procedimiento caracterizado por la acción conjunta de diferentes instituciones. El acto por el que el Presidente declara formalmente la aprobación del presupuesto es, por tanto, susceptible de recurso de anulación (parágrafos 7 y 8).

En esa línea argumental el Parlamento alegó también que la

aprobación del presupuesto es un acto común del Consejo y del Parlamento, que excluye la eventual anulación de los acuerdos de una sola de las instituciones afectadas; tampoco sería, por tanto, impugnabile. Este argumento da pie al Tribunal a sostener el control jurisdiccional del presupuesto comunitario: ninguna disposición de los Tratados excluye el planteamiento de un recurso de anulación contra los actos de naturaleza presupuestaria que, por otra parte, deben adoptarse dentro de los límites previstos por aquéllos; si no existiese ese control judicial, las instituciones competentes podrían invadir las competencias de los Estados miembros o de las otras instituciones, o traspasar los límites de las competencias propias (parágrafos 10-12).

La sentencia aporta otras decisiones valiosas que, sin embargo, se alejan del objeto de este trabajo. Con todo, merece la pena, reflejar el fallo del Tribunal. En éste, se declara nula la resolución de 18 de diciembre de 1985 por la que el Presidente del Parlamento europeo constataba la aprobación definitiva del presupuesto para 1986, porque se produjo en un momento en que el procedimiento presupuestario no había concluido, al faltar el acuerdo entre el Parlamento y el Consejo sobre la modificación de la tasa máxima de aumento de los créditos relativos a los gastos no obligatorios (parágrafos 43-45). La nulidad de ese acto tenía por efecto la privación de validez del presupuesto para 1986 (parágrafo 46). Ahora bien, el Tribunal hace dos importantes matizaciones.

La primera se refiere a las medidas que el Parlamento y el Consejo deben adoptar para ejecutar la sentencia: proseguir el procedimiento presupuestario en el momento en que el Parlamento, en segunda lectura, aprobó el aumento de los créditos relativos a los gastos no obligatorios por encima de la tasa máxima fijada por la Comisión sin haber llegado a un acuerdo con el Consejo sobre las nuevas cifras de la mencionada tasa (parágrafo 47). Se debe retrotraer el procedimiento hasta el momento en que se produjo la violación del Tratado, siendo válidos los actos precedentes.

La segunda puntualización se centra en los efectos temporales de la sentencia. Ante los problemas que surgirían —dada la eficacia retroactiva de que, por regla general, goza toda sentencia de anulación—, respecto de los pagos efectuados y los compromisos con-

traídos ya en ejecución del presupuesto declarado ahora inválido, el Tribunal, aplicando analógicamente el artículo 174 CEE, limitará los efectos de la nulidad para el futuro. En efecto, «ante la necesidad de garantizar la continuidad del servicio público europeo, así como por importantes motivos de seguridad jurídica», estima que la anulación del acto del Presidente del Parlamento «no puede cuestionar la validez de los pagos efectuados y de los compromisos contraídos en ejecución del presupuesto de 1986, antes de la publicación del presente fallo.

El Tribunal incorpora a este caso la técnica «prospectiva» (49), prevista en el TCEE para la declaración de nulidad de un reglamento (artículo 174, pfo. 2.º), mediante su aplicación analógica siguiendo una línea interpretativa iniciada por las Sentencias «Defrenne» (50) y «Providence agricole et alt» (51), en ambos casos como consecuencia del planteamiento de cuestiones prejudiciales.

De todas estas consideraciones deben subrayarse dos aspectos:

1.º El reconocimiento inequívoco del control jurisdiccional mediante el recurso de anulación previsto en el artículo 173 CEE de los actos del Parlamento europeo que produzcan efectos jurídicos frente a terceros. Queda salvada, pues, la laguna existente en la redacción del mencionado precepto, mediante la interpretación amplia del mismo, de modo que permita el control de legalidad de los actos de todas las instituciones comunitarias.

2.º La consideración de impugnables, a los efectos del recurso de anulación, de los actos comunitarios de naturaleza presupuestaria, y entre ellos los que acuerde el Parlamento.

II.2.5. *Recapitulación*

Podemos resumir las páginas anteriores señalando que ha sido la jurisprudencia del Tribunal la que ha obrado una completa inversión del planteamiento inicial del problema. La falta de previsión en los Tratados fundacionales del control de legalidad de los actos del Parlamento europeo por medio del recurso de anulación

(49) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Tratado de Derecho comunitario europeo, ob. cit.*, pág. 683.

(50) STJCE 8.4.1976, as. 43/75, Rec. 1976, pág. 455.

(51) STJCE 15.10.1980, as. 4/79, Rec. 1980, pág. 2.823.

no suponía la atribución de un privilegio de inmunidad jurisdiccional a los mismos, sino el reflejo de la débil posición en que conscientemente se quería situar a la Asamblea. El incremento de las competencias atribuidas a ésta ha supuesto una modificación de su *status*, que ha tenido como lógica correspondencia el reconocimiento del control jurisdiccional de sus actos, no mediante una revisión formal de los Tratados, sino por vía jurisprudencial justamente en el momento en que como consecuencia del ejercicio de esas nuevas competencias han surgido conflictos que se han formalizado ante el Tribunal. Ha sido entonces cuando el Tribunal ha podido pronunciarse. Primero, extendiendo los efectos del artículo 38 CECA a los actos comunes a los tres Tratados fundacionales. Posteriormente, reconociendo la aplicabilidad del recurso de anulación CEE-CEEA a los actos del Parlamento que entrañen efectos jurídicos frente a terceros.

II.3. EL RECURSO POR INACTIVIDAD

II.3.1. *Consideración general*

Como han señalado VANDERSANDEN y BARAV, todo sistema de recursos contenciosos, para ser plenamente eficaz debe permitir sancionar dos tipos de ilegalidades: la adopción de un acto tachado de ilegal y la abstención ilegal del ejercicio de una competencia. Esta última constituye el objeto del recurso comunitario por inactividad, que permite sancionar las abstenciones ilegales de las instituciones comunitarias (52).

Su régimen jurídico se encuentra recogido en los artículos 175 CEE, 148 CEEA y 35 CECA. En los Tratados de Roma el supuesto objeto de control jurisdiccional lo constituyen «las abstenciones de pronunciarse del Consejo o la Comisión en violación del Tratado»; en el Tratado de París el «incumplimiento por la Alta Autoridad de la obligación impuesta por el Tratado o por los reglamentos de aplicación de tomar una decisión o formular una recomendación». En ambos casos la finalidad reside en el control del incumplimiento de las «obligaciones de hacer» impuestas a las insti-

(52) G. VANDERSANDEN y BARAV, *Contentieux...*, *ob. cit.*, pág. 222.

tuciones comunitarias, si bien la configuración del recurso es diferente.

En efecto, en el régimen CECA se asimila al recurso de anulación: el interesado debe dirigirse, en primer lugar, ante la Alta Autoridad, y si transcurre el plazo de dos meses sin que hubiere tomado una decisión o formulado una recomendación podrá interponer el recurso, en el plazo de un mes, «contra la decisión implícita de denegación que se presume resulta de este silencio» (artículo 35, pfo. 3.º CECA). La doctrina y la jurisprudencia del Tribunal coinciden en asimilar este recurso al de anulación, por lo que son de aplicación los mismos requisitos de legitimación, motivación del recurso, etc. (53).

El recurso por inactividad CEE-CEEAA, contrariamente, se ha configurado como un recurso específico de constatación de una abstención contraria a los Tratados (54). Es similar el requisito ineludible de plantear previamente la cuestión ante la institución de que se trate, y sólo si ésta «no hubiere definido su posición» en el plazo de dos meses, cabe interponer el recurso en un nuevo plazo de meses. Sin embargo, son diferentes: el tipo de acto impugnado —cualquiera impuesto por el Derecho comunitario (incluidos, por tanto, las recomendaciones, dictámenes o propuestas)—; los sujetos privilegiados legitimados para recurrir —los Estados miembros y las demás instituciones de la Comunidad, incluido, por tanto el Parlamento, según ha reconocido recientemente el Tribunal de Justicia (55); y, finalmente, los demás sujetos jurídicos sólo podrán

(53) Véase, por ejemplo; G. ISAAC, *ob. cit.*, pág. 286.

R. JOLIET, *Le droit...*, *ob. cit.*, págs. 144-145.

(54) G. ISAAC, *ob. cit.*, pág. 286; R. JOLIET, *Le droit...*, *ob. cit.*, págs. 145-146. VANDERSANDER y BARAV, *ob. cit.*, pág. 237 y sigs.

(55) STJCE 22.5.1985, as. 13/83, Parlamento europeo/Consejo de las Comunidades.

Véase un extracto de la sentencia y el comentario de B. MAURY en «Cahiers de droit européen», 1986, núm. 1, págs. 44-91.

Igualmente M. ARPIO SANTA CRUZ, *El Parlamento frente al Consejo: la sentencia del Tribunal de Justicia en materia de transportes*. «Rev. de Instituciones Europeas», vol. 12, núm. 3, septiembre-diciembre 1985, págs. 789-804.

recurrir los actos que, no siendo recomendaciones o dictámenes, hayan dejado de dirigirles— por lo que quedan excluidos del recurso aquellos que pudiesen afectarles «directa e individualmente» a pesar de no ser los destinatarios del mismo.

La sentencia, de naturaleza declarativa en los dos casos, difiere finalmente en cuanto que en el régimen CECA procederá a declarar la nulidad de la decisión implícita de rechazo, mientras que en el sistema CEE-CEEA se limitará a constatar la violación del Tratado realizada mediante esa abstención. Mayor importancia tiene, a efectos de la ejecución de la sentencia, la naturaleza —discrecional o reglada— de la competencia que la institución se ha abstenido de ejercer (56).

II.3.2. *La virtualidad del recurso por inactividad frente a las omisiones del Parlamento europeo*

Nos interesa analizar ahora si ese régimen general previsto en los Tratados para controlar las omisiones de las instituciones comunitarias es aplicable al Parlamento europeo.

Observamos, en primer lugar, las analogías que se dan respecto a lo indicado sobre el recurso de anulación. Los Tratados sólo prevén el control de las inacciones de las instituciones activas, Consejo y Comisión (sólo ésta última en el Tratado CECA). Ni siquiera el Tratado CECA hace referencia alguna a la Asamblea, cuando sí lo hace, según hemos visto, en el recurso de anulación. Por las mismas razones esgrimidas entonces, y que han tenido reconocimiento jurisprudencial, había que trasladar las conclusiones señaladas respecto de aquél: las lagunas normativas existentes en los Tratados no autorizan a deducir la existencia de actos —u omisiones, diríamos ahora— de las instituciones que permanezcan inmunes al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia. Ahora bien, de la misma manera que entonces precisábamos qué actos eran susceptibles del recurso de anulación —los destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros—, debemos también aquí atender a los efectos que se derivan de las eventuales omisiones del Parlamento.

(56) VANDERSANDEN y BARAV, *ob. cit.*, pág. 244.

Si examinamos las competencias que los Tratados encomiendan al Parlamento, notaremos que, por regla general, éstas determinan las consecuencias que se derivan de la omisión del ejercicio de las mismas. En el procedimiento legislativo, si el Parlamento no emite su dictamen en un «plazo razonable», proseguirá su curso normal sin que se produzca vicio sustancial de forma (57). Lo mismo ocurre respecto de sus competencias presupuestarias: se le atribuyen potestades que puede ejercer o no —rechazar el proyecto de presupuesto, formular enmiendas que puede llegar a imponer al Consejo (artículo 203.6 CEE)—, pero sin que su no utilización pueda impedir la aprobación del Presupuesto comunitario (58).

En consecuencia, únicamente en aquellos supuestos en que la inactividad del Parlamento paralizase la actividad de otras instituciones impidiendo que éstas ejerciesen sus poderes decisorios, cabría estimar la pertinencia de su impugnación mediante el cauce procesal que estamos considerando. Para R. JOLIET, un ejemplo sería el del artículo 138.3 CEE (59), que atribuye al Parlamento un auténtico poder de iniciativa respecto al establecimiento de un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros para la elección de sus miembros por sufragio universal directo. Igual puede decirse respecto de las previsiones que puedan establecer en el futuro los Tratados que impliquen la atribución al Parlamento de facultades exclusivas de iniciativa o de poderes decisorios en alguna materia. En estos casos, no parece arriesgado pensar que una vez planteado el problema al Tribunal, éste seguirá la línea mantenida en su doctrina sobre el recurso de anulación.

(57) SCHERMERS, *ob. cit.*, pág. 155.

(58) Lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 203.6 es especialmente significativo al respecto:

«Si en este plazo la Asamblea no se hubiera pronunciado el Presupuesto se considerará definitivamente aprobado.»

(59) R. JOLIET, *Le droit...*, *ob. cit.*, pág. 152.

II.4. EL RECURSO POR RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA COMUNIDAD

Los Tratados han atribuido al Tribunal de Justicia competencia exclusiva para conocer las pretensiones de indemnización por los daños causados por la Comunidad en su actividad extracontractual (artículos 178 y 215 CEE, 151 CEEA y 40 CECA). Como ha puesto de relieve GARCÍA DE ENTERRÍA, se trata de una novedad respecto del tradicional Derecho internacional, al organizar un régimen propio de responsabilidad extracontractual regido unitariamente por el propio ordenamiento comunitario, sea cual sea el lugar donde sus instituciones se encuentren (60). En esta materia, se ha querido trasladar al ámbito comunitario el principio general de la responsabilidad patrimonial de la Administración; incluso, se ha hecho la única remisión explícita a «los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros» (artículo 215 CEE).

No podemos detenernos en analizar el régimen jurídico que los Tratados —en Tratado CECA utiliza una fórmula diferente de los Tratados CEE-CEEA— establecen en esta materia (61). Conviene, sin embargo, subrayar que también en esta materia —quizás más que en ninguna otra, por la mencionada remisión genérica a los principios generales comunes que hace el artículo 215 CEE— se confiere al Tribunal una gran libertad. Los términos de los Tratados son especialmente amplios y permiten atender, tanto a las actividades materiales como a las de producción normativa; tanto configurar un sistema de responsabilidad por culpa como de responsabilidad objetiva. En cierto modo, parece que este mecanismo debía compensar las restricciones que los particulares tienen para utilizar los de control de la legalidad de las instituciones, de manera que podría representar una suerte de «último recurso». Sin embargo, en esta materia el Tribunal ha sido especialmente restrictivo, no tanto en la admisibilidad del recurso, cuanto en las decisiones sobre el fondo, evitando, quizás, que «las instituciones

(60) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Tratado de Derecho comunitario europeo*, ob. cit., pág. 689.

(61) Véase G. ISAAC, ob. cit., págs. 290-311; VANDERSANDEN y BARAV, págs. 316-354; R. JOLIET, *Le droit...*, ob. cit., págs. 243-271; GARCÍA DE ENTERRÍA, ob. cit., págs. 689-698.

no se vean lastradas por el peso de una responsabilidad demasiado pesada» (62).

Desde el punto de vista procesal, el recurso puede interponerse por cualquier sujeto —persona física o jurídica. Estados miembros...— debiendo dirigirse directamente contra «la institución a quien se le reproche el hecho generador de responsabilidad» (63). Entre las instituciones que pueden ocasionar un perjuicio indemnizable conforme al ordenamiento comunitario está el Parlamento.

En este punto, a diferencia de los estudiados con anterioridad, no hay discrepancias (64): los daños causados por el Parlamento europeo, o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, pueden dar lugar a una acción indemnizatoria dirigida contra el mismo, conforme al régimen jurídico general del recurso por responsabilidad extracontractual. Como principio parece indiscutible. Otra cosa es que, en el momento presente, no parece que pueda dar lugar a litigios diferentes de aquellos que puedan suscitar los funcionarios parlamentarios (65) respecto a las decisiones en materia de personal, recurso éste que tiene acogida propia en el sistema jurisdiccional comunitario.

II.5. LOS RECURSOS DEL PERSONAL DE LA COMUNIDAD

El artículo 179 CEE atribuye al Tribunal competencias para «pronunciarse sobre cualquier litigio entre la Comunidad y sus agentes dentro de los límites y en las condiciones que establezca su estatuto o que resulten del régimen que les sea aplicable». Dicho estatuto ha sido aprobado mediante el Reglamento del Consejo número 259/68, que establece el régimen jurídico de este recurso.

Entre esos litigios se encuentran los que puedan plantear los

(62) G. ISAAC, *ob. cit.*, pág. 297.

(63) STJCE 13-11-1973, as. 63-69/72, Rec. 1973, pág. 1.246.

(64) Vid. en especial: J. P. JACQUE, R. BIEBER, V. CONSTANTINESCO y D. NICKEL, *Le Parlement européen*, París, 1984, pág. 245; P. PESCATORE, *Reconnaissance...*, *ob. cit.*, págs. 590-591.

(65) P. PESCATORE, apunta como supuesto hipotético, una eventual decisión del PE de modificar su sede en contra de lo dispuesto en el artículo 216 CEE, cuestión ésta que, como hemos visto en II.2.3, fue planteada al Tribunal por otra vía. Vid. *Reconnaissance...*, *ob. cit.*, pág. 591.

funcionarios parlamentarios, pidiendo la anulación de las decisiones de los órganos del Parlamento en materia de personal, y, en su caso, la reparación de los daños causados. Tampoco aquí se plantean dudas sobre la legitimación pasiva del Parlamento en el procedimiento. Basta reseñar alguna de las decisiones del Tribunal en esta materia:

— En el asunto «Kergall» (66), el Tribunal estimó que un acuerdo de la Mesa de la Asamblea común CECA, por el que se suprimía la función de jefe de los servicios administrativos, había sido adoptado en circunstancias irregulares —constituyendo una falta que generaba responsabilidad y el consiguiente deber de reparar el daño causado— condenando a la Asamblea a indemnizar al demandante en una cierta suma.

— El asunto «Algera y otros» (67), fue planteado también contra una decisión de la Mesa de la Asamblea común CECA sobre reorganización de los puestos de trabajo, dando lugar a la anulación de aquélla y a la condena al pago de una indemnización.

— Por el contrario, en el asunto «Schertzer» (68), el Tribunal no estimó el recurso planteado contra la decisión de un Grupo parlamentario del PE por el que resolvía el contrato que le ligaba con uno de sus secretarios administrativos.

— En fin, el asunto «De Dapper» (69), dio lugar a dos sentencias del Tribunal en materia contencioso electoral relativa a la designación del comité de personal de la Cámara, procediendo a la anulación de las elecciones celebradas.

III. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES SOBRE ACTOS DEL PARLAMENTO EUROPEO

III. 1. CONSIDERACIÓN GENERAL

El sistema de cuestiones prejudiciales recogido en los artículos 177 CEE, 150 CEEA y 41 CECA constituye el mecanismo principal de articulación de la cooperación entre el Tribunal de Justicia

(66) As. 1/55, STJCE 19.7.1955, Rec. 1955-1956, II, p. 9-52.

(67) As. 7/56 y 3-7/57, STJCE 12.7.1957, Rec. 1957, págs. 81-178.

(68) As. 25/68, STJCE, 18.10.1977, Rec. 1977, págs. 1.729-1.750.

(69) STJCE 29.9.1976, as. 54/75, Rec. 1976, pág. 471 y sigs. y STJCE 9.3.1977, as. 54/75, Rec. 1977, pág. 1.381 y sigs.

y las jurisdicciones nacionales. Su finalidad consiste, como ha subrayado el propio Tribunal, en «asegurar en todas las circunstancias que el Derecho comunitario tenga el mismo efecto en todos los Estados miembros de la Comunidad» (70). Se pretende, así conciliar la configuración de los tribunales nacionales como jurisdicciones de Derecho común en la aplicación del Derecho comunitario y los riesgos que ello puede implicar para que ésta se haga de manera uniforme, evitando que «las contradicciones que surgieran pudieran destruir en la práctica el enorme esfuerzo de unificación llevado a cabo en los Tratados» (71). Para ello, los tribunales nacionales pueden —o deben, según del órgano que se trate (artículos 177, pfo. 2.º y 3.º CEE y concordantes)— interrogar al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de los Tratados o sobre la interpretación o validez de los actos de las instituciones comunitarias, cuando la decisión sobre esos extremos resulte necesaria para poder emitir su fallo en un proceso que se sustancia ante ellos.

Desde la perspectiva que aquí nos interesa, este procedimiento puede ser utilizado respecto de los actos de las instituciones sin distinción, por lo que, con carácter general, cabe afirmar la procedencia de esta vía como medio de control de los actos del Parlamento (72). Ahora bien, bajo el término genérico de cuestiones prejudiciales se incluyen dos instrumentos diferentes por su objeto y finalidad: el reenvío en apreciación de validez y el de interpretación. Es preciso analizarlos separadamente, indagando si es posible que un juez nacional puede someter al Tribunal de Justicia alguna de estas cuestiones respecto de los actos del Parlamento europeo.

III.2. CUESTIONES PREJUDICIALES DE VALIDEZ SOBRE ACTOS DEL PARLAMENTO EUROPEO

Mediante las cuestiones de validez, los órganos jurisdiccionales nacionales piden que el Tribunal se pronuncie sobre la validez de un acto de las instituciones, en cuanto que de ella depende la so-

(70) STJCE 16.1.1974, as. 166/73, Rec. 1973, pág. 33.

(71) M. LAGRANGE, *L'action préjudicielle dans le droit interne des Etats membres et en droit communautaire*, «Rev. trim. de droit européen», 1974, pág. 270.

(72) Véase, por ejemplo, G. ISAAC, *ob. cit.*, pág. 327.

lución que deban dar en el proceso seguido ante aquéllos. La doctrina (73) y el propio Tribunal (74), han procedido a equiparar este procedimiento con los de control de la legalidad de las instituciones, en especial con el recurso de anulación. La finalidad es idéntica, constituyendo, por otra parte, una vía de especial protección a los particulares dadas las restricciones a que éstos se ven sometidos para poder interponer los recursos directos.

Ello ha llevado también a que un sector doctrinal haya rechazado la posibilidad de plantear este tipo de cuestiones sobre actos del Parlamento (75). La causa residiría en la necesidad de dar un tratamiento idéntico al previsto para el recurso de anulación tal y como aparece recogido en el artículo 173 CEE. Ahora bien, a la luz de la reciente jurisprudencia del Tribunal —reconociendo que los actos del Parlamento con efectos jurídicos frente a terceros son susceptibles del recurso de anulación ex artículo 173 CEE, según hemos analizado en páginas anteriores—, el argumento se vuelve en contra de la conclusión indicada. Al ser los actos del Parlamento susceptibles del recurso de anulación previsto en el artículo 173 CEE, también lo deben ser de las cuestiones prejudiciales de validez. Esta conclusión ya había sido apuntada por P. PESCATORE —en aquel momento como argumento favorable a la extensión del recurso de anulación a los actos del Parlamento— y es plenamente conforme con la jurisprudencia del Tribunal que entiende que estas cuestiones pueden referirse a «todos los actos de las instituciones sin distinción» (76).

El núcleo del problema está en determinar la naturaleza de los actos del Parlamento de cuya validez pueda depender el fallo que un tribunal nacional deba dar a un litigio sometido ante el mismo. Es decir, qué actos del Parlamento pueden desplegar sus efectos en el interior de los Estados miembros, y, por tanto, pueden ser objeto de dudas sobre su validez con ocasión de procesos seguidos ante instancias jurisdiccionales nacionales. La respuesta debe par-

(73) G. ISAAC, *ob. cit.*, pág. 331 y sigs.; VANDERSANDEN y BARAV, *ob. cit.*, pág. 303 y sigs.; R. JOLIET, *ob. cit.*, pág. 195 y sigs.

(74) STJCE 12.12.1972, as. 21-24/72, Rec. 1972, pág. 1.219.

(75) VANDERSANDEN y BARAV, *ob. cit.*, págs. 304-305; R. JOLIET, *ob. cit.*, pág. 196.

(76) STJCE 6.10.1970, as. 9/70, Rec. 1970, pág. 839.

tir de la doctrina general de las cuestiones de validez: se debe tratar de actos que produzcan efectos jurídicos obligatorios —si no, el juez es libre de descartarlos (77)— y que éstos puedan desplegarse en el interior de los Estados miembros. En la medida en que los actos del Parlamento europeo puedan producir efectos jurídicos obligatorios en el interior de los Estados serán susceptibles de constituir el objeto de una cuestión prejudicial de validez.

En el actual estado del ordenamiento comunitario no es fácil encontrar ejemplos salvo, quizás, en materia del estatuto de los parlamentarios europeos (inmunidad, régimen de asignación económica), aspecto este que ha dado lugar ya a cuestiones prejudiciales interpretativas, según veremos. La eficacia práctica de este procedimiento queda, en suma, también pendiente de ulteriores reformas de los Tratados.

III.3. CUESTIONES PREJUDICIALES DE INTERPRETACIÓN SOBRE ACTOS DEL PARLAMENTO EUROPEO

En las cuestiones interpretativas la duda que lleva al juez nacional a plantearlas se refiere a un problema de interpretación del Derecho comunitario —de los Tratados o de los actos adoptados por las instituciones—. En ellas, el control ejercido por el tribunal no se refiere tanto a las instituciones cuanto a los Estados miembros. Supone, en realidad, un mecanismo sustitutivo del recurso por incumplimiento de los Estados miembros (artículos 169-171 CEE y concordantes), al que no tienen acceso los particulares. Por esta vía, por el contrario, cabe plantear indirectamente la compatibilidad entre la Ley nacional y el Derecho comunitario. Si bien es cierto que el Tribunal ha señalado que no es competente para controlar por esta vía la conformidad del Derecho nacional con el ordenamiento comunitario (78), también lo es que, con frecuencia, la interpretación que da del Derecho comunitario es determinante y no deja dudas sobre la validez de las reglas nacionales (79).

(77) G. BEBR, *Examen en validité au titre de l'article 177 du traité CEE et cohésion juridique de la Communauté*, «Cahiers de droit européen», 1975, pág. 391.

(78) Vid. STJCE 12.10.1978, as. 13/78, Rec. 1978, pág. 1935.

(79) G. ISAAC, *ob. cit.*, pág. 268 y 331.

De lo anterior se desprende que las cuestiones prejudiciales no constituyen un medio del control de los actos del Parlamento, ni de ninguna otra institución. Cosa distinta es que estas cuestiones puedan referirse a actos del Parlamento europeo, ya que, como ha sostenido el Tribunal, pueden versar sobre «todos los actos de las instituciones sin distinción» (80), «con independencia del hecho de que sean directamente aplicables o no, siempre que pueda ser útil para el juez nacional, a fin de asegurar una interpretación y aplicación conforme a las exigencias del Derecho comunitario» (81).

El Tribunal se ha pronunciado en dos ocasiones sobre cuestiones prejudiciales de interpretación de actos del Parlamento: en los asuntos «Wagner» y «Lord Bruce».

El asunto «Wagner» (82) fue suscitado por un tribunal luxemburgués, interrogando al Tribunal sobre la duración del período de sesiones del Parlamento, con el fin de resolver acerca de la inmunidad de dos miembros del mismo, contra los que se había interpuesto una querrela. El Tribunal, tras advertir la diferente regulación dada por los Tratados y la necesidad, por tanto, de dar una solución armónica, falló que el Parlamento debía considerarse en período de sesiones, aunque efectivamente no se reúna, hasta el momento del cierre del período anual o de la conclusión de una sesión extraordinaria.

El asunto «Lord Bruce» (83) tuvo por causa la cuestión suscitada por un órgano jurisdiccional británico competente en materia tributaria. En ella se pedía el pronunciamiento del Tribunal sobre si el ordenamiento comunitario prohibía a los Estados miembros someter a gravamen tributario parte alguna de los gastos e indemnizaciones abonadas a los miembros del Parlamento europeo con cargo a los créditos comunitarios. El Tribunal declaró que el Derecho comunitario prohibía a los Estados miembros someter a gravamen tributario las cantidades pagadas con cargo a los Presupuestos comunitarios, por el Parlamento europeo a sus miembros, a título de indemnización por gastos de viaje y estancia, a no ser

(80) STJCE 6.10.1970, as. 9/70, Rec. 1970, pág. 839.

(81) STJCE 20.5.1976, as. 111/75, Rec. 1976, págs. 665-666.

(82) STJCE 12.5.1964, as. 101/63, Rec. 1964, págs. 381 y sigs.

(83) STJCE 15.9.1981, as. 208/80, Rec. 1981, págs. 2.205 y sigs.

que se estableciese, conforme al Derecho comunitario, que una parte de aquéllas constituyen remuneración.

Si bien es cierto, insistimos, que en estos casos no se trataba propiamente del control de los actos del Parlamento, también lo es que en ellos se muestra la importancia que la interpretación del Tribunal puede tener respecto de la actividad de la Cámara comunitaria y su posible incidencia en el interior de los Estados miembros.