

M^a José Fernández de Landa Montoya

El control interinstitucional en la Unión Europea



Colección Derechos Humanos «P. Francisco de Vitoria»



MARÍA JOSÉ FERNÁNDEZ DE LANDA MONTOYA

**EL CONTROL
INTERINSTITUCIONAL
EN LA
UNIÓN EUROPEA**



**Vitoria/Gasteiz
1996**

© ARARTEKO

© Autora: María José Fernández de Landa Montoya

Ilustración de cubierta: (Anónimo), *San Miguel pesando las almas*. Siglo XIV
Madera Policromada, 67x23x13 cm.

© Museo de Bellas Artes de Álava, Vitoria/Gasteiz

Fotocomposición e Impresión: Gráficas Santamaría, S.A., Vitoria/Gasteiz

Papel reciclado

D.L.: VI-525/96

I.S.B.N.:84-89776-01-6

ÍNDICE

PRÓLOGO	15
LAS PECULIARIDADES DEL CONTROL EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA	17
EL PARLAMENTO EUROPEO	25
I. LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO EUROPEO	27
I.A. Primera etapa: la aplicación del contenido de los tratados fundacionales	27
I.B. Segunda etapa: consecuencias de la firma de los tratados de Luxemburgo y Bruselas	34
I.C. Tercera etapa: el cambio derivado de la firma de la Declaración Solemne de Stuttgart	38
I.D. Cuarta etapa: el Acta Única Europea	40
I.E. Quinta etapa: el Tratado de la Unión Europea	42
I.F. El papel del Parlamento Europeo en la evolución institucional	47
II. LOS PROBLEMAS ORIGINADOS CON LA UBICACIÓN DE LA SEDE DEL PARLAMENTO EUROPEO	50

III. ESTRUCTURA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y ESTATUTO JURÍDICO DE SUS MIEMBROS..	55
III.A. Estructura y composición del Parlamento Europeo	55
III.B. Estatuto jurídico de los diputados del Parlamento Europeo	65
IV. EL PARLAMENTO EUROPEO COMO ÓRGANO DE CONTROL “POLÍTICO” DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA. EL LIMITADO ALCANCE DE SUS EXPEDIENTES DE CONTROL	75
IV.A. Los mecanismos de información a disposición del Parlamento Europeo	75
1) Preguntas	79
2) El informe general anual de la Comisión .	84
3) Los mecanismos de información de carácter colectivo incorporados a través del RPE	86
IV.B. Los mecanismos de investigación a disposición del Parlamento Europeo	94
1) Las comisiones temporales de investigación	94
2) Las delegaciones parlamentarias	109
IV.C. El expediente de reclamación de respon- sabilidad política frente al ejecutivo comunitario: la moción de censura contra la Comisión	111
IV.D. El acceso al TJCE como expediente de control en manos de la Eurocámara	126
IV.E. Los instrumentos del control parlamentario de naturaleza económica	143

1) La contribución decisiva del Parlamento Europeo en la aprobación del presupuesto comunitario	143
2) El descargo de la responsabilidad política en la gestión de la Comunidad	159
IV.F. El sistema comunitario de control de la actividad convencional	167
IV.G. “La verdadera bestia negra de los poderes del Parlamento”: la imposibilidad jurídico-política de ejercer un control parlamentario sobre el sinfín de comités que actúan en el marco de la Comunidad Europea	200
1) La atribución de competencias ejecutivas a la Comisión hasta la entrada en vigor del AUE	205
2) La evolución de los comités intergubernamentales con el AUE	210
3) La reacción del Parlamento Europeo ante la proliferación de comités	220
V. LA COOPERACIÓN ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS PARLAMENTOS NACIONALES	235
EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO	241
I. INTRODUCCIÓN	243
II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS COMUNITARIO	245
III. EL MODELO DE CONTROL EXTERNO FINANCIERO DEFINIDO POR EL TRATADO DE BRUSELAS	255

IV. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS	260
IV.A. Composición: nombramiento	260
1) Presidencia	268
2) Funciones de la presidencia	269
IV.B. Cese	270
IV.C. Régimen de incompatibilidades	271
IV.D. Garantías y privilegios	272
IV.E. Régimen jurídico inspirado en el régimen jurídico del Tribunal de Justicia comunitario	273
IV.F. Estructura interna	275
V. LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO	279
V.A. Ámbito subjetivo sometido a su control	279
V.B. Procedimiento y técnicas de control del Tribunal de Cuentas europeo	284
1) El calendario impuesto por el reglamento financiero	284
2) El método de fiscalización adoptado por el Tribunal de Cuentas comunitario	290
3) El análisis de los sistemas de control interno.	291
4) El acceso a la documentación contable: el control <i>in situ</i>	293
5) Facultades de fiscalización reconocidas al Tribunal de Cuentas comunitario	295
6) El control integrado o amplio característico de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas	297

a) El control de legalidad de los ingresos y de los gastos	298
b) El control de la regularidad	300
c) La garantía de la buena gestión financiera.	301
7) La publicidad de la actividad de control realizada por el Tribunal de Cuentas europeo: los informes	306
a) Contenido de los informes anuales	310
a.1) El informe anual	310
a.2) El informe sobre la gestión de la CECA	311
a.3) Los informes anuales específicos	312
b) Los informes especiales	312
VI. LAS RELACIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO CON LAS DEMÁS INSTITUCIONES COMUNITARIAS Y CON LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO EXISTENTES EN LOS ESTADOS MIEMBROS ..	314
VI.A. La relación Tribunal de Cuentas-Comisión ..	314
VI.B. La relación Tribunal de Cuentas-autoridades presupuestarias	318
VI.C. Las relaciones del Tribunal de Cuentas con los Estados miembros	321
EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO	329
I. PERFILES BÁSICOS DE LA INSTITUCIÓN	331
II. ANTECEDENTES	335

III. EL MODELO DE <i>OMBUDSMAN</i> DEFINIDO POR EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA. ANÁLISIS CRÍTICO DE SU CONFIGURACIÓN.	341
III.A. El Defensor del Pueblo comunitario como comisionado parlamentario	342
III.B. La ausencia de competencia para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos comunitarios	344
III.C. El concepto de “mala administración”	346
III.D. Órganos objeto de su supervisión	348
III.E. El acceso al Defensor del Pueblo europeo	352
III.F. El estatuto jurídico del Defensor del Pueblo europeo	356
1) Nombramiento	356
2) Cese	364
3) Régimen de incompatibilidades	369
4) Garantías y privilegios	370
III.G. Procedimiento de actuación del Defensor del Pueblo	372
III.H. La mediación como función primordial del Defensor del Pueblo europeo	380
III.I. Las facultades del Defensor del Pueblo europeo	381
1) El poder de investigación del Mediador comunitario	381
2) El acceso a la documentación secreta	386
3) El deber de colaboración de las autoridades de los Estados miembros con el Defensor del Pueblo	387
4) El poder de interrogar a funcionarios y agentes comunitarios reconocido al Defensor del Pueblo	388

5) La ordenación de las relaciones entre los <i>Ombudsmen</i> nacionales y el Defensor del Pueblo europeo	389
6) La limitación de la capacidad resolutoria del Defensor del Pueblo: su dependencia respecto del Parlamento Europeo	392
III.J. La articulación de las relaciones entre el Defensor del Pueblo y el Parlamento Europeo	396
1) La Comisión de Peticiones como vehículo de comunicación entre el Defensor del Pueblo y el Parlamento Europeo	399
2) Los informes elaborados por el Defensor del Pueblo europeo	404
3) La incapacidad del Defensor del Pueblo europeo para emitir recomendaciones en materia legislativa	407
III.K. La relación del Mediador con los órganos jurisdiccionales: la negación de la posibilidad de reacción en vía jurisdiccional	407
III.L. Organización y funcionamiento de la oficina del Defensor del Pueblo europeo	409
IV. EXPECTATIVAS DE FUTURO	410
EL TRIBUNAL DE JUSTICIA	419
I. DE LA ÚNICA INSTANCIA JURISDICCIONAL COMUNITARIA AL ESTABLECIMIENTO EN 1988 DE UNA DOBLE INSTANCIA JURISDICCIONAL A NIVEL COMUNITARIO ..	421
II. CARACTERÍSTICAS DE LA JURISDICCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA	428

II.A.	La ordenación de un recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia ante el Tribunal de Justicia	431
II.B.	La configuración del juez nacional como juez natural comunitario y su relación con el Tribunal de Justicia	435
II.C.	El recurso a instancias jurisdiccionales internacionales como consecuencia de la firma de acuerdos internacionales entre las Comunidades Europeas y terceros Estados u organizaciones internacionales	438
II.D.	El recurso a fuentes distintas del Derecho comunitario para resolver conflictos	440
II.E.	Los límites al poder de decisión política de los jueces del Tribunal de Justicia	443
II.F.	La posición del Tribunal de Justicia ante la quiebra del principio de unidad institucional: artículos C y L del TUE	450
III.	ESTATUTO Y COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA	454
III.A.	Composición y organización de las dos instancias jurisdiccionales comunitarias	455
III.B.	Estatuto jurídico de los miembros del Tribunal de Luxemburgo	470
IV.	EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA: EL CONTROL DE LA SUMISIÓN A DERECHO COMUNITARIO DE LA ACCIÓN DE LOS PARTICULARES, DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS Y DE LOS ESTADOS MIEMBROS	476

IV.A. Los recursos directos	477
1) El recurso por infracción de un Estado miembro	477
- El recurso de incumplimiento	477
- La elusión del procedimiento precontencioso. Otras vías de control del cumplimiento de los Estados.....	496
2) El contencioso de legalidad	499
- El recurso de anulación.....	499
- La excepción de ilegalidad	524
- El recurso de carencia	528
3) El contencioso de plena jurisdicción	537
- El control de las sanciones impuestas por las instituciones comunitarias	538
- Los recursos incoados por los funcionarios y agentes comunitarios contra las instituciones europeas.....	541
- Los recursos sometidos al Tribunal de Justicia en virtud de una cláusula compromisoria	543
- Los recursos en demanda de responsabilidad extracontractual de las Comunidades Europeas	546
IV.B. La cuestión prejudicial	553
BIBLIOGRAFÍA	577
ABREVIACIONES	587

PRÓLOGO

El presente trabajo es el fruto de una beca de colaboración convocada por la Institución del Ararteko en 1995, a través del cual he pretendido realizar un acercamiento a las técnicas de control que operan entre las distintas instituciones comunitarias, en un momento de transición en la evolución de esta organización supranacional, mediante un análisis descriptivo de cada uno de los órganos de fiscalización que operan en el seno de la Unión Europea.

La nueva etapa que emerge con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea se abre como un intento de avanzar en la consecución de “una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, y en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos” (art. A TUE).

Este impulso en favor de acercar y de involucrar a los ciudadanos europeos con la realidad comunitaria se ha acompañado de un paso a delante en el esfuerzo de democratización del entramado institucional comunitario. Si bien esta tarea todavía estaría pendiente de futuras y muy trascendentes reordenaciones cuya oportunidad en estos momentos sólo compete reconocer a los quince Estados miembros.

A pesar de esta situación, la ausencia de un principio rector en las relaciones interinstitucionales europeas reconducible al principio de separación de poderes no ha impedido el surgimiento

paulatino de una gran variedad de expedientes de control que inciden sobre la actuación del ejecutivo comunitario. La incorporación de la figura del Ombudsman en el art. 138 E del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y su reciente nombramiento han abierto un nuevo frente de intervención en el esfuerzo por favorecer la consecución de una mayor transparencia en la actuación comunitaria.

Quiero aprovechar también este breve prólogo para dar las gracias a todas aquellas personas que han intervenido en la realización del presente trabajo y sin cuya colaboración esta obra nunca habría podido acometerse.

En primer lugar, me gustaría agradecer la confianza y el apoyo que me ha brindado la Institución del Ararteko, en especial, su titular. Asimismo quiero poner de manifiesto la inestimable colaboración y ayuda que en todo momento me han proporcionado las personas que trabajan en esa oficina, especialmente, Idoia y Amaia por la ayuda prestada a lo largo de estos últimos meses, sin la cual no hubiera sido posible que finalmente este libro viera la luz.

Por último no quiero terminar sin realizar una mención a las personas que integran el servicio de documentación y biblioteca del Parlamento Vasco y la Secretaría General de Acción Exterior.

**LAS PECULIARIDADES
DEL CONTROL
EN EL SENO
DE LA UNIÓN EUROPEA**

El control se define como aquella actividad de “comprobación, inspección, fiscalización o intervención”¹ que se encomienda a unas personas u órganos (controladores) para que la realicen sobre otras personas u órganos previamente definidos y denominados controlados. Esta actividad básica en el ámbito de un Estado de Derecho sólo puede concebirse en el marco del principio de separación de poderes: sólo el poder separado es controlado o limitado y sólo un poder controlado garantiza la posición del ciudadano en el Estado.

Mucho tiempo ha transcurrido desde que Montesquieu formuló y justificó el principio de separación de poderes. Sin embargo, a pesar de ello, la esencia de esta construcción permanece inalterada en los ordenamientos de los Estados democráticos modernos como un auténtico valor aglutinador.

Para Montesquieu el valor político supremo era la libertad y el mayor enemigo de ésta el poder, ya que todo poder tiende por su propia naturaleza a su abuso. Asimismo, este pensador consideraba que el poder sólo podía ser detenido por el poder, luego se hacía preciso neutralizar la tendencia al abuso de poder dividiendo el ejercicio del mismo en distintos órganos. Influido por los principios de la mecánica de Newton, mantenía que los poderes actúan y se relacionan entre sí por la doble facultad de *statuer*, es decir, de ordenar por sí mismo y de corregir lo ordenado por otro, y la

(1) Primera acepción de control que recoge el *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Real Academia Española, 1992.

facultad de *empêcher*, esto es, del derecho de anular una resolución adoptada por otro poder.

Así en el capítulo VI de libro undécimo, titulado “De la Constitución de Inglaterra”, Montesquieu afirma: “Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder de ejecución de las cosas que dependen del derecho de gentes y el poder de ejecución de aquellas que dependen del derecho civil (...). No hay ninguna libertad si el poder de juzgar no está separado del poder legislativo y ejecutivo. Si estuviera unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez será legislador. Si estuviera unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la forma de un opresor...”.

Tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial que residen en tres órganos distintos: el rey, las Cámaras y los tribunales de justicia, a los que Montesquieu encomienda el ejercicio de una parcela concreta y determinada del poder, y que se relacionan entre sí en un estado de equilibrio, gracias a que cada uno de los poderes está llamado a ejercer sus atribuciones en un marco competencial previamente asignado, sin invadir la esfera de actuación de los otros dos poderes. Ahora bien, con el fin de impedir la concentración del poder y, en consecuencia, el abuso del mismo, confiere a los órganos titulares del poder fraccionado la facultad de neutralizar una posible invasión de su ámbito competencial, a través del derecho de anular una resolución tomada por otro poder.

Este modelo de separación de poderes, tal y como lo formula Montesquieu, responde a un momento histórico concreto, cual era la Monarquía Absoluta de principios del siglo XVIII y pretendía poner fin a los desmanes y abusos protagonizados por las monarquías continentales europeas. Desde entonces hasta nuestros días el escenario político ha sufrido una importante transformación y el Estado se ha hecho cada vez más complejo, dando entrada a “nuevos” poderes: el poder constituyente y el poder constituido, introduciendo diversos grados de descentralización de poder entre

el centro y la periferia: estados federados, autonomías, regiones..., e incluso asistiendo a los primeros capítulos de la supranacionalidad. Pero ello no quiere decir que haya fracasado, ni que haya perdido vigencia el principio de división de poderes.

Las democracias liberales que se fueron configurando a lo largo del siglo XVIII y XIX asumieron la esencia del principio de separación de poderes y la plasmaron en su organización del poder, adecuándola a sus propias peculiaridades. La clásica estructuración de la separación del poder en tres órganos es una forma de la división de poderes, pero no es la única.

La “división de poderes” es un fenómeno que trasciende a cualquiera de sus versiones históricas. No existe un modelo único, ni tampoco hay un dogma de la división de poderes, sino que este adopta en cada momento sus propias peculiaridades de configuración².

Ello no obstante, en las distintas manifestaciones de la división de poderes siempre se encuentra presente un sistema de frenos, de límites al poder. Decía Montesquieu que “...para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder...”. En esta idea radicaría la esencia de la construcción. No importa tanto si son tres o más los poderes, sino que cada poder tenga sus frenos, sus contrapesos, sus compensaciones, es decir, unos límites capaces de contenerlo.

Durante la década de los 50 seis Estados europeos crearon las tres Comunidades Europeas: La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y

(2) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. De la separación y control de los poderes en el sistema constitucional español. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, septiembre-diciembre 1989, pp. 47 a 77.

GARCÍA-PELAYO, M. La división de poderes y su control jurisdiccional. *Revista de Derecho Político*, verano-otoño 1983, pp. 7 a 16.

la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEAA). La peculiaridad de estas organizaciones se encontraba en que, a pesar de haber sido creadas mediante tratados internacionales por Estados independientes y soberanos, sus características no se acomodaban a las propias de las organizaciones internacionales. Surge así un nuevo concepto, el de la supranacionalidad, para explicar el sistema de relaciones entre los Estados miembros y las Comunidades Europeas.

La especificidad del sistema de relación se encuentra en que por vez primera los signatarios de un tratado acuerdan ceder una parte de sus competencias soberanas en favor de las personas jurídicas que acaban de construir. De forma que estos nuevos órganos dispondrán de potestad normativa y las normas que aprueben serán directamente aplicables tanto a los Estados miembros como a los ciudadanos de los mismos. Estos, por vez primera, verán afectado su patrimonio jurídico con un conjunto de derechos y obligaciones emanados directamente desde las instituciones europeas.

El fracaso de proyectos políticos de construcción europea, determinó la configuración de las relaciones interinstitucionales en el seno de las tres comunidades. El Objetivo primordial asignado a los nuevos entes era relanzar y potenciar la economía de los socios comunitarios; por ello, conscientemente, los Estados miembros omitieron introducir un sistema de reparto de poder que se aproximase al existente en el interior de cada uno de ellos. La eficacia del modelo diseñado requería un reforzamiento de las estructuras de poder que representaban a los Estados miembros: el Consejo frente al resto de las instituciones.

Sólo el cambio de actitud de los Estados miembros ante las presiones del Parlamento ha permitido la evolución del sistema de relaciones interinstitucionales en el seno de las Comunidades Europeas. Ello ha permitido que el Parlamento haya abandonado su antigua configuración de Asamblea de representantes de los

Parlamentos nacionales, para convertirse en un órgano de representación de los ciudadanos europeos, elegido mediante sufragio universal directo en 1979. También fue necesario esperar a la década de los 70 para que los Estados miembros acordasen constituir un órgano de control externo de las finanzas comunitarias. Recientemente, la reforma del Tratado de Maastricht ha incorporado un nuevo órgano fiscalizador al marco europeo: El Defensor del Pueblo, a la vez que ha institucionalizado la ampliación de competencias que en determinados procedimientos se había atribuido a sí mismo el Tribunal de Justicia.

Algunos autores, al abordar el fenómeno de la “supranacionalidad”, constatan la similitud existente entre la distribución de poderes en el seno de la Unión y la vigente durante las incipientes monarquías parlamentarias decimonónicas. El principio de división de poderes, tal y como lo conoce el moderno constitucionalismo, es ajeno al orden jurídico comunitario. La Asamblea de Estrasburgo participa con el ejecutivo europeo en el ejercicio de la función normativa, si bien todavía de forma marginal. Por otra parte, la cámara aún se encuentra lejos de convertirse en el órgano de control del ejecutivo comunitario, especialmente por lo que a la fiscalización de la labor del Consejo se refiere. La ausencia de un sistema de contrapesos y límites entre las instituciones comunitarias, parangonable al existente en los estados miembros, constituye uno de los elementos que definen el fenómeno de la supranacionalidad.

Hoy por hoy en el seno de la Unión la legitimación nacional, representada por el Consejo, pesa más a la hora de adoptar decisiones que la legitimación comunitaria, representada por el Parlamento Europeo, e indirectamente tras Maastricht, por la Comisión. Esta preponderancia del componente estatal de las tres Comunidades Europeas es la causante del tan manido “déficit democrático comunitario”.

**EL PARLAMENTO
EUROPEO**

I. LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO EUROPEO

I.A. Primera etapa: la aplicación del contenido de los tratados fundacionales

El nueve de mayo de 1950 el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schuman propuso organizar toda la producción franco-alemana de carbón y acero bajo la supervisión de una Alta Autoridad común. El proyecto de organización europea del mercado del carbón y del acero quedó definitivamente perfilado con la firma del Tratado de París, por el que se constituía la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el 18 de abril de 1951. El Tratado disponía la creación de varias instituciones europeas, a las que encomendaba la gestión de las reservas de carbón y de acero existentes en los seis países que se habían adherido a la propuesta de Robert Schuman: la República Federal de Alemania, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Italia y Francia.

Los nuevos socios europeos confiaron el control del órgano ejecutivo comunitario (la Alta Autoridad) a la Asamblea Común de representantes de los parlamentos nacionales. Esta Asamblea, que recogía la voluntad de los Gobiernos de los Estados miembros de convertirse en un futuro cercano en una auténtica Cámara de representación popular europea, se reunió por vez primera en Estrasburgo el 10 de septiembre de 1952. A la reunión asistieron 78 representantes de los parlamentos de los Estados miembros¹.

(1) PARLAMENTO EUROPEO. *Fichas técnicas sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Unión Europea*. Luxemburgo: Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, septiembre 1993, p. 27.

El acuerdo de avanzar en el camino de la integración europea, alcanzado por los seis Estados miembros de la CECA durante la Conferencia de Messina, se materializó el 25 de marzo de 1957 con la firma de los tratados de Roma. Estos tratados configuraban dos nuevas Comunidades Europeas: la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, a las que se encomendaba reducir las disparidades entre las economías de los seis socios comunitarios y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Las tres Comunidades crearon una nueva Asamblea ampliada, integrada por 142 miembros, que celebró su sesión constituyente el 19 de mayo de 1958 en Estrasburgo con el nombre de “Asamblea Parlamentaria Europea”².

Las tres Comunidades habían aceptado crear dos instituciones comunes a la CECA, CEE y Euratom, la Asamblea Parlamentaria Europea y el Tribunal de Justicia, pero, sin embargo, habían acordado configurar por triplicado sus órganos ejecutivos, la Comisión³ y el Consejo. Esta situación, caracterizada por la pluralidad de ejecutivos, persistió hasta el 8 de abril de 1965, fecha en la que se firma el Tratado de fusión por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única.

El 30 de marzo de 1962⁴ “la Asamblea Parlamentaria Europea acordó pasar a denominarse Parlamento Europeo.

Durante este período una única cuestión parece perturbar la calma del Parlamento Europeo: hacer efectivas las previsiones del art. 138 TCEE, que establecía la elección mediante sufragio universal directo de la Cámara europea.

(2) *Ibíd.*, p. 27.

(3) En el caso de la CECA se trataba de la Alta Autoridad, mientras que la CEE y el Euratom poseían respectivamente una Comisión.

(4) DOCE de 26 de abril de 1962.

Los redactores de los tratados se habían mostrado preocupados de que la Asamblea Parlamentaria Europea reflejara la voluntad democrática de los socios comunitarios, incorporando el principio de representatividad en su configuración.

Los europarlamentarios se elegían anualmente en el seno de las instituciones parlamentarias nacionales⁵, entre los propios miembros de sus asambleas legislativas, mediante un procedimiento de lista común de los partidos nacionales; lo cual determinaba que “en la práctica, en su mayoría, los elegidos fueran respectivamente reelegidos, dando así una gran continuidad a la Asamblea y facilitando con ello su eficacia”⁶. Aunque la reelección de los representantes fue la tónica general en los parlamentos de los seis Estados miembros, en Italia el temor al bloqueo del procedimiento de designación de los parlamentarios por parte del partido comunista, determinó que fuera imposible renovar su delegación parlamentaria.

La Asamblea aspiraba a asumir el papel de auténtico Parlamento de las Comunidades Europeas, sin embargo, su voluntad de adquirir una mayor independencia respecto de los órganos legislativos de los Estados miembros chocaba con el enorme obstáculo que suponía, la omisión de toda iniciativa en relación con el establecimiento de un procedimiento legislativo uniforme, dirigido a ordenar la elección mediante sufragio universal directo del Parlamento Europeo. El Consejo, único órgano competente, según el art. 138 TCEE nada había regulado sobre esta materia. Ante esta inactividad, el Parlamento Europeo aprobó el 17 de mayo de 1960 el llamado proyecto “Dehouse” (Proyecto de Convención sobre la Elección de la Asamblea Parlamentaria por Sufragio Universal Directo), a través del cual se desdoblaban las previsiones del

(5) Art. 21 TCECA.

(6) HERRERO, A.A. citado por ALLÚE BUIZA, A. *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*. Valladolid: Universidad, Secretariado de Publicaciones, 1990, p. 30.

Tratado. Las enormes diferencias que separaban los procedimientos legislativos vigentes en los Estados miembros, aconsejaron a la Cámara europea a centrar su esfuerzo en lograr la adopción de un procedimiento electoral mediante sufragio universal directo, y a posponer su uniformización.

Tras nueve años de total inactividad del Consejo sobre la propuesta parlamentaria recogida en el proyecto Dehouse, el Parlamento Europeo amenazó al Consejo con introducir ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo un recurso de carencia u omisión. La Resolución de 11 de mayo de 1969 y el recurso por omisión modificaron la actitud que tenía el Consejo respecto de este tema, pero sólo aparentemente. Una vez logrado que el Parlamento retirara el recurso, la cuestión volvió a quedar en punto muerto en el seno del COREPER.

Con la Cumbre de París de 1972 y especialmente, con la Cumbre de París de diciembre de 1974 se reactivó el debate sobre la elección directa de la Eurocámara, que culminó con la aprobación el 20 de septiembre de 1976 del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo, por sufragio universal directo⁷. Desde entonces, cuatro han sido las elecciones celebradas por el Parlamento de Estrasburgo: la primera entre los días 7 y 10 de junio de 1979, la segunda los días 14 y 17 de junio de 1984, la tercera del 15 al 18 de junio de 1989 y la última los días 9 a 12 de junio de 1994.

Ello no obstante, las sucesivas ampliaciones experimentadas por las Comunidades Europeas se han resuelto inicialmente recurriendo al originario sistema de configuración de la Asamblea Parlamentaria Europea. Así, con motivo del ingreso de Grecia, el 1 de enero de 1981, el Parlamento griego designó a 24 diputados, que en octubre de ese mismo año fueron sustituidos por diputados elegidos mediante sufragio universal. La incorporación de España

(7) Anexa a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976.

y Portugal, se saldó de igual manera, con la elección provisional de 60 diputados españoles y 24 portugueses por sus respectivos Parlamentos. La última ampliación, acontecida el 1 de enero de 1995, también ha supuesto el inicial reclutamiento de eurodiputados entre las filas de los parlamentarios nacionales. De esta manera Austria ha cubierto los 21 escaños que le correspondían tras la ampliación, Finlandia 16 y Suecia 22⁸.

Lograda la elección del Parlamento Europeo mediante sufragio universal directo quedaba por resolver la segunda cuestión conflictiva: el establecimiento de un procedimiento electoral uniforme para todos los Estados miembros. Mientras éste no se aprobase, el Acta disponía que la elección tuviera lugar en cada Estado miembro de acuerdo con la legislación nacional vigente.⁹

La elaboración de la norma comunitaria de uniformización exigía y exige que ésta sea aprobada por unanimidad del Consejo, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo¹⁰. La Eurocámara en sucesivas ocasiones ha ido redactando proyectos de uniformización del procedimiento electoral, que, dada la gran variedad de opciones que incorporan las disposiciones electorales nacionales, hasta la fecha no han recibido el apoyo del Consejo¹¹.

(8) Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 1994. “Les principaux éléments institutionnels de l’Union Européenne élargie à 15”.

(9) Art. 7.2 del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo.

(10) Art. 138.3 TCEE.

(11) Las variantes nacionales entre los distintos procedimientos de elección son muy importantes y afectan a muy variados aspectos. Así por ejemplo, en Alemania y Francia es necesario que el candidato alcance una representación mínima del 5% en la circunscripción electoral, sin esta no se adjudica ningún escaño. En Bélgica, Países Bajos e Italia los electores pueden modificar el orden de las listas de candidatos y marcar así sus preferencias. La elección preferencial también se admite en Irlanda y Luxemburgo, países en los que está arraigado el sistema de *panacher*, es decir, los electores pueden votar a candidatos que pertenecen a distintas listas de partidos políticos.

La institucionalización de la elección de la Cámara a través de sufragio universal directo, reforzó la posición institucional del Parlamento Europeo dentro de las Comunidades Europeas, al dotar de legitimación democrática a los eurodiputados para

La circunscripción también es objeto de diferencias, mientras Francia, Dinamarca, Grecia, Portugal, Luxemburgo y Países Bajos establecen una única circunscripción electoral: el territorio nacional, Bélgica, Alemania, España, Irlanda, Italia y Reino Unido admiten una pluralidad de circunscripciones electorales que hacen coincidir con áreas lingüísticas, Länder, provincias...

Otro problema añadido es el relativo a la fijación de la edad mínima de los candidatos. Así en Alemania, Dinamarca, España y Portugal basta tener 18 años; sin embargo, en Bélgica, Reino Unido, Grecia, Irlanda y Luxemburgo es necesario tener 21 años. Los franceses son un poco más exigentes y reclaman 23 años a sus candidatos, mientras que los italianos y los holandeses 25. Asimismo, Italia admite que los candidatos puedan tener una nacionalidad distinta de la italiana. Ello permitió que el francés Maurice Duverger en 1989 llegase a ser europarlamentario del partido comunista italiano.

La realización de variantes no queda agotada con esta pequeña exposición. A ellas será necesario añadir las particularidades del sistema electoral de los nuevos socios comunitarios: Austria, Suecia y Finlandia.

ABELES, M. *La vie quotidienne au Parlement Européen*. París: Hachette, 1992, pp. 60 y ss.

JACOBS, F. and CORBETT, R. *The European Parliament*. Harlow: Logman, 1990, pp. 16 y ss.

Desde la primera legislatura, la Comisión de Asuntos Políticos ha intentado elaborar un procedimiento electoral que tenga en cuenta la realidad del voto sin deformarla. Conjuntamente con el criterio de proporcionalidad, la discusión se ha centrado en torno a la conveniencia o no de imponer una representación mínima, y en determinar si el derecho de sufragio activo en las elecciones al Parlamento Europeo ha de otorgarse sobre la base de la nacionalidad o de la residencia.

Durante estos años han sido numerosos los proyectos que han elaborado los miembros de la Comisión de Asuntos Políticos, sin que hasta la fecha, ninguno haya obtenido el beneplácito del Consejo.

El primer informe chocó con la resistencia del Consejo. El Parlamento Europeo en marzo de 1982 había dado luz verde a una propuesta que defendía: la adopción de un sistema proporcional tipo D'Hondt; el derecho de sufragio de los residentes en un país comunitario, siempre y cuando

reclamar una mayor participación del Parlamento en todas las actividades de las Comunidades Europeas, especialmente, en aquellas áreas en las que el Parlamento Europeo podía aproximarse competencialmente a un parlamento nacional.

El Parlamento deseaba superar la limitada intervención que en la toma de las decisiones comunitarias le habían asignado los

hubiesen permanecido en él un mínimo de 5 años y el establecimiento de circunscripciones electorales *multi-member* que eligiesen entre 5 y 15 eurodiputados. Al no lograrse la unanimidad del Consejo, se remitió el proyecto de nuevo a la Comisión de Asuntos Políticos para su discusión. El nuevo relator, el cristiano demócrata alemán Bocklet presentó en 1986 un informe en el que proponía la aplicación uniforme de la regla de la proporcionalidad, combinada con la adopción de un sistema mixto similar al alemán (elección proporcional a nivel nacional y elección por circunscripción mediante sufragio mayoritario uninominal). La débil mayoría que obtuvo la propuesta en la Comisión de Asuntos Políticos aconsejó no remitir el informe al Pleno del Parlamento.

Entre tanto, la Comisión de Asuntos Legislativos y de Derechos de los Ciudadanos presentó en 1988 el informe Hoon, contrario al mantenimiento de la compatibilidad entre las funciones representativas de los miembros del Parlamento Europeo y los diputados de los parlamentos nacionales o de las asambleas regionales. Este informe finalmente fue aprobado por la Cámara comunitaria.

En junio de 1992, el Parlamento Europeo aprobó un nuevo texto relativo al procedimiento electoral uniforme y al sistema de reparto del número de escaños. El informe De Gutch sobre el número de escaños del Parlamento Europeo fue aceptado por el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992. De igual manera, el Consejo Europeo de Bruselas, un año más tarde, aprobó la propuesta del Parlamento en relación con el número de escaños de los cuatro países de la ampliación. La proposición de la Eurocámara acerca de la implantación de un sistema electoral uniforme en las elecciones de junio de 1994, por el contrario, fue rechazada por el Consejo Europeo.

EUROELECCIONES. *Euroelecciones 94: Un Parlamento para una legislatura constituyente*. Madrid: Tecnos, 1994, p. 33.

ABELES, M., *La vie quotidienne au Parlement Européen*, pp. 63 y ss.

PARLAMENTO EUROPEO, *Fichas técnicas sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Unión Europea*, pp. 28.

JACOBS, F. and CORBETT, R., *The European Parliament*, pp 19 y ss.

redactores de los tratados fundacionales. El desempeño de limitados poderes de control sobre la administración comunitaria (la Comisión) y una participación en el procedimiento legislativo, reducida a la presentación de un dictamen consultivo sobre un conjunto muy limitado de materias, no saciaban las expectativas del Parlamento Europeo.

En esos momentos, la potestad normativa estaba monopolizada por los representantes de los Estados miembros (el Consejo), mientras la intervención de la Eurocámara quedaba circunscrita a la emisión de un dictamen consultivo, en materias tales como: las libertades comunitarias, política agrícola y de transporte, la armonización legislativa de los Estados miembros para la consecución del mercado común y la regulación del Fondo Social Europeo¹².

A pesar de que la adopción del sistema de elección mediante sufragio universal directo marcó el inicio del cambio de postura de la Asamblea respecto del régimen interinstitucional comunitario y la posición que dentro de éste había de gozar el Parlamento Europeo, con anterioridad, éste ya se había visto favorecido por un importante incremento de poder, en dos áreas de significativa importancia: la elaboración y censura de los presupuestos, y la regulación de normas de alcance general que comportaban implicaciones financieras importantes.

I.B. Segunda etapa: consecuencias de la firma de los tratados de Luxemburgo y Bruselas

La evolución institucional sufrida por las Comunidades Europeas, desde su creación en 1957, está marcada por el lento y

(12) OLESTI RAYO, A. El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del derecho derivado de la Comunidad Europea. *Gaceta Jurídica de la CEE*, Seire D, septiembre 1993, nº 20, pp. 108 y ss.

reivindicado incremento de influencia de la Asamblea de Estrasburgo dentro del orden institucional comunitario. No en vano el Parlamento Europeo es la institución que más ha evolucionado desde 1957. Este incremento paulatino de peso específico del Parlamento Europeo en el proceso de adopción de decisiones y de control político ha tenido lugar, no sólo mediante la reforma de los textos originarios de los tratados, sino a través de la adopción de importantes acuerdos interinstitucionales.

El reforzamiento de los poderes del Parlamento se inicia a principios de la década de los setenta. El Parlamento Europeo, tras la firma del Tratado de Luxemburgo, el 22 de abril de 1970 y de Bruselas el 22 de julio de 1975, comienza a desempeñar un papel protagonista en el procedimiento presupuestario comunitario, al convertirse junto con el Consejo en una autoridad que participa en la discusión y determinación de algunas de las partidas del presupuesto de las Comunidades Europeas.

El Tratado de Luxemburgo modificó el sistema de financiación de las Comunidades Europeas, sustituyendo las antiguas contribuciones financieras, que hacían efectivas cada uno de los Estados miembros, por un sistema de recursos propios, definido en la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970. Estos medios de financiación de los gastos en que incurre la organización supranacional se estructuraban en cuatro tipos de ingresos: exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones de azúcar, derechos de aduana; recursos procedentes del IVA y recursos procedentes del PNB¹³.

La modificación del sistema de financiación suponía que los parlamentos nacionales dejaban de intervenir en la cuantificación de las contribuciones a través del presupuesto estatal y en el control

(13) COGET, A. Los recursos propios comunitarios. *Auditoría Pública. Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo*, nº 1, abril 1995, pp. 18 a 21.

de la ejecución de éste. Es por ello por lo que los Estados miembros, defensores en su totalidad de los ideales y principios democráticos acordaron la participación del único órgano que reflejaba, aunque indirectamente, la voluntad popular en el establecimiento y fiscalización de los ingresos comunitarios.

El hecho de que los eurodiputados gozasen de un doble estatuto de representante, por un lado comunitario y por otro nacional, dada su condición de diputados de un parlamento nacional, favoreció que se dejase en sus manos el control de la actividad económico-financiera del ejecutivo europeo. Al ser los eurodiputados representantes de las asambleas legislativas nacionales, éstas podían, de alguna manera, “retener” el control que hasta ese momento habían venido realizando sobre los fondos comunitarios. En última instancia, hubiera resultado totalmente contrario a los cánones democráticos permitir que la aprobación y gestión de los presupuestos comunitarios habría quedado libre de cualquier control.

Los tratados de Luxemburgo y de Bruselas reconocieron a la Eurocámara la facultad de rechazar globalmente el proyecto de presupuesto sometido por el Consejo, al mismo tiempo que le otorgaban el poder para decidir definitivamente, en segunda lectura, la cuantía de los gastos no obligatorios. Si bien, alejaron al Parlamento Europeo del proceso de fijación de los ingresos presupuestarios, que de modo exclusivo mantuvieron en manos del Consejo.

Asimismo, estos tratados supusieron la concesión a la Cámara de la potestad de descargo de la Comisión por la gestión y ejecución de los fondos comunitarios que ésta había llevado a cabo.

El incremento de competencias del Parlamento Europeo durante los primeros años de la década de los setenta afectó también a la producción legislativa comunitaria. El procedimiento de

consulta, único instrumento de participación del Parlamento Europeo en la actividad legislativa previsto por los tratados fundacionales, se vió ampliado en 1975 al llamado procedimiento de concertación.

Gracias a la Declaración común de 4 de marzo de 1975 que firmaron el Parlamento, el Consejo y la Comisión¹⁴, las instituciones acordaron dotar de mayor entidad a la participación de la Asamblea, en relación con “los actos comunitarios de alcance general que tengan implicaciones financieras notables y cuya adopción no venga impuesta por actos preexistentes”¹⁵. En estos casos, si una vez presentado el dictamen parlamentario, el Consejo decidía no adecuarse al mismo, la Cámara europea podía solicitar la apertura del procedimiento de concertación¹⁶.

A tal efecto, en el seno de la Comisión de concertación, representantes del Parlamento Europeo y del Consejo, con la participación de la Comisión, intentaban alcanzar un acuerdo sobre la concreta iniciativa planteada en el plazo de 3 meses. Si transcurrido ese plazo, no se había logrado una propuesta consensuada, decidía el Consejo, previo dictamen del Parlamento.

(14) DOCE serie C nº 89 de 22 de abril de 1975.

(15) Art. 2 de la Declaración de 4 de marzo de 1975.

(16) El principal problema que planteaba el procedimiento de concertación radicaba en delimitar su ámbito de aplicación, en especial, por lo que a la calificación de las materias en el procedimiento presupuestario comunitario hacía referencia. Las dificultades que esta tarea entrañaba, así como la necesidad de que la Comisión aceptase iniciar el procedimiento, calificando un acto, como susceptible de ser admitido en el procedimiento de concertación, redujeron las posibilidades de aplicación de este procedimiento. A esta situación también contribuyó el hecho de que se trataba de un procedimiento no institucionalizado por los tratados constitutivos.

A pesar de ello, el Parlamento Europeo y otras instituciones comunitarias se esforzaron en ampliar el ámbito de aplicación del procedimiento de concertación. OLESTI RAYO, A., El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del derecho derivado de la Comunidad Europea. *Gaceta Jurídica de la CEE*, Serie D, pp. 120 y 121.

I.C. Tercera etapa: el cambio derivado de la firma de la Declaración Solemne de Stuttgart

El siguiente hito en la evolución institucional del Parlamento Europeo lo constituye la Declaración Solemne de Stuttgart¹⁷, que representa el compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de reforzar las facultades de la Cámara, permitiéndole extender sus competencias de control sobre ciertos actos del Consejo, y ampliando la participación de la Asamblea en la conclusión de acuerdos internacionales, en la designación del Presidente de la Comisión y en la aplicación del procedimiento de concertación.

En Stuttgart el Consejo Europeo asume unilateralmente el compromiso de remitir al Parlamento Europeo un informe sobre el contenido de sus reuniones, así como un informe anual sobre los progresos realizados en la consecución de la Unión Europea. Al mismo tiempo, el Consejo se abre a las preguntas que le pudiese plantear la Cámara y asume la obligación de que la Presidencia del Consejo presente su programa al comenzar su período de ejercicio, y un informe sobre los progresos alcanzados, una vez transcurridos los 6 meses de su mandato. A todo lo anteriormente mencionado había que añadir el compromiso de la Presidencia de informar regularmente a la Comisión Política del Parlamento, de los temas de política exterior examinados en el marco de la cooperación política europea, sobre cuyas incidencias informará también al Pleno de la Cámara una vez al año.

Por primera vez se facultaba a la Eurocámara para intervenir en la acción del Consejo. Aunque aparentemente el avance sea notable, puesto que de ser un órgano exonerado de rendir cuentas por sus actos, tenía que comparecer ante el Pleno, el Consejo no se convirtió en ningún momento en un órgano fiscalizado por el Parlamento.

(17) Declaración Solemne sobre la Unión Europea, adoptada en el Consejo Europeo de Stuttgart el 19 de junio de 1983.

El control del Europarlamento no fue para nada incisivo, y en la práctica, se redujo a examinar la información que el Consejo le remitía, sin poder reaccionar en ningún sentido contra la misma.

Por otra parte, los compromisos de Stuttgart, fueron eso, declaraciones de intenciones del Consejo, adoptadas de forma unilateral -por lo que de igual forma podían ser revocadas- que no generaban auténticas obligaciones para el Consejo, e incluso en el caso que las hubieran generado, no se sabía a ciencia cierta si el Parlamento en 1983 se encontraba legitimado para reclamarlas por sí mismo ante el Tribunal de Justicia. Lo que sí resultaba claro era que el Parlamento Europeo no estaba facultado, ni disponía de instrumentos para condenar políticamente esas acciones.

Stuttgart también marca el inicio de la consolidación de la participación del Parlamento Europeo en la toma de decisiones comunitarias. Dentro de este ámbito se enmarcarían: por una parte, la voluntad de ampliación de los Jefes de Estado y de Gobierno del procedimiento de concertación y por otra, la extensión de la consulta previa al Parlamento, en los casos de conclusión de acuerdos internacionales de significativa importancia.

Esta Declaración asimismo refuerza los poderes de control de la Cámara sobre la Comisión de las Comunidades Europeas, ya que por primera vez, se prevé la participación de la Asamblea durante el proceso de designación del Presidente de la Comisión. Hasta ese momento, el Parlamento Europeo “tan sólo” era competente para reclamar la responsabilidad política de la Comisión, mediante la aprobación de una moción de censura.

Paradójicamente, los tratados reconocían a la Eurocámara la competencia de desencadenar el cese del Colegio de comisarios, pero le negaban todo tipo de intervención en la designación, lo cual podía dar lugar a que la misma Comisión censurada fuese de nuevo nombrada por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

“Antes de la designación del Presidente de la Comisión, el Presidente de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros recabará la opinión de la Mesa ampliada del Parlamento Europeo¹⁸”.

Stuttgart, también sienta las bases de la investidura de la Comisión, la cual no quedará definitivamente configurada hasta la firma del TUE. La Declaración disponía que después del nombramiento de los miembros de la Comisión, ésta última presentaría su programa al Parlamento Europeo con el fin de que fuese debatido y sometido a votación.

I.D. Cuarta etapa: el Acta Única Europea

La Declaración Solemne de Stuttgart, junto con el malogrado proyecto Spinelli favorecieron la firma de una nueva modificación de los tratados en febrero de 1986. La reforma institucional introducida por el AUE resultó bastante más moderada que la prevista en el proyecto parlamentario sobre la Unión Europea. A pesar de ello, el AUE recoge un importante aumento de los poderes de decisión del Parlamento Europeo que se concreta, en materia legislativa, en la ampliación del ámbito del procedimiento de consulta, en la introducción del procedimiento de cooperación y en el establecimiento del dictamen conforme del Parlamento en la conclusión de determinados acuerdos internacionales.

El AUE desarrolla nuevas posibilidades de consulta, en particular, en materia de cohesión económica y social¹⁹, investigación²⁰ y medio ambiente²¹. No obstante, este procedimiento dispone que el Consejo adopta siempre las decisiones en última instancia.

(18) Art. 2.3.5 de la Declaración Solemne de Stuttgart.

(19) Art. 130.E TCEE.

(20) Art. 130.Q TCEE.

(21) Art. 130.S TCEE.

Las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de octubre de 1980²² modificaron la concepción que del dictamen tenían tanto el Consejo como el Parlamento y reforzaron el poder de negociación de este último frente al Consejo y la Comisión. El fallo del caso “Isoglucosa” había anulado un acto legislativo del Consejo porque el Parlamento no había emitido su dictamen consultivo. El Parlamento Europeo modificó su normativa interna con arreglo a esta sentencia, quedando facultado, a instancia de su Presidente o del ponente de la comisión competente, para aplazar la votación sobre la propuesta de la Comisión, hasta que ésta se hubiera pronunciado sobre las enmiendas del Parlamento. En el caso de que la Comisión rechazara aceptar las enmiendas, el Parlamento podría devolver el asunto a la comisión competente para un nuevo examen, ejerciendo así en la práctica un derecho de veto²³.

Una de las novedades más significativas del AUE es la creación del procedimiento de cooperación. Este sistema de doble lectura de las propuestas permite una intervención más relevante del Parlamento Europeo dentro de la producción legislativa comunitaria, ya que se pretende aprobar un texto común entre el Consejo y el Parlamento, imponiéndose la votación unánime del Consejo, cuando éste no tuviese en cuenta el contenido de las enmiendas presentadas por el Parlamento²⁴.

(22) SSTJCE de 29 de octubre de 1980, causas 138/79 y 139/79 “Isoglucosa”, Rec. 1980, pp. 3393 y ss, y pp. 3352 y ss.

(23) TSITSOPOULOS, G. *Los poderes del Parlamento Europeo en la Unión Europea*, Luxemburgo: Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, 1993, pp. 5 y 6.

(24) Las materias inicialmente previstas por el AUE, como objeto de aplicación del procedimiento de cooperación, comprendían la regulación de los principios de la Comunidad y de la consecución del mercado interior, así como la armonización de las disposiciones de los Estados miembros, y la adaptación de decisiones de aplicación de las políticas comunitarias. OLESTI RAYO, A., El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del derecho derivado de la Comunidad Europea. *Gaceta Jurídica de la CEE*, Serie D, pp.126 y ss.

Igualmente, la adopción del AUE implica dotar a la Eurocámara en el marco de las relaciones internacionales, de una entidad de la que nunca antes había gozado, gracias a la incorporación del dictamen conforme para los supuestos de acuerdos de adhesión y asociación.

Esta nueva modalidad de participación del Parlamento Europeo concede a los representantes de los ciudadanos comunitarios, la facultad de bloquear este tipo de acuerdos, en caso de no conceder un dictamen favorable a su conclusión.

I.E. Quinta etapa: el Tratado de la Unión Europea

La última etapa de la evolución institucional de la Eurocámara la representa el TUE. Lo mismo que el AUE de 1986, el TUE, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, constituye una nueva modificación de los tratados de Roma y de París, y confiere nuevos objetivos a la comunidad.

El TUE intenta paliar el déficit democrático de la Comunidad, incrementando las competencias del Parlamento Europeo. Como consecuencia de este avance democratizador, que tuvo su primera fase en el AUE, las relaciones interinstitucionales se ven sensiblemente afectadas. La Comisión evoluciona en el sentido de una mayor responsabilización, el Parlamento avanza en su empeño de convertirse en la auténtica Asamblea legislativa de la Unión y el Consejo, sin perder las riendas del proceso de integración, abandona la puesta en práctica de políticas intergubernamentales, adoptadas por unanimidad, para asumir verdaderas políticas europeas, decididas por mayoría.

Las principales implicaciones institucionales del TUE que afectan a la Asamblea de Estrasburgo inciden sobre la revisión de las funciones legislativas del Parlamento Europeo, el control y legitimación de la Comisión, el reconocimiento de legitimación

activa restringida para interponer un recurso de anulación ante el TJCE y por último, a través de la definición de vías efectivas de control de la actuación de los órganos e instituciones comunitarias. Estos instrumentos no son otros que: el derecho de petición²⁵, el acceso al Defensor del Pueblo²⁶ y la constitución de comisiones temporales de investigación²⁷.

La revisión de las atribuciones del Parlamento en materia legislativa se concretan en la instalación de un nuevo procedimiento legislativo: el procedimiento de codecisión, que en última instancia habilita al Parlamento a bloquear las decisiones del Consejo, introduciendo en favor de la Cámara un derecho de veto sobre catorce materias²⁸. Asimismo, el TUE, amplía el campo de aplicación del procedimiento de cooperación a once nuevos ámbitos, siempre que los principios u objetivos de dichas políticas comunitarias estén delimitados por el Consejo por unanimidad o se encuentren claramente definidos en el propio Tratado²⁹. Entre estas nuevas políticas destacan: el Fondo Social Europeo, la formación profesional, la política de transportes y la ayuda a los países en desarrollo.

(25) Art. 8.D y 138.D TCE.

(26) Art. 8.D y 138.E TCE.

(27) Art. 138.C TCE.

(28) Libre circulación de trabajadores (art. 49 TCE); derecho de establecimiento (art. 54.2 y 56.2); reconocimiento mutuo de diplomas (art. 57.2); aproximación de legislaciones nacionales en materia de Mercado Interior (art. 100.A); educación y cultura (art. 126.4 y 128); salud pública (art. 129); protección de consumidores (art. 129.A) algunos aspectos de las “redes transeuropeas” (art. 129.D); aprobación de programas plurianuales en materia de investigación y desarrollo tecnológico (art. 130.I.1); adopción de programas generales en medio ambiente (art. 130.G.3); ámbito del gasto no obligatorio por coherencia con los especiales poderes del Parlamento en esta materia. PLAZA SOLER, J.C. Los procedimientos nomogenéticos del Derecho Europeo tras el Tratado de Maastricht. *Revista General del Derecho*, 1994, p. 3178.

(29) OLESTI RAYO, A., El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del derecho derivado de la Comunidad Europea. *Gaceta Jurídica de la CE*, Serie D, p. 136.

El procedimiento de dictamen conforme se extiende a la conclusión de acuerdos internacionales que organizan procedimientos de cooperación, a los que tengan implicaciones presupuestarias importantes y a aquellos acuerdos que impliquen una modificación de un acto aprobado con arreglo al procedimiento de codecisión³⁰. Conjuntamente con estas materias internacionales, el procedimiento de dictamen conforme también se aplica a la libre circulación (art. 8.A), a los objetivos de los Fondos Estructurales (art. 130 D), a las atribuciones del Banco Central (art. 105.6) y a las propuestas relativas al establecimiento de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones europeas (art. 128).

El TUE regula veinticuatro aplicaciones adicionales del procedimiento de consulta, entre los que sobresalen: los reglamentos relativos a las ayudas de los Estados (art. 94), el nombramiento del Presidente y los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central (art. 109.A.a), el nombramiento del Presidente de la Comisión (art. 158), el paso a la tercera fase de la Unión Monetaria (art. 109.I) y la política comunitaria en materia de visados (100.C.2)³¹.

La iniciativa legislativa deja de ser una prerrogativa exclusiva de la Comisión. El TUE rompe, en virtud del art. 138 B, con esta tradición comunitaria. A partir de este momento, el Parlamento Europeo, por decisión de la mayoría de sus miembros, podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas para la aplicación del Tratado. Esta disposición encuentra un importante límite en el hecho de que el precepto no incorpora ningún tipo de obligación de responder positivamente a la solicitud del Parlamento. La Comisión queda, pues, liberada de actuar conforme a la petición parlamentaria.

(30) Art. 228.3 TCE.

(31) PARLAMENTO EUROPEO, *Fichas técnicas sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Unión Europea*, p. 62.

Otra de las innovaciones del TUE afecta a la elección de la Comisión. El art. 158 regula el nuevo procedimiento de designación del Colegio de comisarios, mucho más coherente con la facultad de hacer cesar a los mismos que había sido reconocida desde los orígenes de las Comunidades Europeas al Parlamento de Estrasburgo. En un primer momento, los Gobiernos de los Estados miembros designan al Presidente de la Comisión de común acuerdo y previa consulta al Parlamento Europeo. Posteriormente, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros conjuntamente con el Presidente de la Comisión proceden a completar el Colegio de comisarios. Nombrados todos los miembros de la Comisión, se someten a voto de investidura de los eurodiputados. Aunque el procedimiento se asemeja al previsto para el nombramiento de los Presidentes de Gobierno de los Estados miembros, no hay que olvidar que la Comisión, dentro del ejecutivo comunitario, asume labores más de contenido administrativo que decisorio.

El Parlamento Europeo, actualmente, está lejos de aquella cámara consultiva sin facultades de decisión que recogían los tratados fundacionales. Sin embargo, a pesar de la notable evolución experimentada aún se encuentra lejos de convertirse en un “Parlamento” con atribuciones similares a la que éstos disfrutaban en los Estados democráticos. El poder legislativo continúa en manos, fundamentalmente, del Consejo³² cuya actuación sólo en pequeñas

(32) En la evolución de las Comunidades Europeas se pone de manifiesto un progresivo aumento del poder parlamentario en materia de participación en el procedimiento de creación del derecho derivado. Inicialmente, la intención de la Cámara se circunscribe al ámbito de la consecución del mercado común, y tras la adopción del AUE, el núcleo de competencias legislativas del Parlamento Europeo se centra en la consecución del mercado interior europeo. Mientras en un primer momento, la intervención de la Eurocámara quedaba reducida a la coordinación de las disposiciones de los Estados miembros, relativas al establecimiento y el funcionamiento del mercado interior; el avance en la efectiva consecución del mercado interior y, la manifestación de los desequilibrios regionales y estructurales

parcelas es seguida por el Parlamento Europeo. El procedimiento presupuestario incorpora particularidades que impiden a la Cámara decidir aspectos tan cruciales como los ingresos o el destino de los gastos obligatorios.

El Parlamento Europeo tiene hoy mutiladas sus facultades, del mismo no dimana el ejecutivo, como sucede en los regímenes parlamentarios, tampoco es el órgano representativo de los países

existentes entre los distintos territorios comunitarios favoreció una mayor participación del Parlamento, en relación con la adopción de decisiones sobre la aplicación de los Fondos estructurales y las nuevas políticas comunitarias.

El Parlamento parece configurarse como un laboratorio de experimentación. “En cada innovación del procedimiento normativo se instaura un nuevo procedimiento que actúa como prueba y que, en caso de responder satisfactoriamente a las expectativas de las instituciones comunitarias, se institucionaliza y se amplían las materias que son objeto de dichos procedimientos. Ampliación que se produce tanto en lo que se refiere a materias que originariamente estaban previstas en el tratado constitutivo como a materias que sucesivamente las Comunidades han ampliado sus competencias”.

La aparición de nuevos procedimientos normativos no determina que los procedimientos se sustituyan entre sí, al contrario, se van acumulando, permitiendo que algunas materias se vayan regulando en las distintas etapas de la evolución mediante diferentes procedimientos normativos. Esta conducta revela para la doctrina el recelo que tienen los Estados para variar de forma significativa las disposiciones del tratado.

En otro orden de cosas, la doctrina ha apreciado una cierta relación entre los procedimientos normativos en los que participa el Parlamento Europeo y el tipo de mayoría requerida para que el Consejo adopte en última instancia la decisión. En efecto, originariamente, el procedimiento de consulta se aplicaba sobre materias que, una vez transcurrido el período transitorio, requerían su aprobación por el Consejo mediante mayoría cualificada. En la actualidad este proceso está sujeto a la adopción de decisiones del Consejo por unanimidad. Por su parte, el procedimiento de cooperación está relacionado con la adopción de decisiones por mayoría cualificada. Mientras que el procedimiento de codecisión está vinculado a la adopción de decisiones del Consejo, según casos, por mayoría cualificada o por unanimidad. OLESTI RAYO, A., *El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la colaboración del derecho derivado de la Comunidad Europea. Gaceta jurídica de la CE. Serie D*, pp. 144 y ss.

miembros, como son las asambleas generales de las organizaciones internacionales. Por el contrario, la representación de los Estados miembros corresponde al Consejo. Ello explica el notable poder de éste y que esté liberado de la fiscalización de los órganos comunitarios. Los Estados miembros mantienen las riendas del futuro de la Unión y por el momento no parece que estén dispuestos a dejarlas en manos de su creación: las instituciones de la Unión Europea.

I.F. El papel del Parlamento Europeo en la evolución institucional

El Parlamento Europeo no ha mostrado a lo largo de estos años una actitud pasiva a los cambios operados en el seno de las instituciones, por el contrario, ha sido artífice de los mismos. Desde la creación de las Comunidades Europeas ha adoptado un papel impulsor en el proceso de integración, estando en el origen de muchas de las iniciativas que han supuesto profundos cambios institucionales en las tres Comunidades.

Las iniciativas del Parlamento Europeo en estos años han estado orientados hacia la consecución de un modelo de adopción de decisiones más eficaz y democrático, en el que estén reflejados, en igualdad de condiciones las dos legitimidades que operan en el marco comunitario: la estatal, representada por el Consejo y la democrática, cuyo único representante es el mismo Parlamento Europeo.

Tempranamente en 1972, la Eurocámara puso de relieve a través del informe Vedel la necesidad de renovar el funcionamiento institucional de la Comunidad, incrementando, en particular, las competencias del Parlamento Europeo, con el fin de corregir el profundo déficit democrático de las instituciones comunitarias. Este informe fue básico a la hora de la atribución de nuevas competencias presupuestarias al Parlamento por medio del Tratado de Bruselas (22 de julio de 1975) y estuvo en el origen de la

Declaración común que creó el procedimiento de concertación (4 de marzo de 1975).

Las iniciativas parlamentarias también han resultado fundamentales en el proceso de reforma de los tratados fundacionales que han tenido lugar en el seno de las Comunidades Europeas. En la base de las modificaciones introducidas por el AUE se encuentra una resolución de la Asamblea de Estrasburgo de 9 de julio de 1981, fecha en la cual ésta se comprometió a iniciar una reflexión orientada hacia la reforma de los objetivos de la Comunidad y de las relaciones interinstitucionales. Fruto de este compromiso nace, por una parte el proyecto Spinelli que expuso la necesidad de crear un mercado interior europeo, y por otra, la Resolución de 9 de marzo de 1984, mediante la cual el Parlamento Europeo invitaba a la Comisión a presentar un proyecto relativo a la implantación del mercado interior al Consejo. Estas iniciativas indujeron a la Comisión a la presentación del llamado Libro Blanco que contenía distintas propuestas acerca de la puesta en marcha del mercado interior antes del 1 de enero de 1993, y constituyeron el inicial soporte de algunas de las reformas institucionales suscritas por los Estados miembros con la firma del AUE.

El TUE también encuentra su sustento en propuestas planteadas por el Parlamento Europeo. El 14 de febrero de 1984, el Parlamento Europeo aprobó un proyecto de Tratado constitutivo de la Unión Europea cuyo objetivo era desarrollar la solidaridad entre los Estados y ayudar a los pueblos de Europa a preservar su personalidad histórica y su libertad en el marco de instituciones democráticas, basadas en el principio de separación de poderes. Las bases del proyecto Spinelli fueron completadas mediante la Resolución de 13 de diciembre de 1990, en la cual la Cámara comunitaria detallaba, las que, a su juicio, eran las modificaciones institucionales que resultaban imprescindibles para lograr un funcionamiento más eficaz y democrático de la Comunidad. Dos días antes de esta declaración, el 11 de diciembre de 1993, el Parlamento había adoptado una resolución a través de la cual

sentaba las bases sobre las que había de descansar la distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros: el principio de subsidiaridad, que se convertirá en pieza fundamental en el TUE y en cuya elaboración participa activamente la Asamblea, a través de una delegación en la Conferencia interinstitucional.

La estrategia llevada a cabo por el Parlamento Europeo a lo largo de las cuatro legislaturas ha incidido principalmente sobre tres aspectos: primero, el avance en el proceso de integración europea. En este sentido, se ha esforzado en impulsar debates de fondo, en especial, profundizando sobre aquellas iniciativas que aspiraban a convertir al Parlamento en una auténtica “Asamblea legislativa” (proyecto Spinelli). Gracias a la obra de la Cámara de Estrasburgo se agilizó la puesta en marcha de la Unión Europea, el coste de la “no Europa” fue decisivo a este respecto. Al mismo tiempo, las propuestas planteadas por la Eurocámara han subrayado el profundo déficit democrático-institucional que vive la Comunidad, presentando vías de solución al problema.

Segundo: la defensa de las prerrogativas conferidas por los tratados. El Parlamento en todo momento ha recurrido a agotar las posibilidades de actuación que le ofrecían los tratados fundacionales, planteando cuantos recursos de anulación y de omisión ha considerado convenientes.

Por último, el Parlamento, ante las enormes dificultades que entrañaba la revisión de los tratados, ha recurrido a proponer modificaciones del marco institucional por medio de acuerdos interinstitucionales con la Comisión y el Consejo.

La estrategia del Parlamento parece que continuará en este sentido: avanzar en el camino de la solución al déficit democrático comunitario³³, sobre la base de las competencias reconocidas por el TUE.

(33) PARLAMENTO EUROPEO, *Fichas técnicas sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Unión Europea*, pp. 63 y 64.

II. LOS PROBLEMAS ORIGINADOS CON LA UBICACIÓN DE LA SEDE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Algo tan aparentemente sencillo como es la determinación de la sede de una institución, no ha estado exento de conflictos.

Tras la decisión adoptada el 25 de julio de 1952 por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, con ocasión de la entrada en vigor del TCECA, la Alta Autoridad y el Tribunal de Justicia y el Consejo comenzaron a desempeñar sus funciones en Luxemburgo, mientras la Asamblea empezó a reunirse en sesión plenaria en Estrasburgo. Sin embargo, su Secretaría quedaba instalada en Luxemburgo. Cuando en enero de 1958 entraron en vigor los nuevos tratados constitutivos, los Ministros de Asuntos Exteriores acordaron, el 7 de enero de 1958, reunir en un mismo lugar a la totalidad de las instituciones europeas, pero mientras se concretaba su sede definitiva, convinieron que la Asamblea se continuase reuniéndose en Estrasburgo. Debido a que los Consejos y las Comisiones previstos por el TCEE y Euratom se establecieron en Bruselas, los grupos y comisiones parlamentarias iniciaron la práctica de mantener en esta ciudad la mayor parte de sus reuniones.

La entrada en vigor el 1 de enero de 1967 del Tratado de fusión tuvo como consecuencia el reagrupamiento de los servicios de las instituciones y la consiguiente transferencia del personal de la Alta Autoridad de la CECA desde Luxemburgo a Bruselas.

Con el fin de paliar los problemas y perjuicios que la unificación del ejecutivo comunitario hubiera podido ocasionar al Gran Ducado de Luxemburgo, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros decidieron que Luxemburgo, Bruselas y Estrasburgo se convirtieran en el lugar de trabajo provisional de las instituciones de las tres Comunidades Europeas. En lo que respecta al Parlamento Europeo, los servicios y su Secretaría general se instalaban en Luxemburgo.

A partir del mes de julio de 1967 el Parlamento instauró la práctica de mantener una parte de su período de sesiones en Luxemburgo. Entre 1975 y 1978 prácticamente la mitad del período de sesiones del Parlamento tuvo lugar en Luxemburgo. Esta práctica provocó las sucesivas protestas del Gobierno francés en 1971, 1973 y 1978.

El 6 de julio de 1977 el Presidente de la Cámara puso en conocimiento del Consejo los importantes problemas que para el normal funcionamiento del Parlamento representaba el establecimiento de tres lugares distintos de trabajo, no obstante, sus peticiones no obtuvieron respuesta.

Tras la elección por sufragio universal, el Parlamento celebró los primeros períodos de sesiones, entre julio de 1979 y junio de 1980 en Estrasburgo. La finalización de las obras del nuevo hemicycle de Luxemburgo, construido a solicitud del Parlamento, determinó el traslado de la celebración de sesiones a Luxemburgo hasta febrero del 81.

El 20 de noviembre de 1980 el Parlamento, mediante resolución, requirió a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que pusieran fin al régimen de provisionalidad que caracterizaba la fijación del lugar de trabajo del Parlamento Europeo, ya que el presupuesto de la Asamblea no se podía permitir el constante traslado de su personal entre sus tres sedes. En este sentido, los eurodiputados reclamaban la determinación de una única sede para la Eurocámara, ahora bien, si los representantes de los Estados miembros no resolvían la situación para el 15 de junio de 1981, el propio Parlamento adoptaría, por sí mismo, las disposiciones necesarias para mejorar sus condiciones de funcionamiento.

Entretanto, la Conferencia constituida para determinar la sede de las instituciones se reunió entre finales de 1980 y principios de 1981. Las imperfecciones que planteaba la aplicación de las

diversas soluciones propuestas indujeron a la Conferencia a mantener el *status quo* existente en ese momento. Si bien, en su decisión final subrayó su exclusiva competencia a la hora de determinar la ubicación de las sedes de las instituciones europeas.

Vencido el plazo concedido para solventar el problema, el 7 de julio de 1981 el Parlamento Europeo adoptó una controvertida resolución, mediante la cual pedía a los Gobierno de los Estados miembros que respetasen la obligación prevista en los tratados y fijasen una sede única para las instituciones. Después de considerar esencial la fijación de un único lugar de trabajo, la Cámara europea decidió “en espera de la fijación definitiva de un único lugar para las sesiones y las reuniones del Parlamento Europeo”, que las sesiones plenarias tuvieran lugar en Estrasburgo y que las reuniones de comisiones y de los grupos políticos se celebraran en Bruselas. Asimismo, el Parlamento acordó que se revisase el funcionamiento de la Secretaría y de los servicios técnicos del Parlamento Europeo, con vistas a evitar que una gran parte de sus efectivos tuviera que estar desplazándose continuamente³⁴.

El Gran Ducado de Luxemburgo, considerándose perjudicado por la decisión, interpuso un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia fundamentado en la violación de los tratados en la que había incurrido el Parlamento, al regular una materia que estaba reservada a la competencia de los Estados miembros. El fallo del Tribunal rechazó el recurso de anulación, ya que entendía que al abordar la cuestión de su lugar de trabajo, el Parlamento no se había excedido en sus competencias³⁵, ni había violado ninguna de las formas fundamentales³⁶, puesto que, en ausencia de una sede o incluso de un único lugar de trabajo, el Parlamento Europeo debía poder mantener en los diferentes lugares de trabajo, fuera del lugar

(34) STJCE de 10 de febrero de 1983, causa 230/81, Luxemburgo c. el Parlamento Europeo, Rec. 1983, fundamentos jurídicos 3 a 12, pp. 277 a 281.

(35) *Ibidem*, fundamento jurídico n° 49, p. 289.

(36) *Ibidem*, fundamento jurídico n° 61, p. 292.

donde estaba instalada su Secretaría (en aquel momento en Luxemburgo), la infraestructura indispensable para asegurar el cumplimiento, en todos estos lugares, de las misiones que le encomendaban los tratados³⁷. Por otra parte, el TJCE reconocía que el Parlamento tenía libertad para decidir abandonar una costumbre que él mismo había establecido. Esta costumbre no era otra que la de celebrar una parte de sus sesiones en Luxemburgo³⁸.

En su Resolución de 20 de mayo de 1983, el Parlamento Europeo decidió trasladar a Estrasburgo los servicios relacionados con el funcionamiento de las sesiones plenarias y ubicar en Bruselas aquellos servicios necesarios para garantizar el funcionamiento de las comisiones. El Gobierno de Luxemburgo, afectado también por esta decisión, interpuso nuevo recurso de anulación ante el TJCE, que fue aceptado por éste en su sentencia de 10 de abril de 1984. En ella el Tribunal de Luxemburgo estimaba que el Parlamento había infringido los términos de la decisión de los Estados miembros de abril de 1965 (Tratado de fusión), así como el contenido de lo dispuesto en la sentencia de 10 de febrero de 1983.

Una nueva resolución del Parlamento fue recurrida dos años después. El 24 de octubre de 1985 el Parlamento en su Resolución sobre las infraestructuras necesarias para la celebración de reuniones en Bruselas, acordó la construcción de un nuevo edificio en esta ciudad con capacidad para albergar, en una misma sala, a un mínimo de 600 personas y que estuviese dotado de instalaciones auxiliares y una tribuna para los visitantes. El Gobierno francés temeroso del traslado del Pleno del Parlamento desde Estrasburgo a Bruselas, presentó un recurso contra el Parlamento Europeo ante el TJCE con objeto de cuestionar la validez y oponerse a la resolución. En su sentencia de 22 de setiembre de 1988, el Tribunal desestimó el recurso del Gobierno francés, juzgando que la

(37) *Ibidem*, fundamento jurídico nº 54, p. 290.

(38) *Ibidem*, fundamento jurídico, nº 45, p. 288.

resolución de la Eurocámara de celebrar sesiones plenarias especiales o complementarias, durante el período dedicado a las reuniones de comisión o de los grupos políticos³⁹, se mantenía dentro de los límites establecidos por los tratados y los sucesivos fallos que sobre esta materia había dictado el Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

El 18 de enero de 1989 el Parlamento Europeo resolvió el traslado de parte del personal de su Secretaría a Bruselas. Asimismo acordó que los doce períodos parciales de sesiones ordinarios del Parlamento Europeo tuviesen lugar en Estrasburgo, mientras que, tal y como había ocurrido hasta ese momento, en Bruselas se celebrarían las reuniones de las comisiones, de los grupos políticos y los plenos extraordinarios del Parlamento Europeo.

Con ocasión del Consejo Europeo de Edimburgo, los días 11 y 12 de diciembre de 1992, los Estados miembros llegaron a un acuerdo sobre las sedes de las instituciones. En lo que respecta al Parlamento Europeo, estos decidieron que tendría su sede en Estrasburgo, lugar donde se celebrarán los doce períodos parciales de sesiones mensuales, incluida la sesión presupuestaria, en cambio, los períodos parciales de sesiones adicionales tendrán lugar en Bruselas. La actividad de comisión se desarrollará en Bruselas, mientras que permanecerá en Luxemburgo la Secretaría General del Parlamento Europeo y sus servicios.

Esta vez, la reacción ha correspondido a la propia Eurocámara, quien a través de su Resolución de 16 de diciembre de 1992 manifestó su perplejidad por la toma de decisión del Consejo Europeo sin haber consultado previamente al Parlamento, insistiendo en que “cualquier decisión que divida permanentemente las actividades del Parlamento entre tres países diferentes es contraria

(39) El Parlamento Europeo sólo celebra sesiones plenarias una semana de cada mes. El resto del tiempo, los diputados se reúnen en Bruselas en trabajo de comisión y de grupos políticos. ABELES, M., *La vie quotidienne au Parlement Européen*, pp. 103 y ss.

a los tratados..., así como al derecho inherente a un Parlamento elegido por sufragio universal directo de determinar sus propios métodos de trabajo y de desempeñar sus cometidos de la manera más eficaz...; en consecuencia (el Parlamento) no se considera vinculado por decisiones contrarias a los tratados⁴⁰.

III. ESTRUCTURA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y ESTATUTO JURÍDICO DE SUS MIEMBROS

III.A. Estructura y composición del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo, tras la reciente adhesión de Suecia, Finlandia y Austria, se compone de un total de 626 diputados⁴¹, elegidos mediante sufragio universal directo, de acuerdo con la legislación nacional electoral vigente en cada uno de los Estados miembros⁴², a excepción de los representantes de los tres últimos socios, los cuales han sido designados, de forma provisional, por sus asambleas legislativas estatales.

A pesar de que en la composición de la Cámara de Estrasburgo están representados todos los Estados miembros de la Comunidad. Este órgano no asume, como puede ocurrir en el caso de las

(40) PARLAMENTO EUROPEO, *Fichas técnicas sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Unión Europea*, p. 32.

(41) La asignación de los diputados correspondientes a cada uno de los Estados miembros se realiza, atendiendo a la Decisión del Consejo de 1 de enero de 1995 por la que se adoptan los instrumentos relativos a la adhesión de los nuevos Estados miembros de la Unión Europea (DOCE L n° 1, de 1 de enero de 1995). Según este reparto Bélgica elegirá 25 europarlamentarios, Dinamarca 16, Alemania 99, España 64, Francia 87, Irlanda 15, Italia 87, Luxemburgo 6, Países Bajos 31, Austria 21, Portugal 25, Finlandia 16, Suecia 22 y Reino Unido 87.

(42) La firma del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo el 20 de setiembre de 1976 determinó la convocatoria de las primeras elecciones democráticas al Parlamento Europeo entre los días 7 y 10 de junio de 1979.

asambleas de las organizaciones internacionales la representación de los Estados parte. Ello se debe a que esta función corresponde al Consejo y al hecho de que la Cámara europea no articula su acción sobre la base de los representantes nacionales, sino sobre la actividad que desarrollan los grupos políticos, en cuya configuración no prima el factor de la nacionalidad, sino el estrictamente ideológico. Surgen así el Grupo Socialista Europeo, el Grupo del Partido Popular Europeo, el Grupo de los Verdes, el Grupo Técnico de las Derechas Europeas...

Asume, de esta manera, la Eurocámara la promoción de los intereses comunitarios, mientras la defensa del interés nacional es competencia del Consejo. Esto no quiere decir que el Parlamento de Estrasburgo sea refractario a la problemática nacional. Al contrario, la tiene presente, si bien intenta buscar soluciones globales de carácter comunitario.

Como hemos comentado la acción el Parlamento gira en torno a la actividad que desarrollan los distintos grupos políticos, cuyo peso es tal que se ha venido reconociendo, que el verdadero Presidente del Parlamento Europeo es el presidente del Grupo Socialista⁴³, grupo que ha sido el mayoritario en las dos últimas “legislaturas”.

Los grupos políticos se configuran gracias a la facultad de organización que se reconoce a los eurodiputados, de acuerdo con sus afinidades políticas. La constitución de un grupo político requiere de la concurrencia mínima de un conjunto de diputados, cuyo número varía en función de la distinta nacionalidad de sus componentes. Así, el número mínimo de eurodiputados necesario para constituir un grupo político será de veintinueve si pertenecen a un solo Estado miembro, de veintitrés si pertenecen a dos Estados miembros, de dieciocho si pertenecen a tres Estados miembros y de catorce si pertenecen a cuatro o más Estados miembros⁴⁴.

(43) ABELES, M., *La vie quotidienne au Parlement Européen*, p. 161.

(44) Art. 29.2 RPE.

Los diputados sólo podrán pertenecer a un único grupo político, siendo necesario para su constitución, una declaración ante el Presidente del Parlamento en la que se hará mención de la denominación del grupo, sus miembros, así como la composición de su mesa. Estas declaraciones se publican en el DOCE.

La no obligación de integrarse en un grupo político favorece la existencia de diputados no inscritos, cuyas posibilidades de actuación se ven sensiblemente recortadas a causa de su no pertenencia a ningún grupo político, especialmente, en lo que hace referencia a ocupar cargos dentro de la Asamblea y a su intervención en los debates organizados por la Cámara.

Junto con los grupos políticos, coexisten en el Parlamento Europeo un conjunto de órganos sin los que la labor de la Cámara no sería posible. Dentro de estos órganos se encuentran: el Presidente, los Vicepresidentes, los Cuestores, la Mesa, la Conferencia de Presidentes, la Conferencia de Presidentes de Comisión, la Conferencia de Presidentes de Delegación y las comisiones parlamentarias.

— El Presidente del Parlamento Europeo

El principio general que rige la elección de los cargos en el Parlamento Europeo es el relativo al sistema de votación de las candidaturas presentadas, excepto en aquellos casos en que el número de candidatos no excediese del de cargos a cubrir, en cuyo caso, se procedería a la elección por aclamación. Al mismo tiempo, los europarlamentarios han de procurar, cualesquiera que sean los cargos sometidos a elección, mantener una representación equitativa de los Estados miembros y de las distintas fuerzas políticas.

La presentación de las candidaturas requiere también con carácter general, un apoyo originario de 20 diputados o de un grupo político.

Configurada la Asamblea mediante sufragio universal directo, los europarlamentarios procederán en primer lugar a la designación de su Presidente, para lo cual se presentarán las candidaturas ante el presidente de edad. La falta de designación del Presidente del Parlamento Europeo exige que sus funciones sean desempeñadas por un diputado. En el caso comunitario, por aquel de los diputados presentes que tuviera mayor edad⁴⁵.

Resultará designado el candidato que obtenga la mayoría de los votos emitidos. En caso de que transcurridas tres votaciones ninguno de los candidatos hubiese alcanzado el respaldo de la Asamblea, se procederá a una cuarta votación en la que sólo participarán las dos candidaturas que hubiesen logrado el mayor número de votos durante la tercera votación. Si se produjese un empate, la elección se resolverá en favor del candidato de mayor edad, a quien en virtud de su nuevo cargo le corresponderá pronunciar el discurso de apertura⁴⁶. Su mandato será de dos años y medio.

Son funciones propias del Presidente del Parlamento:

- La dirección de todas las actividades del Parlamento y de sus órganos.
- La presidencia de las deliberaciones del Parlamento y el ejercicio de las facultades disciplinarias.
- La apertura, suspensión y levantamiento de sesiones.
- El mantenimiento del buen orden.
- La representación de la Asamblea...
- El Presidente sólo podrá hacer uso de la palabra en un debate para presentar el tema y hacer que se vuelva a él. Si deseara intervenir en el debate, abandonará la Presidencia y no volverá a ocuparla hasta que hubiese concluido el debate sobre el tema⁴⁷.

(45) Art. 12 RPE.

(46) Art. 14 RPE.

(47) Art. 19 RPE.

— *Los Vicepresidentes*

Inmediatamente después de la elección del Presidente, el Parlamento Europeo procederá a la designación de los 14 vicepresidentes para un período de 2 años y medio, mediante papeleta única. Resultarán nombrados en la primera votación, hasta el límite de los cargos a cubrir y en el orden de los votos obtenidos, los candidatos que alcancen la mayoría absoluta de los votos emitidos. Si quedasen vacantes alguna de las vicepresidencias, se procederá a una segunda votación, con los mismos requisitos para proveer los cargos restantes. En caso de ser necesaria una tercera votación, los cargos se elegirán por mayoría relativa, aplicándose en caso de empate el criterio de la edad para dirimirlo.

Es factible la presentación de nuevas candidaturas durante las sucesivas votaciones.

La precedencia de los Vicepresidentes quedará, en principio, determinada por el orden en que hayan resultado elegidos, recurriéndose a la edad de los mismos, en caso de empate⁴⁸.

La función que corresponde a los Vicepresidentes no es otra que sustituir al Presidente, respetando la prelación existente entre los distintos Vicepresidentes, cuando aquél estuviere ausente, afectado por algún impedimento o deseara participar en los debates suscitados⁵⁰.

— *Los Cuestores*

Existen en el Parlamento Europeo cinco Cuestores, cuya elección se realiza siguiendo las normas que regulan el

(48) Art. 15 RPE.

(50) Art. 20 RPE.

nombramiento de los Vicepresidentes, y a quienes se encarga la gestión de los asuntos administrativos y económicos que afectan directamente a los diputados.⁵⁰ Su mandato al igual que el del Presidente y los Vicepresidentes tiene una duración de 2 años y medio.

— *La Mesa del Parlamento Europeo*

La Mesa estará compuesta por el Presidente y los catorce Vicepresidentes del Parlamento. En su actuación también participarán los Cuestores, aunque tan sólo se les reconoce derecho de voz en las reuniones de la Mesa. El derecho de voto queda restringido al Presidente y a los Vicepresidentes, de forma que en caso de empate se reconoce al Presidente de la Cámara voto de calidad⁵¹.

La Mesa asume las funciones que le encomienda el Reglamento, entre las cuales destacan:

- La resolución de los asuntos económicos, de organización y administrativos que afecten a los diputados, a la organización interna del Parlamento, a su Secretaría y a sus órganos.
- La resolución de los asuntos referentes al desarrollo de las sesiones.
- Establecerá las disposiciones que regulen la situación y derechos parlamentarios de los diputados no inscritos.
- Fijará el organigrama de la Secretaría General, así como las disposiciones sobre el régimen administrativo y económico de los funcionarios y de otros agentes.
- Establecerá el anteproyecto de estado de previsiones del Parlamento.
- Aprobará las directrices de actuación de los Cuestores.

(50) Arts. 16 y 25 RPE.

(51) Art. 21 RPE.

- Autorizará las reuniones de las comisiones fuera de los lugares habituales de trabajo, las audiencias y los viajes de estudio o de información que realicen los ponentes.
- Nombra al Secretario General.
- El Presidente, la Mesa o ambos podrán encomendar a uno o varios miembros de la Mesa tareas generales o particulares de sus respectivas competencias, estableciendo previamente las modalidades a las que se sujetará la ejecución de dichas tareas.

A pesar de la disolución de la Cámara, la Mesa saliente permanecerá en funciones hasta la primera sesión que celebre el Parlamento electo.⁵²

— *La Conferencia de Presidentes*

Esta Conferencia agrupa al Presidente del Parlamento y a los distintos presidentes de los grupos políticos que operan en la Cámara comunitaria. Los diputados no inscritos intervienen también en la actividad de la Conferencia de Presidentes, sin derecho de voto, mediante la designación de dos de sus miembros.

La Conferencia de Presidentes resuelve por consenso, cuando no es posible alcanzarlo, se procede a una votación ponderada de acuerdo con el número de diputados de cada grupo político⁵³.

La Conferencia de Presidentes se encarga de la organización de los trabajos del Parlamento y de los asuntos relacionados con la programación legislativa. Asimismo:

- Es el órgano competente en los asuntos vinculados a las relaciones con las demás instituciones y órganos de la Unión Europea, así como con los parlamentos nacionales de los Estados miembros.

(52) Art. 22 RPE.

(53) Art. 23 RPE.

- Es el órgano encargado de ordenar las relaciones del Parlamento Europeo con terceros países y con instituciones u organizaciones extracomunitarias.
- Determina la composición y competencias de las comisiones permanentes, las comisiones de investigación, las comisiones parlamentarias mixtas, delegaciones permanentes y delegaciones *ad hoc*.
- Decide la distribución de escaños en el Pleno.
- Autoriza la elaboración de informes.
- Presenta propuestas a la Mesa referentes a los problemas administrativos y presupuestarios que afecten a los grupos políticos⁵⁴.

— *La Conferencia de Presidentes de Comisión*

La Conferencia de Presidentes de Comisión estará integrada por los presidentes de todas las comisiones permanentes y temporales, de entre quienes designará a su presidente.

La Conferencia de Presidentes de Comisión estará facultada para formular a la Conferencia de Presidentes recomendaciones acerca de la organización del trabajo de las comisiones y sobre el establecimiento del orden del día de los períodos parciales de sesiones. Asimismo, podrá asumir las competencias que la Mesa o la Conferencia de Presidentes le deleguen expresamente⁵⁵.

— *La Conferencia de Presidentes de Delegación*

La Conferencia de Presidentes de Delegación está integrada por los presidentes de todas las delegaciones interparlamentarias permanentes, de entre los que elegirá a su presidente.

(54) Art. 24 RPE.

(55) Art. 26 RPE.

Sus funciones son similares a las que desempeña la Conferencia de Presidente de Comisión, si bien se encuentran circunscritas a la actividad de las delegaciones parlamentarias. En este sentido, es competente para formular a la Conferencia de Presidentes recomendaciones sobre el trabajo de las delegaciones, así como para asumir aquellas facultades que le delegue tanto la Mesa, como la Conferencia de Presidentes⁵⁶.

— *Las comisiones*⁵⁷

La comisión es el medio básico de actuación del Parlamento Europeo. En su seno se llevan a cabo facultades de fiscalización: preguntas, debates, audiencias... y su colaboración resulta imprescindible en el procedimiento legislativo comunitario.

Las comisiones permanentes⁵⁸ se configuran en el primer período parcial de sesiones del Parlamento para un plazo de 2 años y medio, transcurrido el cual se procede de nuevo a su designación. La Conferencia de Presidentes velará porque las candidaturas propuestas respeten la representación equitativa de los Estados miembros y de las fuerzas políticas en la composición de cada una de las comisiones que se constituyan.

Al mismo tiempo que se deciden los miembros que forman parte de las diferentes comisiones, los diputados designarán para cada comisión un número de suplentes permanentes igual al número de miembros titulares. De forma que titular y suplente permanente, necesariamente, han de pertenecer al mismo grupo político.

Para facilitar su trabajo, las comisiones podrán encomendar a uno o varios de sus miembros una misión de estudio o de

(56) Art. 26 RPE.

(57) Art. 27 RPE.

(58) Arts. 135 a 155 RPE.

información, sobre la que posteriormente se pronunciará la comisión en su conjunto. Además, y previa conformidad de la Conferencia de Presidentes, cualquier comisión temporal o permanente, puede decidir constituir en su seno una o más subcomisiones, determinando su composición y competencias.

Al igual que el Pleno, en el interior de cada una de las comisiones, inmediatamente después de su constitución, se procederá al nombramiento de su presidente y vicepresidentes, cuyo número oscilará entre 1 y 3 en función de la significación de la comisión creada. El presidente y los vicepresidentes conforman la Mesa de la comisión.

Las comisiones se reúnen, por lo general, durante las dos semanas siguientes a la sesión plenaria, en la ciudad de Bruselas, puesto que al estar ubicada allí la sede del Consejo y de la Comisión, resulta más sencillo la celebración de las comparecencias y sesiones informativas de los miembros del Consejo y de la Comisión. El Parlamento Europeo celebra por término medio un período parcial de sesiones de una semana cada mes, salvo el mes de agosto.

Las reuniones de las comisiones tienen lugar previa convocatoria de su presidente o a instancias el Presidente del Parlamento Europeo. La reforma de febrero de 1995 ha resuelto parcialmente una cuestión muy discutida por la doctrina, cual era la referente al carácter no público de las reuniones de las comisiones, salvo decisión en contrario de la propia comisión. El art. 151.2 regula esta conflictiva cuestión reconociendo que: “sin perjuicio de las disposiciones de este Reglamento que obligan a las comisiones a celebrar debates y votaciones en público, las comisiones decidirán, tras su constitución de conformidad con el apartado 1 del artículo 135, si por regla general sus reuniones serán públicas. Las comisiones podrán dividir el orden del día de una reunión concreta en puntos que se examinarán públicamente y puntos que se examinarán a puerta cerrada”. Paradójicamente, todavía persiste la

incoherencia de impedir el conocimiento por la opinión pública de la actividad de las comisiones, cuando es gracias a la difusión de su trabajo como el Parlamento Europeo ha logrado que su autoridad sea mayor que su poder.

III.B. Estatuto jurídico de los diputados del Parlamento Europeo

La elección de los europarlamentarios en junio de 1979 mediante sufragio universal directo, pone fin a una práctica existente desde la entrada en vigor del TCECA, en virtud de la cual los miembros del Parlamento Europeo eran auténticos delegados de sus respectivos parlamentos nacionales, ya que eran las asambleas legislativas de los Estados miembros quienes procedían, anualmente, a designar de entre sus miembros a los diputados comunitarios.

La firma del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo, puso fin al nombramiento dentro de los parlamentos nacionales de los diputados europeos, pero no acabó con el doble estatuto jurídico parlamentario de que gozaban los diputados comunitarios, por su doble calidad de diputados nacionales y comunitarios.

El art. 5 de este Acta hacía compatible la condición de representante en el Parlamento Europeo con la calidad de miembro del parlamento de un Estado miembro. Situación que persiste en la actualidad, a pesar de la oposición parlamentaria europea⁵⁹ y el

(59) En 1988 el Parlamento Europeo adopta el informe de la Comisión de Asuntos Legislativos y de Derechos de los Ciudadanos (DOC A2-0065/88) elaborado por el laborista británico Geoffrey Hoon, favorable a la prohibición de la doble condición de miembro del Parlamento Europeo y de un parlamento nacional o regional.

contenido de alguna de las legislaciones nacionales⁶⁰ que regulan el proceso de elección del Parlamento Europeo.

Los parlamentarios comunitarios, según dispone el art. 137 TCE, son representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, y en tal calidad ejercerán las competencias que les atribuyen los tratados, durante los cinco años que dura su mandato⁶¹.

Al no haberse todavía aprobado un sistema electoral uniforme⁶² que regule las características y condiciones a las que se ha de ajustar la elección de los miembros del Parlamento Europeo, esta cuestión se deja en manos de los Estados miembros. Si bien, las disposiciones nacionales deberán de respetar los mínimos que sobre esta cuestión establece el Acta de 1976: fechas de la elección⁶³, voto único por elector⁶⁴ e incompatibilidades del cargo⁶⁵.

La calidad de representante en el Parlamento Europeo es incompatible con la condición de:

- miembro del Gobierno de un Estado miembro.
- miembro de la Comisión de las Comunidades Europeas.
- juez, abogado general o secretario del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

(60) Art. 211.2 LOREG, sobre cuya constitucionalidad se pronunció el TC en sentencia 28/91 de 14 de febrero. La ley belga de 16 de febrero de 1984 y la ley griega de 20 de julio de 1984.

(61) Art. 3.1 del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo, firmada en Bruselas el 20 de septiembre de 1976.

(62) El párrafo 3 del art. 138 TCE dispone que el Consejo establecerá, por unanimidad, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de sus miembros, las disposiciones pertinentes (alusión al procedimiento electoral uniforme) y recomendará a los Estados miembros su adopción.

(63) Art. 9 de Acta de 1976.

(64) Art. 8 del Acta de 1976.

(65) Art. 5 y 6 del Acta de 1976.

- miembro del Comité Consultivo de la CECA o del Comité Económico y Social.
- miembro de comités u organismos creados por las Comunidades Europeas para la administración de fondos comunitarios o para desempeñar de modo permanente y directo una función de gestión administrativa.
- miembro del Consejo de Administración, del Comité de Dirección o empleado del Banco Europeo de Inversiones.
- funcionario o agente en activo al servicio de las Comunidades o de los organismos especializados que de ellas dependen.

Además de que los candidatos garanticen que no les une ningún vínculo con las instituciones y organismos comunitarios, el Acta faculta a los Estados miembros a fijar las incompatibilidades que consideren apropiadas en el ámbito nacional, al mismo tiempo que les obliga a definir los mecanismos de provisión de las vacantes hasta el final de la legislatura, en caso de incompatibilidad sobrevenida.

Una vez declarado electo y tras haber tomado posesión de su cargo, el parlamentario europeo goza de un estatuto jurídico nada desdeñable que, en contrapartida a los beneficios que le otorga, le impone asumir una serie de obligaciones.

El principio general que rige en las Comunidades es que todos los parlamentarios deben ocupar su escaño en el Parlamento y en sus órganos con plenitud de derechos, aunque no se hubiese verificado su credencial o no se hubiese resuelto su posible impugnación.

Compete a la Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades, comprobar y decidir sobre la validez del mandato de cada uno de los diputados electos, así como sobre las posibles impugnaciones que se hubiesen presentado, para lo cual elaborará un informe en el que dejará constancia de los

datos proporcionados por los Estados miembros sobre el conjunto de los resultados electorales, en los que se detallarán el nombre de los candidatos electos, además del de sus posibles sustitutos, en el orden de prelación resultante de la votación.

Adquirida la condición de diputado del Parlamento Europeo, éste goza de un conjunto de garantías entre la que destaca la plena independencia en el ejercicio de las funciones propias de su mandato. En este sentido, los europarlamentarios no estarán sujetos a instrucciones nacionales, ni comunitarias, ni a mandato imperativo alguno. Su voto tiene carácter individual y personal, y no se encuentra sujeto a ningún tipo de disciplina de grupo político⁶⁶.

Al mismo tiempo, el parlamentario es titular de un conjunto de privilegios a través de los cuales se pretende asegurar el normal ejercicio de sus funciones. A este respecto, no se podrá imponer ninguna restricción de orden administrativo o de cualquier otro tipo a la libertad de movimiento de los miembros de la Asamblea, cuando se dirijan al lugar de reunión de la Asamblea o regresen de éste⁶⁷. En todo caso, el Presidente del Parlamento Europeo, tan pronto como tenga notificación de la elección de los miembros de la Cámara, procederá a expedir los salvoconductos para la libre circulación de los diputados por los Estados miembros⁶⁸. Estas previsiones dejarán de tener sentido cuando los Acuerdos de Schengen se apliquen plenamente, sin ningún tipo de restricción, por todos los Estados miembros de la Unión.

Asimismo en materia aduanera y de control de cambios, los miembros del Parlamento Europeo recibirán de su propio Gobierno, las mismas garantías que se conceden a los altos funcionarios,

(66) Art. 4.1 del Acta de 1976 y art. 2 RPE.

(67) Art. 8.1 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas, Bruselas 8 de abril de 1965.

(68) Art. 3.2 RPE.

cuando se desplazan al extranjero en misión oficial de carácter temporal, además, las autoridades nacionales de los demás Estados miembros les concederán las mismas facilidades que confieren a los representantes de gobiernos extranjeros en misión oficial de carácter temporal⁶⁹.

Los eurodiputados gozan asimismo de inmunidad, tanto en su territorio nacional, donde disfrutan de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país, como en el territorio de cualquier otro Estado miembro. Igualmente, gozan de inmunidad cuando se dirigen al lugar de reunión de la Asamblea o cuando regresan de éste.

La inmunidad aparece concebida en el Derecho español como un obstáculo procesal que impide la persecución y el enjuiciamiento de aquellos delitos o faltas cometidos por los miembros de las Cortes Generales, o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, durante la vigencia de su mandato, excepto en los casos de previa concesión del suplicatorio por el Parlamento, al cual pertenece el diputado involucrado en el delito. En el ámbito comunitario, la inmunidad parlamentaria podrá esgrimirse frente a toda medida de detención y toda actuación judicial. Sin embargo, ésta no podrá invocarse en caso de flagrante delito, ni tampoco podrá obstruir el ejercicio por la Asamblea de su derecho a suspender la inmunidad de uno de sus miembros⁷⁰. En consecuencia, la inmunidad parlamentaria despliega sus efectos durante toda la duración del mandato, en relación con la apertura de diligencias, adopción de medidas de instrucción o de ejecución, fallo de la causa e incoación de procedimientos en fase de apelación o casación.

(69) Art. 8 inciso segundo del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas.

(70) Art. 10 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas.

El recurso a una cláusula de reenvío para garantizar la protección de la inmunidad parlamentaria ha sido duramente criticada por la doctrina⁷¹, ya que no sólo rompe el principio de igualdad al diferenciar a los eurodiputados, en función de su nacionalidad, sino que también provoca significativos agravios comparativos. Tal es el caso, de la situación en la que se encuentran los parlamentarios británicos, cuyo actual ordenamiento no contempla el beneficio de la inmunidad.

La remisión del art. 10 del Protocolo sobre privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas tenía sentido en 1965, momento en el que la Asamblea de Estrasburgo estaba compuesta por delegados de los parlamentos nacionales, situación que como hemos visto anteriormente cesa en 1979. Desde 1973, concretamente desde el 1 de enero de 1973, momento en el que se produce la adhesión del Reino Unido, los socios comunitarios deberían haber intentado derogar la remisión y dotar de un contenido homogéneo a la institución procesal de la inmunidad parlamentaria.

La inmunidad no tiene el carácter de un privilegio personal, sino que pretende garantizar la independencia del Parlamento Europeo y la misma integridad de éste. Es por ello, que cuando bajo el beneficio de la inmunidad se pretenden enmascarar o eludir responsabilidades criminales de entidad, la Cámara priva a sus diputados de esta garantía.

La suspensión de la inmunidad requiere la previa presentación de la solicitud de concesión del suplicatorio, para lo cual, según parece deducirse del tenor del Reglamento⁷², sólo están habilitadas las “autoridades competentes” de un Estado miembro, y en ningún caso los propios eurodiputados. Recibida la petición por el

(71) ALLÚE BUIZA, A., *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, pp. 84 y 85.

(72) Art. 6 RPE.

Presidente del Parlamento Europeo, éste la remitirá a la Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades⁷³, que sin demora y siguiendo rigurosamente el orden de su remisión examinará las solicitudes planteadas al respecto.

La Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades está facultada para pedir a la autoridad que demandó la concesión del suplicatorio, cuanta aclaración e información considere oportuna, con el fin de poder formarse un juicio sobre la procedencia de la suspensión de la inmunidad.

El diputado afectado podrá ser oído, cuando así lo solicite, por la comisión y aportar cuantos elementos probatorios considere necesarios.

Una vez concluida esta fase, la comisión presentará un informe que recogerá la propuesta de decisión, en la cual se limitará a recomendar la concesión o denegación del suplicatorio de suspensión de la inmunidad, sin entrar a pronunciarse sobre la culpabilidad o no del diputado afectado. Excepcionalmente, el informe de la comisión podrá sugerir que se conceda la suspensión de la inmunidad únicamente a efectos del ejercicio de la acción penal, sin que pueda adoptarse contra el diputado, mientras no recaiga sentencia firme, medida alguna de detención, prisión o cualquier otra que le impida ejercer las funciones propias de su mandato.

El informe de la comisión se incluirá de oficio como primer punto del orden del día de la sesión siguiente a su presentación, sin

(73) Al no existir, en un primer momento, una Comisión de Suplicatorio, las peticiones de suplicatorio se remitan a la Comisión Jurídica, tal y como preveía el anexo VI del RPE de 1981. Tras crearse mediante Decisión de 21 de enero de 1987 nuevas comisiones y reformarse las atribuciones de las comisiones existentes, la competencia para conocer de los suplicatorios elevados al Parlamento Europeo se remite a la Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades.

que se admita la presentación de enmienda alguna contra la propuesta de decisión. Acto seguido de su exposición, se abrirá el debate parlamentario, después del que se dará comienzo a la votación de las propuestas contenidas en el informe. De forma que si se rechaza alguna de ellas, se considera adoptada la decisión contraria. Dado que no se alude a ningún tipo cualificado de mayoría para aprobar la propuesta, se sobreentiende que ésta habrá de adoptarse por mayoría simple⁷⁴.

Cualquiera que sea la decisión finalmente adoptada se pondrá en conocimiento del requirente. En caso de que ésta hubiese sido favorable a la concesión del suplicatorio, la autoridad nacional asume la obligación de informar acerca de las incidencias del proceso a los parlamentarios europeos.

Quizás, el elemento que mejor pone de manifiesto la diferencia en el contenido del estatuto jurídico de los diputados del Parlamento Europeo respecto del estatuto que disfrutaban los representantes de las asambleas legislativas nacionales, es el relativo a la institución de la inviolabilidad. Mientras ésta está presente en los ordenamientos nacionales para proteger y preservar el normal funcionamiento de las Cámaras, resulta desconocida en el ordenamiento comunitario, aunque parcialmente su contenido ha quedado recogido en el art. 9 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas. Este precepto reconoce que “los miembros de la Asamblea no podrán ser buscados, detenidos ni procesados por las opiniones o los votos por ellos emitidos en el ejercicio de sus funciones”.

(74) Otra interpretación no nos parece que pueda merecer el art. 113 bis del RPE. Este precepto prevé el procedimiento para dirimir empates en las votaciones, el cual se aplicará, según indica, “sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos que exigen mayorías cualificadas”. El empate sólo resulta relevante a la hora de adoptar una decisión, cuando ésta debe ser aprobada por mayoría simple.

Esta diferencia no resultaba de interés hasta 1979 puesto que los miembros del Parlamento comunitario, en cuanto que delgados de sus respectivos parlamentos nacionales, se encontraban protegidos por su estatuto nacional.

¿Cuándo concluye la garantía del art. 9 del Protocolo?. La inviolabilidad requiere que su beneficio no quede reducido al período durante el cual el diputado ejerce su mandato, por cuanto en este caso nos encontraríamos ante un simple obstáculo procesal como es la inmunidad. Contenido este último, que es el que parece que quiere reflejar el art. 9 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas.

Conjuntamente con las garantías anteriormente comentadas, los eurodiputados gozan de relevantes derechos. Así por ejemplo tienen derecho a acceder a cualquier documento en poder del Parlamento o de sus comisiones, excepto a los expedientes y cuentas personales, a los que sólo tendrán acceso los diputados de que se trate⁷⁵. Además, también tendrán derecho al reembolso de los gastos y al pago de dietas⁷⁶, si bien en estos casos, las percepciones monetarias se hacen depender de la efectiva participación en las sesiones de los órganos del Parlamento Europeo.

Entre sus principales obligaciones se encuentra acudir a las reuniones del Pleno o de comisión a las que hayan sido convocados. Para tener constancia de ello, el Parlamento ha establecido un control de asistencia, no especialmente riguroso, que se basa en la obligación de firmar en las llamadas listas de asistencia⁷⁷. Junto con esta obligación, los parlamentarios asumen el compromiso de respetar las normas de conducta fijadas por la propia Cámara⁷⁸.

(75) Art. 33 RPE.

(76) Art. 5 RPE.

(77) Art. 4 RPE.

(78) Art. 9 RPE desarrollado en el Anexo I RPE.

El estatuto de los diputados al Parlamento Europeo deja de surtir efecto cuando éstos pierden la condición de parlamentarios. Esto puede ocurrir bien por conclusión del período del mandato, incompatibilidad, renuncia o fallecimiento⁷⁹.

Cuando la causa del cese se deba al agotamiento del mandato, los parlamentarios permanecerán en funciones hasta la apertura de la sesión de constitución del Parlamento, surgido de las últimas elecciones.

Si la causa de cese es la presentación de la renuncia del diputado comunitario, será preciso para que sea declarada la vacante que la renuncia se formalice por escrito ante el Presidente de la Eurocámara. La formalización de la renuncia exige dejar constancia de ésta en un acta levantada y firmada por el Secretario General del Parlamento y suscrita por el renunciante. Tras lo cual se somete a la comisión. Si ésta entiende que la renuncia no se ajusta al espíritu o a la letra del acta de 20 de setiembre de 1976, informará al Parlamento, con objeto de que éste decida sobre la constatación o no de la vacante. De no concurrir estas circunstancias se producirá automáticamente la vacante sin intervención del Pleno, a no ser que el diputado renunciante especificase una fecha posterior.

El mismo art. 8 RPE dispone un procedimiento simplificado para evitar perjuicios al grupo político al que pertenece el renunciante, cuando por causa de la celebración de uno o varios períodos parciales de sesiones entre la fecha efectiva de la renuncia y la primera reunión de la comisión, no pudiera procederse a la sustitución del renunciante. Ante esta situación, se faculta al ponente de la comisión para examinar sin demora toda renuncia debidamente notificada y someterla, acto seguido, al presidente de la comisión quien comunicará al Presidente del Parlamento la existencia de la

(79) Art. 8 RPE.

vacante. Igualmente el presidente de la comisión podrá optar por convocar una reunión extraordinaria de la comisión para abordar cualquier dificultad que haya sido suscitada por el ponente.

A efectos de conclusión del mandato en caso de renuncia se tomará en cuenta la fecha de recepción del escrito de renuncia por parte del Presidente del Parlamento, salvo que en la presentación de la renuncia se fijase una fecha posterior por el propio renunciante, en cuyo caso se atenderá a la voluntad del diputado europeo. Únicamente, en caso de que el escrito de renuncia adoleciese supuestamente, bien de inexactitud material, bien de vicio de consentimiento, el Parlamento se reservará la posibilidad de negarse a declarar vacante el escaño.

Otra de las causas del cese puede ser la incompatibilidad sobrevenida en el desempeño de las funciones de parlamentario. En estas circunstancias corresponde a las autoridades nacionales o comunitarios poner en conocimiento de la Cámara la concurrencia de cargos incompatibles con el ejercicio del mandato de diputado del Parlamento Europeo, con el fin de que la Cámara pueda constatar la vacante. El mandato del diputado cesará el mismo día de la notificación de la incompatibilidad por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros o de la Unión.

IV. EL PARLAMENTO EUROPEO COMO ÓRGANO DE CONTROL “POLÍTICO” DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA. EL LIMITADO ALCANCE DE SUS EXPEDIENTES DE CONTROL

IV. A. Los mecanismos de información a disposición del Parlamento Europeo

Los distintos sistemas parlamentarios estatales han ido incorporando en favor de sus asambleas legislativas instrumentos orientados a la recepción de información sobre la actuación del

ejecutivo que han devenido auténticos expedientes de control. Estos mecanismos de información, generan según ha constatado M.A. Robles Carrillo⁸⁰, una relación entre el emisor y el receptor de esa información, en virtud de la cual el suministrador adopta una posición activa, mientras que el receptor asume una postura de pasividad, propia de la mera recepción de información. Sin embargo, esta actitud no impide que ese órgano se haya mostrado activo en el momento de la iniciación del procedimiento y pueda volver a serlo en algún momento de su desarrollo posterior. Esta actitud pasiva que define los mecanismos de información, contrasta con la actitud activa que caracteriza los mecanismos de investigación, de los cuales nos ocuparemos con posterioridad.

En el ámbito comunitario el Parlamento Europeo también tiene a su disposición instrumentos destinados a proporcionarle la información que necesita para el ejercicio de sus competencias de control. Si bien, y a diferencia de la regulación tradicional de estos mecanismos en los Estados miembros, el fundamento jurídico de alguno de ellos no encuentra su origen en el derecho primario (tratados constitutivos y sus respectivas modificaciones, AUE y TUE), sino en las distintas disposiciones del RPE.

El Parlamento de Estrasburgo goza, en virtud del art. 142 TCE de plena autonomía normativa para ordenar su propia organización interna, con el único límite que supone, el respeto de las normas consignadas en los tratados fundacionales. A pesar de la limitación genérica que supone el respeto del principio de jerarquía normativa comunitaria, la regulación de los expedientes de control “informativo” dictada por la Eurocámara resulta bastante más generosa, con las facultades reconocidas a esta institución, que lo que se

(80) ROBLES CARRILLO, M.A. *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*. Madrid: Fundación Universidad-Empresa, Civitas; Sevilla: Consejería de la Presidencia; Granada: Consejo Social de la Universidad, 1994, pp. 147 y ss.

desprende de los tratados, tras la reforma operada en el interior de las Comunidades Europeas con el Tratado de Maastricht.

Esta interpretación amplia que efectúa el Parlamento Europeo de las prerrogativas a él conferidas por los textos fundacionales, no sólo alude a los sujetos suministradores de la información, sino que también supone un aumento del número de mecanismos puestos a su disposición, así como a unas condiciones de utilización de los mismos, mucho más efectivas que las definidas por los tratados.

Conforme a los únicos mecanismos de información previstos por el TCE: preguntas parlamentarias (art. 140) e informe general anual de la Comisión (art. 143), la única institución obligada a procurar la información demandada por la Asamblea es la Comisión. Contrasta este extremo con lo preceptuado en el RPE, donde la obligación de informar abarca también al Consejo.

Más distante de las previsiones de los tratados es la práctica institucional sobre esta cuestión, ya que este tipo de instrumentos también se vienen utilizando de forma consolidada por el Parlamento Europeo respecto del Consejo Europeo y de los Ministros de Asuntos Exteriores, reunidos en el seno de la cooperación política europea⁸¹. Sin embargo, respecto de estos órganos eminentemente políticos de la Comunidad, el Parlamento Europeo carece de base jurídica alguna para forzar el cumplimiento de la obligación de información, en los casos de negativa a su suministro. Esta misma situación se reitera por el TUE en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, si bien con el agravante, como muy bien ha subrayado Robles Carrillo⁸², de que la

(81) El Acta Única Europea amplía el número de sujetos sometidos a la “obligación” de informar regularmente de sus actos al Parlamento Europeo, al incorporar en su art. 30.4 a la Presidencia de los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el seno de la cooperación política europea.

(82) ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, pp. 154 y 155.

impunidad ante el incumplimiento también se extiende a la Comisión, institución sobre las que concurren casi exclusivamente las potestades de control parlamentario.

En virtud del art. 5 TUE el Consejo decidirá por unanimidad los principios básicos que regirán la política exterior y de seguridad común de la Unión y de los socios comunitarios, manteniendo informado al Parlamento Europeo de las decisiones que se adopten, así como de los progresos alcanzados⁸³. La Comisión en este marco “estará” plenamente asociada a los trabajos que realice el Consejo⁸⁴. Ahora bien, si frente a esta institución pesa una obligación genérica de informar a la Cámara, la Comisión, paradójicamente, se encuentra liberada de dicha obligación, sin que el expediente sancionador, por excelencia, de los que cuenta el Parlamento Europeo pueda entrar en acción.

Efectivamente, la moción de censura, en cuanto que expediente sancionador jurídico-político aparece configurado por la práctica parlamentaria, como “último recurso”, como medida excepcional, puesto que de la misma puede derivarse, en caso de que prospere, el cese del Colegio de comisarios. Pues bien, este instrumento, según contempla el art. J.11 TUE, no es aplicable en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, como medio para vencer el eventual incumplimiento por parte de la Comisión, ya que no aparece expresamente consignado en la relación de preceptos aplicables a la política exterior y de seguridad común.

(83) El art. J.7 TUE faculta al Parlamento Europeo para formular preguntas o para presentar recomendaciones al Consejo. Imponiendo a este último la obligación de proceder a un debate anual ante la Cámara en el que exprese los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común.

(84) El art. J.9 TUE y J.5 pfo. 3 *in fine*. La Comisión no sólo está plenamente asociada al Consejo en los trabajos que éste realice, sino que, al mismo tiempo ésta “podrá plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la política exterior y de seguridad común y presentar propuestas al Consejo” (art. J.8 pfo. 3 TUE).

1) Preguntas

Reguladas de forma parca y concisa en el tercer inciso del art. 140 TCE, como un mecanismo de control que se ejerce por el Parlamento Europeo o sus miembros sobre la Comisión. A este respecto, el art. 140 TCE faculta a los eurodiputados a presentar preguntas de carácter oral o escrito.

Ante tan escueta referencia, la Eurocámara ha asumido la tarea de dotar de contenido a este expediente “transgrediendo”⁸⁵ los contornos marcados por los tratados. El RPE, siguiendo la tónica general apuntada en el TCE, distingue dos grandes categorías de preguntas: orales y escritas, en función del tipo de respuesta que las

(85) La doctrina no considera que el Parlamento Europeo haya hecho un uso excesivo de sus poderes de autoorganización del que pudiera derivarse un quebrantamiento del derecho primario, por el contrario, consideran que el Parlamento Europeo ha hecho una lectura de los tratados y de las declaraciones institucionales lo más favorable a sus prerrogativas, sin conculcar la legalidad comunitaria. En todo caso, declarar la violación del derecho comunitario es competencia exclusiva del Tribunal de Justicia, el cual hasta el momento no se ha pronunciado sobre este particular.

Los fallos del Tribunal de Justicia dictados hasta la actualidad han incidido en el deber que pesa sobre la Cámara europea de respetar, en el ejercicio de sus poderes de organización interna, las competencias de los Estados miembros y de las demás instituciones comunitarias (STJCE de 10 de febrero de 1983, asunto 230/81, Luxemburgo c. el Parlamento Europeo).

Si bien la cuestión suscitada en esta causa no afectaba al contenido de las disposiciones del RPE, sino a la Resolución de 7 de julio de 1981, en virtud de la cual proponía a los Estados miembros que, con objeto de evitar los constantes desplazamientos del personal al servicio del Parlamento Europeo, se fijará con carácter definitivo la ubicación de su sede. En este caso, el Tribunal de Justicia reconoció que el Parlamento Europeo no se había excedido en sus competencias, al abordar la cuestión de su lugar de trabajo. Asimismo, sin tratar directamente la cuestión controvertida que hemos planteado, el Tribunal de Justicia declaró el deber de los Estados miembros de respetar las decisiones que adopte el Parlamento Europeo en el marco de su poder de organización interna (STJCE de 15 de setiembre de 1981, asunto 208/80 Lord Bruce of Donington c. E. Gordon Asparn).

cuestiones planteadas reciban de los sujetos sometidos a la obligación de informar.

Paulativamente instituciones distintas de la Comisión han ido asumiendo el compromiso de responder a las cuestiones suscitadas por los parlamentarios europeos. En la década de los 60 se incorpora el Consejo y a principios de los 70 aceptan esta obligación los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el marco de la cooperación política europea. De la mano del Tratado de Maastricht se faculta a los eurodiputados a increpar por sus actuaciones a los miembros del Consejo, cuando actúen tanto en el ámbito de la política exterior y de seguridad común⁸⁶, como en el marco de la cooperación en materia de justicia y de asuntos de interior.⁸⁷

Todas las preguntas que se presenten ante el Parlamento, con independencia de que se solicite a través de las mismas una respuesta escrita u oral de la institución requerida ante el Pleno, han de presentarse al Presidente de forma escrita.

La legitimación para plantear preguntas a los miembros de la Comisión y del Consejo varía en función del carácter oral o escrito asignado a su respuesta. Así, si la solicitud recoge la voluntad de recibir una respuesta escrita, cualquier diputado se encuentra facultado para formularla. La legitimación, en cambio, se hace más rígida cuando los autores de la misma solicitan que ésta reciba una respuesta oral ante el Pleno, en este caso, será preciso para que la pregunta sea admitida a trámite que ésta goce del respaldo de una comisión parlamentaria, de un grupo político o de veintinueve diputados como mínimo.

Una vez aceptada la petición, el Presidente de la Cámara le dará el curso correspondiente, remitiéndola a la institución afectada, si

(86) Art. J.7 TUE.

(87) Art. K.6 TUE.

se trata de una pregunta con respuesta escrita o sometiéndola a la Conferencia de Presidentes, cuando se trate de una pregunta oral. En todo caso, las preguntas recibirán respuesta en el más breve plazo posible.

Las preguntas con respuesta escrita se publicarán junto con su contestación en el DOCE en un plazo de 3 a 6 semanas, en función de que las mismas sean o no consideradas, definitivamente, como preguntas prioritarias por el Presidente del Parlamento Europeo.

Son prioritarias “las preguntas que requieran una respuesta inmediata y que no obliguen a realizar investigaciones detalladas”⁸⁸, mientras que el RPE considera preguntas no prioritarias⁸⁹ a todas las demás cuestiones que se susciten y que no encajen en tan imprecisa categoría, como es la que propone el art. 42.5 RPE.

Si transcurridos los plazos establecidos en el Reglamento de la Cámara las preguntas no hubiesen obtenido una respuesta de la institución afectada, a petición de su autor, las preguntas se incorporarán al orden del día de la reunión siguiente de la comisión competente sobre la materia objeto de consulta⁹⁰.

Las preguntas orales admiten la posibilidad de que una vez obtenida la respuesta de la institución interesada se abra un debate sobre la cuestión suscitada, el cual podrá concluir con la aprobación de una resolución por el Pleno. Ello sólo tendrá lugar, cuando la propuesta de resolución sea apoyada al menos, por una comisión, un grupo político o veintinueve diputados. Este tipo de

(88) Tenor literal del art. 42.5 RPE. Estas cuestiones recibirán respuesta en el plazo de 3 semanas, estando facultado cada diputado para formular una pregunta prioritaria al mes.

(89) Art. 42.6 RPE. Estas preguntas recibirán contestación en el plazo de seis semanas, sin que el Reglamento imponga a las mismas ningún tipo de cupo máximo a los eurodiputados para plantearlas.

(90) Art. 37 RPE.

preguntas ofrecen la ventaja de que permiten a la Cámara posicionarse sobre muy variados temas de actualidad, dando la posibilidad a la opinión pública y a que las demás instituciones de conocer la opinión del Parlamento acerca de esas cuestiones, respecto de las cuales en ocasiones carece de competencias legislativas o de control *strictu sensu*, a la vez que conceden al Parlamento Europeo la oportunidad de hacer un seguimiento de aspectos muy concretos de la aplicación de algunas políticas comunitarias.

Todas las preguntas pendientes de resolución caducarán al finalizar el último período parcial de sesiones previo a las elecciones. Los promotores de las mismas podrán reiterar éstas tras la nueva configuración de la Cámara que se derive de los comicios europeos.

En 1973 como consecuencia de la adhesión del Reino Unido a las Comunidades Europeas, el Parlamento Europeo incorporó una tradición característica del sistema parlamentario anglosajón, cual es el turno de preguntas o *question time*. La particularidad de esta técnica consiste en agrupar las cuestiones que se planteen ante las demás instituciones en un día y un momento concreto.

Esta medida ha ido adquiriendo desde sus orígenes gran aceptación entre los eurodiputados, lo que ha determinado que la Cámara haya optado por controlar, estrictamente, el tiempo asignado a las partes en sus exposiciones y respuestas, con objeto de evitar que tanto unas como otras se prolonguen de forma desmedida, impidiendo el conocimiento de los restantes asuntos a tratar.

El Parlamento reserva en cada período parcial de sesiones hora y media en la que tiene lugar un turno de preguntas dirigido a los miembros del Consejo y la Comisión, durante el cual cada diputado sólo puede plantear una única pregunta, que habrá sido previamente presentada de forma escrita ante el Presidente del

Parlamento, órgano a quien corresponde decidir sobre su admisibilidad y orden de tramitación⁹¹.

(91) El art. 41 RPE se encuentra desarrollado por un conjunto de directrices consignadas en el Anexo II del RPE, a través de las cuales se ordenan las condiciones relativas a la admisibilidad, respuesta, plazos, debates y preguntas complementarias:

Serán admisibles las preguntas presentadas siempre que:

- “Sean concisas y estén redactadas de forma que permitan una respuesta breve.
- entren en el ámbito de competencia y de responsabilidad de la Comisión y del Consejo y sean de interés general.
- no exijan que la institución interesada realice previamente un amplio estudio o investigación.
- estén formuladas con precisión y se refieran a puntos concretos.
- no contengan afirmación o juicio alguno.
- no se refieran a asuntos estrictamente personales.
- no tengan por finalidad la obtención de documentos o de datos estadísticos.
- se presenten de forma interrogativa” (pfo. 1 directriz A, Anexo II del RPE).

Aun cumpliendo estas condiciones, se declarará la inadmisibilidad de las cuestiones cuando la misma haga referencia a un punto que figure ya en el orden del día y en cuyo debate se prevea la participación de la institución interesada (pfo. 2), o cuando en los 3 meses anteriores se hubiese presentado y respondido una pregunta igual o similar (pfo. 3).

Todo diputado está facultado para plantear una pregunta complementaria por cada pregunta. Sin embargo, sólo podrá dirigir, en total, una pregunta complementaria al Consejo y dos a la Comisión. Corresponde al Presidente de la Cámara determinar de forma discrecional si son o no admisibles estas preguntas.

Por medio de la Resolución de 13 de noviembre de 1986 el Parlamento recomendaba al Presidente que hiciese un uso restrictivo de este tipo de preguntas, concediendo al autor una única pregunta complementaria y otra, como máximo una segunda, a los grupos políticos de la Cámara.

Las directrices solicitan de las instituciones requeridas que procuren que sus repuestas sean concisas y pertinentes. También en este sentido, se pronuncia la Recomendación de 13 de noviembre de 1986, si bien, ésta insta a las partes a hacer un uso más frecuente de la técnica de la agrupación de preguntas, a la vez que solicita una aplicación más estricta de las directrices para el ejercicio del turno de preguntas.

La práctica ha revelado que no más de 20 preguntas reciben contestación oral ante el Pleno en cada período parcial de sesiones. Las restantes, excepto cuando el autor las reitera en el siguiente turno de preguntas, obtienen respuesta por escrito.

Las preguntas sólo se van a poder responder por la institución afectada en presencia de su autor, salvo que con anterioridad al comienzo del turno de preguntas, éste hubiese comunicado por escrito al Presidente del Parlamento el nombre de su suplente.

Al igual que ocurría con las preguntas orales, las cuestiones suscitadas durante el turno de preguntas pueden dar lugar a la apertura de un debate en el que la institución interrogada está invitada a intervenir, desembocando en algunos casos en la votación de una moción o resolución del Parlamento, aunque para que esta última pueda acontecer, será preciso la previa presentación por parte de una comisión, un grupo político o, al menos, veintinueve diputados de una propuesta de resolución.

La repercusión de este tipo de pronunciamientos del Parlamento es muy importante porque han permitido incrementar el control de la Cámara sobre actividades comunitarias concretas, al adquirir el Europarlamento un mayor peso ante la opinión pública.

2) El informe general anual de la Comisión

Junto con las preguntas parlamentarias, los tratados definen como instrumentos de información en favor del Parlamento Europeo, el informe general anual de la Comisión⁹². Este expediente de control de carácter colectivo, permite a la Cámara de Estrasburgo conocer cuál ha sido el balance de la actividad desarrollada por las Comunidades durante un concreto ejercicio.

(92) Art. 143 TCE.

Con objeto de evitar que las posibilidades de hacer un seguimiento crítico de las actuaciones llevadas a cabo en el ámbito comunitario, pueda quedar reducido a una simple declaración de buenas intenciones de los Estados miembros, carente de toda transcendencia práctica, los Estados signatarios impusieron a la Comisión el deber de publicar con periodicidad anual, al menos con una antelación mínima de un mes antes de la apertura del período de sesiones del Parlamento Europeo, un informe general sobre la actividad de la Comunidad⁹³.

El carácter preceptivo de la referida obligación legitimaría al Parlamento, en caso de omisión de dicho informe por la Comisión, a acudir en demanda de auxilio ante el Tribunal de Justicia⁹⁴.

La tramitación del informe la asumirán las comisiones parlamentaria competentes, quienes pueden someter al Pleno, las cuestiones de carácter específico y fundamental que consideren oportuno reseñar. El rasgo más característico de este expediente es que el rechazo por parte de la Asamblea no desencadena ningún tipo de sanción política contra la acción o composición de la Comisión, por el contrario, sólo revela el desacuerdo del Parlamento con la actuación desarrollada por las instituciones comunitarias. De la misma forma que ocurre con el rechazo del descargo a la Comisión en relación con la ejecución presupuestaria, la decisión contraria de la Eurocámara no determina *per se* la aprobación de una moción de censura contra la Comisión.

(93) Art. 17 TCECA, art. 156 TCE, art. 125 TCEEA.

(94) Tras la reforma del TCEE como consecuencia del TUE, el art. 175 incorpora la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en concreto, la relativa a la sentencia de 22 de mayo de 1985, asunto 13/87, referente al reconocimiento de legitimación en favor del Parlamento Europeo para interponer recursos de omisión o carencia contra la acción de las restantes instituciones comunitarias.

3) Los mecanismos de información de carácter colectivo incorporados a través del RPE

La referencia recogida en los tratados fundacionales se limita al reconocimiento de procedimientos encaminados a la recepción de información por parte de la Asamblea comunitaria, a los dos instrumentos anteriormente descritos: preguntas y presentación del informe general anual de la Comisión. Sin embargo, la práctica resulta mucho más rica en mecanismos de información a disposición del Parlamento Europeo. Ello gracias a la lectura extensiva que con ocasión de la elaboración en 1981 del Reglamento de la Cámara, ésta realizó de las facultades consignadas en los textos constitutivos.

En la actualidad el Parlamento Europeo se nutre de información a través de una pluralidad de canales, algunos de los cuales no encuentran, ni siquiera, plasmación en el RPE. Estos instrumentos abarcan desde:

- La presentación del programa legislativo anual (art. 49 RPE)
- El informe anual de la Comisión sobre la aplicación del Derecho comunitario (art. 44 RPE)
- Las declaraciones de la Comisión, del Consejo y de los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el marco de la cooperación política europea (art. 37 RPE).
- La información regular de la presidencia sobre la cooperación política europea.

Así como una dilatada información recogida en un amplio conjunto de informes anuales, semestrales y mensuales, mediante los cuales la Comisión comenta los aspectos más significativos y las incidencias de la aplicación de las políticas comunitarias⁹⁵.

(95) Durante el año 1989 la Comisión remitió al Parlamento Europeo:

- El informe general anual
- El informe anual sobre la competencia política
- Dos informes semestrales sobre el modo en que la Comisión ha respondido a las iniciativas presentadas por el Parlamento, sus reducciones y solicitudes de acción

- La presentación del programa legislativo anual

Antes del final de cada año la Comisión elevará a debate y votación del Parlamento la propuesta del programa legislativo anual preparado por ella.

El programa legislativo anual comprenderá el conjunto de actividades legislativas y convencionales previsto para el año siguiente, con indicación de los temas prioritarios, del calendario legislativo y las comisiones parlamentarias que serán competentes en la tramitación de cada una de las iniciativas presentadas por la Comisión. Las instituciones comunitarias estarán obligadas a acomodar sus trabajos legislativos al calendario establecido. De forma que, en los casos en los que éstas no pudiese cumplirlo habrán de notificar las causas que lo impiden y proponer un nuevo calendario. El programa legislativo anual podrá revisarse al comienzo del segundo semestre del año.

- El informe anual de la Comisión sobre la aplicación del Derecho comunitario en los Estados miembros

El informe anual de la Comisión sobre la aplicación del Derecho comunitario en los Estados miembros se remitirá a las comisiones parlamentarias afectadas, quienes podrán transmitir su

-
- Doce informes mensuales (anexos al Hansard) sobre cómo la Comisión ha respondido a las propuestas de modificación legislativa introducidas por el Parlamento
 - Informes mensuales, denominados “early warning” sobre la aplicación de los límites presupuestarios a los gastos agrícolas
 - Un informe anual sobre la aplicación del mercado interior
 - El informe anual sobre la situación agrícola en la Comunidad Europea
 - El informe anual sobre el desarrollo social en la Comunidad Europea
 - El informe anual sobre la política regional en la Comunidad Europea
- Extracto de JACOBS, F. and COLBETT, R., *The European Parliament*, pp. 218 y 219.

opinión a la Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derecho de los Ciudadanos, la cual presentará un informe al Pleno. Acto seguido de la aprobación por el Pleno de su resolución, el Parlamento pondrá en conocimiento del Consejo, de la Comisión y de los gobiernos y parlamentos de los Estados miembros el contenido de la resolución aprobada junto con el informe de la comisión parlamentaria.

- Las declaraciones de la Comisión y del Consejo

Los miembros de la Comisión, del Consejo y del Consejo Europeo podrán pedir en cualquier momento al Presidente de la Cámara que les conceda el uso de la palabra para hacer una declaración ante la Asamblea. A menudo estas declaraciones abren paso a posicionamientos del Parlamento sobre el contenido de los temas abordados a lo largo de las declaraciones. Si bien, se hace necesario en estos casos que un mínimo de 29 diputados, una comisión o un grupo político someta a debate y votación de la Asamblea una propuesta de resolución.

Las declaraciones de las instituciones estarán precedidas de la apertura de un tiempo de preguntas, únicamente en los casos en que tras las mismas no se dé lugar a un debate.

Las resoluciones se han convertido en uno de los instrumentos más eficaces a disposición del Parlamento Europeo, por cuanto han sido “espléndidas suministradoras de ideas a los ejecutivos comunitarios y verdaderos instrumentos de previsión e, incluso, de modificación de políticas comunitarias”⁹⁸, bien porque gracias a las mismas se han adoptado nuevas acciones o porque han posibilitado un cambio de orientación a las ya existentes.

(98) ALLÚE BUIZA, A., *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, p. 166.

A partir de 1983, la Comisión inicia la práctica de presentar su programa de trabajo al Parlamento inmediatamente después de su constitución, sin que hasta la entrada en vigor del TUE haya adquirido carácter de voto de investidura⁹⁹.

- La información regular de la presidencia del Consejo

Paralelamente la Eurocámara también recaba información del Consejo Europeo a través de los informes que éste le presenta al final de cada una de sus reuniones, en los que sintetiza los aspectos principales que han sido abordados durante las mismas. Esta práctica, institucionalizada tras la Declaración Solemne de Stuttgart¹⁰⁰, con frecuencia da lugar a la apertura de un debate en

(97) Esta costumbre se inicia tras la adopción de la Declaración Solemne de Stuttgart el 19 de junio de 1983 (Boletín de las Comunidades Europeas 1983-6), si bien, no adquiere el carácter de voto de aprobación hasta el 18 de enero de 1995, con la primera aprobación por el Parlamento Europeo del Colegio de comisarios, de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 158.2 TCE.

(98) La Declaración Solemne sobre la Unión Europea, adaptada en el Consejo Europeo de Stuttgart el 19 de junio de 1983 recoge el compromiso de los diez Jefes de Estado y de Gobierno de los países comunitarios de favorecer la cooperación interinstitucional en el seno de las Comunidades Europeas. Asimismo, esta declaración fomenta una mayor participación del Parlamento Europeo en ámbitos en los que, conforme a los tratados constitutivos, tenía vedado su acceso, permitiéndole realizar un cierto “control” sobre la acción del Consejo.

De acuerdo con el art. 2.1.4 de dicha declaración, el Consejo Europeo asume la obligación de informar sobre los temas abordados en sus reuniones, tras la celebración de éstas, mediante la presentación de un informe que habrá de entregar, al menos, en una ocasión durante los seis meses que dura cada período de presidencia. Igualmente, se compromete a elaborar un informe acerca de los progresos conseguidos en el marco de la Unión Europea.

La Presidencia de las Comunidades ha venido ejecutando esta práctica, iniciada en 1981 por Margaret Thatcher, de forma periódica después de cada cumbre, por medio de la presentación de un informe ante el Pleno del Parlamento.

el Pleno, al cual acude normalmente en representación del Consejo Europeo su Presidente.

De igual forma, la Presidencia del Consejo favorece el conocimiento del Parlamento de su actuación mediante la presentación, con carácter meramente informativo, de su programa de trabajo al inicio del período de su presidencia y a través de un informe sobre los progresos logrados una vez concluido su mandato⁹⁹.

Al mismo tiempo, el Consejo también asume el compromiso de informar anualmente a la Asamblea de los progresos alcanzados en el marco de la política exterior y de seguridad común¹⁰⁰, así como en el ámbito de la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior¹⁰¹.

De lo anteriormente expuesto se deduce que el problema no radica en la carencia de información por parte del Parlamento Europeo sobre la actividad que desarrollan los ejecutivos comunitarios, porque efectivamente, el Parlamento Europeo tiene a su disposición un abundante número de informes que abordan con mayor o menor detalle, en función de los temas tratados, la actuación de la comunidad en los distintos ámbitos de su competencia. El problema reside en determinar si la Eurocámara está capacitada para procesar esa información y hacer el uso más eficiente de la misma, especialmente, en aquéllos sectores de contenido intrínsecamente técnico o científico, donde la Cámara por su configuración popular y política, sí carece del apoyo técnico

(99) Art. 2.3.4. de la Declaración Solemne de Stuttgart.

(100) Art. J.7 TUE.

(101) Art. K.6 TUE. El origen de esta especie de “rendición de cuentas” delante del Parlamento Europeo se encuentra en la voluntad de los Jefes de Estado y de Gobierno de poner al corriente al Pleno sobre las cuestiones que han sido tratadas en sus reuniones y sobre los logros obtenidos en el campo de la cooperación política. Voluntad expresada por medio del art. 2.3.4. de la Declaración Solemne de Stuttgart.

necesario para valorar la adecuación o ineficiencia de una determinada política. En estos casos, de forma alguna puede, ya no sólo controlar la acción desarrollada o proponer alternativas, sino meramente realizar un seguimiento con conocimiento efectivo de cuáles son las medidas que se están adoptando en ejecución de esa concreta política y cuáles son sus verdaderas consecuencias.

Para paliar este déficit la Asamblea de Estrasburgo está recurriendo a la figura de los expertos externos e independientes. Estos le ofrecen su colaboración a la hora de analizar el contenido de las políticas comunitarias y su posterior puesta en práctica, tanto ante el Pleno, como, en especial, ante las comisiones parlamentarias.

Estas audiencias permiten al Parlamento Europeo realizar una más adecuada supervisión de las medidas emprendidas por la Comisión y el Consejo, a la vez que favorecen la consolidación del papel de impulsor, de órgano crítico y de presión sobre la opinión pública que asume el Parlamento Europeo dentro de la configuración institucional comunitaria, al atraer la atención de los medios de comunicación. Es por ello, por lo que la Cámara selecciona con meticulosidad los expertos a los que va a solicitar su colaboración¹⁰². Aunque el factor de la imagen del Parlamento Europeo está presente, no parece que constituya el elemento preponderante del recurso a la ayuda externa.

Corresponde a la Mesa del Parlamento Europeo autorizar las audiencias de expertos independientes en el seno de las comisiones parlamentarias, previa solicitud de la comisión competente para conocer el fondo de la cuestión. El RPE reclama para acceder a la petición que la participación de los expertos resulte indispensable en relación con la buena marcha de los trabajos de la comisión sobre ese asunto determinado¹⁰³

(102) JACOBS, F. and CORBETT, R., *The European Parliament*, pp. 228 y ss.

(103) Art. 151.3 pfo. 3º RPE.

El desarrollo de estas competencias se abre con la exposición por parte del experto de sus opiniones respecto del tema propuesto, a lo que sigue un turno de preguntas de los eurodiputados. Si bien, en ocasiones, la audiencia del experto conforma el marco de la presentación ante la Comisión de los informes previamente elaborados por éstos, también es frecuente que las comisiones opten por publicar, al menos, los resultados o las propuestas más relevantes recogidas a lo largo de la exposición o de los informes realizados¹⁰⁴.

En ocasiones se hace imprescindible una colaboración permanente entre los expertos y la Cámara. A causa de esta necesidad de constante apoyo de los técnicos a los europarlamentarios surge en 1987, el STOA (Scientific and Technical Options Assessment). Creado inicialmente con un carácter temporal de 18 meses, adquiere posteriormente carácter definitivo.

El STOA tiene por objeto ayudar a las comisiones parlamentarias que tengan que enfrentarse a documentación técnica, mediante la puesta a su disposición del asesoramiento de un grupo de expertos en materia técnico-científica, así como mediante la elaboración de todos aquellos dictámenes científicos y tecnológicos que los diputados europeos puedan necesitar en el ejercicio de sus funciones.

En la ejecución de sus programas de investigación actúa con total independencia frente al ejecutivo comunitario, prueba de ello es que colaboran con el STOA¹⁰⁵ investigadores tanto de países de la Unión como de terceros Estados. Este órgano en la actualidad se encuentra administrativamente vinculado a la Comisión de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Energía

El Pleno y las comisiones parlamentarias son los órganos que, fundamentalmente, desempeñan las competencias de “control

(104) JACOBS, F. and CORBETT, R., *The European Parliament*, p. 230.

(105) *Ibidem*, pp. 222 y 223.

informativo” de que es titular el Parlamento Europeo. A pesar de que el foro de mayor relevancia de cara a la opinión pública lo constituye el Pleno, no puede ser en modo alguno desdeñable la capacidad de supervisión que día a día se lleva a cabo en el interior de las distintas comisiones del Parlamento Europeo, a través de la participación habitual en las deliberaciones de éstas de altos funcionarios o de miembros de la Comisión, respondiendo a las preguntas formuladas por los eurodiputados¹⁰⁶, o bien por medio de la presentación de las propuestas de la Comisión, mediante la celebración de encuentros entre los presidentes del Consejo y las comisiones, para lo cual se fija a comienzos de cada período de presidencia el calendario de reuniones. También las reuniones de las comisiones parlamentarias resultan el lugar adecuado para discutir la política exterior comunitaria. Siguiendo la tendencia experimentada por la actividad parlamentaria de los Estados miembros, las comisiones del Parlamento Europeo se están convirtiendo en el motor de la actividad que despliega a todos los niveles la Cámara comunitaria¹⁰⁷.

(106) Al igual que ante el Pleno del Parlamento Europeo en sede de comisión se ha institucionalizado, tanto el instrumento de las preguntas a los miembros del Consejo, de la Comisión, de los comités y a altos funcionarios al servicio de organismos creados por la Unión, como el denominado “question time”, los cuales han logrado resultados distintos atendiendo a las comisiones en las cuales se han aplicado. En relación con la valoración de estos expedientes de información JACOBS, F. and CORBETT, R., *The European Parliament*, pp. 203 y ss.

(107) “Ya Joseph Barthélémy, en 1934, subrayaba que las comisiones son el lugar esencial del trabajo parlamentario y es clásica la frase de Elia, según la cual el Parlamento en asamblea es el tipo de órgano de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras el Parlamento en comisión es la figura organizativa prevalente en el Estado contemporáneo. A esto puede añadirse, con Manzella, que las comisiones constituyen el punto estratégico de la complejidad orgánica del Parlamento”. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. El sistema de comisiones en el Parlamento Europeo. *Noticias CEE*, octubre de 1988, nº 45, p. 67.

“Que la mayor parte del tiempo dedicado por los eurodiputados a la labor parlamentaria sea trabajo de comisión confirma la relevancia del papel de las comisiones, llevando a algunos autores a afirmar que el Parlamento

IV.B. Los mecanismos de investigación a disposición del Parlamento Europeo

A diferencia de los instrumentos de información de que está dotado el Parlamento Europeo, los mecanismos de investigación exigen de la Cámara una actitud positiva en cuanto a la acción, en el sentido de búsqueda o indagación respecto de actuaciones concretas de los órganos e instituciones comunitarias, sobre las cuales los instrumentos de información existentes se han mostrado insuficientes para procurar al Parlamento un conocimiento adecuado acerca de las mismas. Esta carencia de información detallada en relación con puntuales actividades o sucesos concretos, determinó la creación en el marco de la Eurocámara de órganos especializados de investigación: inicialmente a través de las comisiones temporales y posteriormente por medio de las comisiones de investigación y las delegaciones parlamentarias.

1) Las comisiones temporales de investigación

La comisiones, gracias a la reducida composición y a la agilidad de su actuación, ofrecían la ubicación más adecuada a la facultad de investigación del Parlamento Europeo. El reflejo en su composición de las distintas tendencias políticas, de los diferentes intereses nacionales representados en la Cámara¹⁰⁸, permitía y permite discutir con mayor profundidad los problemas que se originan, derivando, en consecuencia, en “un foro privilegiado para el diálogo”¹⁰⁹.

Europeo se ha convertido ya en un Parlamento más orientado hacia aquellas que hacía el Pleno. Se sitúa así en la línea de la dinámica parlamentaria del siglo XX, en la que las comisiones, dotadas de mayor flexibilidad y especialización que las asambleas plenarias, constituyen uno de los instrumentos básicos para combatir o superar la crisis de la institución parlamentaria”. *Ibidem* p. 74.

(108) Art. 137 RPE, refleja lo que Abélès denomina “el sacrosanto sistema D’Hondt”, ABELES, M., *La vie quotidienne au Parlement Européen*, p. 217.

(109) ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 177.

La elección mediante sufragio universal, en junio de 1979, abre la utilización sistemática por parte del Parlamento Europeo de mecanismos de investigación, cuya justificación jurídica encontraba su base en el cumplimiento eficaz de las competencias de control reconocidas al Parlamento por los tratados constitutivos. Así durante ese mismo año, se crea una comisión temporal *ad hoc* sobre los derechos de la mujer en Europa, la cual tras ser prorrogado su mandato en dos ocasiones, adquiere carácter de comisión permanente en 1984¹¹⁰.

A pesar de la ausencia de previsión de las comisiones de investigación en el ámbito de los tratados y del RPE, a raíz de la tragedia ocurrida en la ciudad italiana de Seveso, la Cámara Europea adoptó la decisión de constituir, en julio de 1983, una comisión de investigación parlamentaria encargada de valorar el cumplimiento que los Estados miembros estaban haciendo de las obligaciones incorporadas en la Directiva CEE/78/315 referente al transporte de sustancias peligrosas. Dada la falta de un texto comunitario sobre el que sustentar dicha competencia, el Parlamento de Estrasburgo recurrió a sus genéricos poderes de control para argumentar jurídicamente su decisión¹¹¹. Múltiples son las comisiones de investigación que se han constituido con

(110) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., El sistema de comisiones en el Parlamento Europeo. *Noticias CEE*, pp. 68 y 69.

(111) En el informe presentado por la "Comisión Seveso", esta comisión justifica la competencia parlamentaria, señalando que los poderes de esta comisión tienen un especial interés jurídico.

El texto del RPE suministra pocos datos y los tratados no hacen referencia a estas comisiones. Por consiguiente, el poder de la comisión sólo puede derivar de los poderes generales atribuidos al Parlamento, esto excluye el ejercicio de funciones judiciales.

La comisión puede solicitar al Consejo y a la Comisión que respondan a sus preguntas sobre la base de los poderes de control del Parlamento. Por otra parte, no puede pedir información a los Estados miembros ni a los individuos. ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, 12 pp. 169 y 170.

posterioridad en el seno del Parlamento Europeo¹¹². Si bien, hasta la reforma los tratados fundacionales en febrero de 1992, los tratados no habían reflejado en su articulado esta facultad reconocida por el RPE a la Cámara comunitaria.

El RPE contemplaba dos tipos de comisiones temporales: las comisiones temporales *strictu sensu* y las comisiones temporales de investigación. Sin embargo, bajo esta última denominación se mezclaban y superponían comisiones urgentes que centraba su trabajo sobre cuestiones específicas: la situación de la mujer, el racismo, el fascismo y la xenofobia, con comisiones de estudio sobre sectores susceptibles de abusos comunitarios: excedentes agrícolas..., así como con comisiones que incidían sobre políticas especialmente debatidas y controvertidas, tal fue el caso de las comisiones de investigación acerca de la droga y la delincuencia organizada vinculada al tráfico de drogas. Tan amplia configuración del alcance y funciones de la comisión temporal de investigación, impidió, según reconoce la misma Cámara, que el Parlamento Europeo hiciera, la mayoría de las veces, uso de un verdadero instrumento de investigación. Tal vez, sólo respecto del asunto Transnuclear y de los contenedores de Seveso, la comisión temporal de investigación que se constituyó en el seno del Parlamento, se acomodó al perfil y funciones de una comisión de investigación, aunque, finalmente, no aclarara las responsabilidades personales e institucionales de quienes se vieron involucrados en los acontecimientos.

(112) Sobre el contenido de las comisiones de investigación creadas entre 1983 y 1990 realizan una pequeña exposición JACOBS, F. and CORBETT, R., *The European Parliament*, pp. 231 y ss.

Así se han creado comisiones de investigación sobre la situación de la mujer en Europa, el transporte de sustancias tóxicas y peligrosas en la Comunidad Europea, el aumento del fascismo y el racismo en Europa, los problemas derivados del consumo de drogas, los stocks agrarios, la manipulación de material nuclear, el uso de hormonas en la carne destinada a consumo humano, la aplicación de la declaración conjunta contra el racismo y el fascismo, la difusión de la delincuencia organizada vinculada al tráfico de drogas.

El Parlamento Europeo se ha lamentado de que hasta el momento no haya tenido lugar una verdadera investigación, con características similares a las grandes investigaciones que realizan los parlamentos nacionales¹¹³.

El art. 138 C TCE recoge la potestad del Parlamento Europeo de constituir una comisión temporal de investigación, a petición de una cuarta parte de sus miembros¹¹⁴. Teniendo en cuenta la composición actual de la Asamblea, la propuesta debería contar con el apoyo inicial de un mínimo de 157 eurodiputados, siendo su contenido examinar las alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho comunitario, salvo en relación con aquellos hechos sobre los cuales estuviera conociendo un órgano jurisdiccional, con el fin de definir y sancionar las posibles responsabilidades políticas en las que hubieran podido incurrir las autoridades comunitarias.

El acuerdo de los Estados miembros sobre este extremo fue sencillo de alcanzar, en primer lugar, ya que existía una práctica consolidada en el interior del Parlamento Europeo sobre configuración de comisiones de investigación y en segundo lugar, porque los Estados miembros conocían en sus ordenamientos internos este tipo de comisiones parlamentarias, con la única excepción del Reino Unido, país en el que todas las comisiones parlamentarias están facultadas para llevar a cabo investigaciones dentro

(113) Informe de la Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmidades sobre la modificación del art. 136 RPE relativo a las comisiones temporales de investigación. Parlamento Europeo. Documentos de sesión. A4-0187/95, pp. 10 y 11.

(114) Desde instancias parlamentarias se reclama que tal potestad adquiriera carácter imperativo y que una minoría pueda imponer la investigación de unos sucesos, con el fin de hacer que el control parlamentario sobre el ejecutivo europeo sea más efectivo. Opinión de la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Interiores para la Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmidades. Parlamento Europeo. Documentos de sesión A4-0187/95, p. 20.

del ámbito material de sus competencias. Las notables divergencias constatadas entre los distintos socios comunitarios, al regular la concreta configuración de las comisiones de investigación nacionales, aconsejó posponer la determinación de las modalidades de ejercicio del derecho de investigación hasta la consecución de un acuerdo entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Este acuerdo da lugar a la suscripción por parte de las tres instituciones comunitarias de la Decisión 95/167/CE, Eucatom, CECA de 19 de abril de 1995, relativa a las modalidades de ejercicio del derecho de investigación del Parlamento Europeo¹¹⁵.

La Decisión respeta el contenido que el Parlamento Europeo había atribuido a las comisiones temporales de investigación en su Reglamento Interno¹¹⁶, así como asume algunas de las reivindicaciones reclamadas por la Comisión de Asuntos Institucionales en su informe de 14 de octubre de 1992¹¹⁷. Tal es el caso, por ejemplo, de la voluntad de dotar de los medios necesarios a las comisiones que les permitan desempeñar satisfactoriamente sus funciones, como del compromiso de colaboración de los Estados miembros y las instituciones comunitarias con las comisiones parlamentarias, a fin de facilitar el ejercicio de la actuación fiscalizadora que éstas emprendan.

Supuesto de actuación. La comisión temporal de investigación es competente para examinar “las alegaciones de infracción o de mala administración¹¹⁸ en la aplicación del Derecho comunitario que hubiesen sido cometidas, bien por una institución o un

(115) DOCE serie L nº 113 de 19 de mayo de 1995, pp. 2 a 4.

(116) Art. 136 RPE.

(117) Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre las comisiones parlamentarias de investigación de 14 de octubre de 1992. Parlamento Europeo. Documentos de sesión, A3-0302/92.

(118) Remisión al apartado 3.C del capítulo relativo al Defensor del Pueblo.

órgano de las Comunidades Europeas, bien por una administración pública de un Estado miembro o bien por personas facultadas por el Derecho comunitario para la aplicación de éste¹¹⁹.

Determinar los límites entre mala administración e infracción del Derecho comunitario es tarea ardua, ya que el primero de los conceptos carece de tradición en el Derecho comunitario. Ahora bien, con carácter general y como primera aproximación a este problema, se podría afirmar que los actos de mala administración harían referencia únicamente a las instituciones y órganos comunitarios, reservándose el concepto de infracción a los casos de mala administración cometidos por las autoridades nacionales. Esta propuesta se sustenta por la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la base de que es preciso, para que las irregularidades en la actuación tengan trascendencia comunitaria, que se vea afectada la normativa comunitaria. Hecho este que determinaría que el inicial acto de mala administración deviniese infracción del Derecho comunitario europeo¹²⁰. A nuestro juicio este planteamiento no explica porqué la infracción parece convertirse en un acto, en principio, de comisión exclusiva por las autoridades nacionales.

Cesará el examen o no se iniciará la investigación respecto de aquellos hechos sobre los que estuviese conociendo un órgano jurisdiccional nacional o comunitario, mientras no hubiese concluido el procedimiento judicial. Con el fin de garantizar el respeto de los límites de las competencias de fiscalización de la Cámara, la Comisión se compromete a poner en conocimiento de la comisión de investigación, cualquier actuación que lleve a cabo esta institución en el ejercicio de sus competencias como guardiana de

(119) Art. 2.1 de la Decisión conjunta 95/167/CE, Euratom, CECA de 19 de abril de 1995.

(120) En este sentido se pronuncia el informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre las comisiones parlamentarias de investigación de 14 de octubre de 1992. Parlamento Europeo. Documentos de sesión, A3-0302/92, p. 17.

los tratados, que pudiera tener incidencia en el desarrollo de las funciones de la comisión de investigación. A estos efectos, notificará al Parlamento Europeo que los actos sometidos a control de una comisión de investigación han sido objeto de un procedimiento precontencioso comunitario. Aunque la previsión recogida en la Declaración de común acuerdo, únicamente, hace alusión al supuesto de incumplimiento del Derecho comunitario por parte de un Estado miembro, nada parece impedir que esta comunicación tenga lugar ante cualquier otro caso de infracción del Derecho comunitario, ya sea por vía de acción o de omisión en la que incurran las propias instituciones comunitarias, cuando sea la Comisión la que abra el procedimiento¹²¹.

En primer lugar, podemos destacar el amplio objeto de investigación reconocido a estas comisiones, puesto que éste no encuentra su límite en los actos de “mala administración” cometidos por las instituciones y órganos de la Unión, como ocurre en el caso de la nueva figura del DP comunitario, sino que trasciende para abordar la aplicación que de la normativa comunitaria realizan tanto los Estados miembros, como aquellas personas habilitadas a tal efecto por el Derecho comunitario. Ello no podía ser de otra forma, puesto que si se tiene en cuenta el origen y contenidos de las comisiones de investigación constituidas desde 1983, es constante el análisis de la legalidad de la actuación de los Estados miembros respecto de las normas europeas. Una decisión restrictiva, hubiera supuesto un recorte de las prerrogativas adquiridas por el Parlamento Europeo, muy difícil de ser aceptada por una Asamblea que reclama de forma continua un mayor peso específico en el marco institucional comunitario, al mismo tiempo, una decisión de estas características hubiera constituido un retroceso en la “lucha” por

(121) La Comisión asume en virtud del art. 155 TCE la competencia de velar por el correcto cumplimiento del ordenamiento comunitario, para lo cual está legitimada activamente para interponer todo tipo de recursos ante el TJCE, a excepción, lógicamente, de la cuestión prejudicial, que dadas sus peculiares características y finalidad, sólo corresponde su utilización a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

reducir el tan manido “déficit democrático” que vive la organización supranacional europea.

Dado el peculiar contenido de la función de fiscalización atribuida a las comisiones de investigación y el hecho de que, uno de los factores que puede desencadenar la constitución de una comisión de investigación es la constatación de actos de “mala administración” en la actuación ordinaria de los órganos e instituciones comunitarias, creemos que se hará necesario crear sistemas más o menos institucionalizados de colaboración entre el DP y estos órganos que sin mermar su autonomía de acción, rentabilicen el control realizado por estos órganos y eviten duplicidades ineficientes de actuación. Al mismo tiempo consideramos que sería conveniente permitir la participación de la Comisión de Peticiones en los contactos que tengan lugar entre el DP y las comisiones de investigaciones, con el objeto de evitar roces entre los distintos órganos parlamentarios y favorecer una globalización de los particulares controles ejercidos por los tres órganos. Ello, a nuestro juicio, beneficiaría notablemente el poder de control del Parlamento Europeo.

Otro elemento digno de mención afecta a la posibilidad reconocida a la comisión de investigación de reanudar o emprender su actividad, una vez concluida la acción de los órganos jurisdiccionales, es decir, tras haber adquirido firmeza el fallo judicial. Esta facultad, en contraposición, queda vedada respecto de los órganos auxiliares de la Cámara que también asumen potestades de fiscalización.

Constitución. La comisión temporal de investigación estará integrada por un mínimo de 17 diputados y su funcionamiento interno quedará sujeto a la normativa general que regula la actuación de las comisiones parlamentarias¹²².

(122) Art. 135 a 152 RPE.

La decisión del Parlamento Europeo en virtud de la que se constituya una comisión temporal de investigación, deberá hacer mención del objetivo asumido por ésta, así como al plazo dentro del cual la misma habrá de presentar su informe. Dicha decisión se publicará en el DOCE.

El informe elaborado por la comisión se pondrá a disposición de la Cámara dentro del plazo fijado en la decisión de constitución de la comisión de investigación, o a más tardar, transcurrido un plazo no superior a 12 meses desde la fecha de su creación, y, en todo caso, al término de la legislatura. Mediante decisión motivada, que será publicada en el DOCE, el Parlamento Europeo podrá prorrogar dos veces el plazo de 12 meses por un período de 3 meses.

La determinación con precisión del objeto de la comisión de investigación adquiere gran transcendencia, por cuanto la decisión incorpora una especie de principio *ne bis in idem*, si bien matizado, al atribuirle sólo eficacia limitada en el tiempo. De esta forma reconoce que no podrá constituirse, ni volver a conformarse una comisión de investigación para analizar hechos que ya han sido objeto de investigación por parte de una comisión temporal de investigación constituida con anterioridad, hasta que haya transcurrido un plazo mínimo de 12 meses, desde el momento en que fue entregado a la Cámara el informe correspondiente a dicha investigación o desde que la comisión concluyó su misión. La reapertura de la investigación sólo quedará justificada en los casos en los que hubieran aparecido con posterioridad hechos nuevos.

Tanto el TCE como la Decisión conjunta 95/167/CE, Euratom, CECA de 19 de abril de 1995, aluden a la constitución de comisiones de investigación siempre con carácter singular, quizás queriendo dar a entender que no será posible la actuación simultánea de una pluralidad de comisiones de investigación en el seno del Parlamento Europeo. Esta configuración tan restrictiva contrasta

con las previsiones recogidas respecto a las mismas en el RPE¹²³, donde la pluralidad es no sólo un hecho plenamente admitido, sino también deseado. En sentido igualmente favorable a la libertad del Parlamento Europeo en cuanto a la creación de las comisiones de investigación, se pronunciaba el informe de la Comisión de Asuntos Institucionales, que planteaba la conveniencia de la creación de múltiples comisiones de investigación, al reconocer que: “será posible prever la creación y el funcionamiento de varias comisiones de investigación a la vez sobre temas diferentes. De esta forma, sería posible que las comisiones de investigación fueran más reducidas en número de miembros, más flexibles y, por consiguiente, se adaptarían mejor a la importancia de los asuntos que son objeto de examen. Sin embargo, esto no podrá constituir un obstáculo para la posterior ampliación de una comisión de investigación en los casos que merezcan una mayor atención”¹²⁴.

Contenido de las facultades fiscalizadoras conferidas a las comisiones de investigación. El reconocimiento de competencias a las comisiones de investigación parlamentarias se efectúa desde el prisma del respeto del principio de equilibrio institucional definido en los tratados, en consecuencia, las comisiones temporales de investigación desempeñarán sus funciones “de conformidad con las atribuciones conferidas por los tratados a las instituciones y órganos de las Comunidades Europeas”¹²⁵. Lo cual implica que el Parlamento Europeo, amparándose en el ejercicio eficiente de sus competencias de control vía constitución de una comisión de investigación, no podrá imponer obligación alguna, ni reclamar

(123) El art. 136 RPE utiliza de forma reiterada el número plural de la palabra para hacer una referencia genérica a las comisiones de investigación. Resulta sintomático el rótulo que encabeza este precepto: “Comisiones temporales de investigación”.

(124) Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre las comisiones parlamentarias de investigación de 14 de octubre de 1992, punto 5.I.c, pp. 15 y 16.

(125) Art. 2 pfo. 1 Declaración común 95/167/CE, Euratom, CECA de 19 de abril de 1995.

ningún tipo de informe a las demás instituciones, o a los órganos de los Estados miembros, si previamente dichas facultades no han sido transferidas a la Eurocámara. Dentro de estos límites, las comisiones temporales de investigación podrán realizar cuantas actuaciones consideren necesarias para comprobar las alegaciones de infracción o de mala administración. Así podrán invitar a miembros de las restantes instituciones europeas y de los Estados comunitarios para que participen en los trabajos que organice la comisión.

Al mismo tiempo, están facultadas a solicitar la comparecencia ante ellas del personal al servicio de los órganos sobre los cuales ejercen el control, salvo cuando razones de secreto, seguridad nacional o pública, derivadas de la legislación nacional o comunitaria, se opongan a tales comparecencias¹²⁶. En estos casos, el órgano o institución fiscalizado comunicará a través de un representante facultado para obligar al órgano o institución, al Parlamento Europeo la concurrencia de la causa que impida su comparecencia o su información.

Asimismo, la comisión podrá reclamar la presentación ante ella de toda aquella documentación que encontrándose a disposición de los sujetos sometidos a su control, sea necesaria para el ejercicio de sus funciones.

De la misma manera que ocurría respecto de las comparecencias, las instituciones y órganos nacionales no se encuentran obligados a revelar aquella información calificada con carácter de secreto o cuando razones de seguridad pública o nacional limiten su difusión. Sin embargo, la Declaración incorpora en el marco del acceso a la documentación un obstáculo mayor que respecto de las comparecencias, puesto que no sólo la norma con carácter de ley podrá definir cuáles son las razones de secreto, seguridad nacional o pública que aconsejen el conocimiento restringido de dicha

(126) *Vide* apartado III.I relativo al “acceso a la documentación secreta” del Defensor del Pueblo.

información, sino que también vía norma reglamentaria, tanto nacional como comunitaria¹²⁷, podrán concretarse dichas razones.

La concurrencia de alguno de estos límites precisará que la institución u órgano investigado notifique al Parlamento Europeo dicha situación.

Los casos no cubiertos por las excepciones exigirán del órgano o institución afectada la remisión de la documentación requerida por la comisión, garantizándose así la obligación de colaboración en la actuación de las comisiones de investigación. El incumplimiento por los sujetos pasivos del control de las obligaciones impuestas en la Declaración no conlleva la imposición de ningún tipo de sanción por parte de la comisión, de distinta naturaleza a la plasmación y denuncia de la conducta obstruccionista en el informe. Se convierte también, en este caso, el Parlamento Europeo en la única instancia ante la cual acudirá en demanda de protección de sus facultades la comisión de investigación.

Lejos de esta previsión se encuentra la voluntad de la Comisión de Asuntos Institucionales, quien reclamaba que “el hecho de negarse a comunicar los documentos solicitados, por quienes estén obligados a ello, los testimonios en falso y el soborno de testigo se considerarán, en cada Estado miembro, constitutivos del delito correspondiente, cometido ante una jurisdicción nacional penal o civil. Cuando estos actos sean cometidos por representantes de una institución o de un organismo comunitario, el Parlamento Europeo podrá actuar por omisión ante el TJCE”¹²⁸.

(127) Todavía se encuentra pendiente de definición la jerarquía normativa comunitaria en lo que afecta a la diferenciación entre normas de carácter legal y normas reglamentarias. Hecho este que introduce un importante elemento de inseguridad respecto de la aplicación de las normas comunitarias.

(128) Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre las competencias parlamentarias de investigación de 4 de octubre de 1992. PE. Documentos de sesión, A3-0302/92, p. 10.

El Parlamento Europeo, constatada la ausencia de colaboración podrá hacer uso, en función de las características que presente la situación, de los instrumentos de protección de sus competencias de control que le reconocen los tratados¹²⁹, si bien en muchas ocasiones prácticamente la única vía de actuación será involucrar a la opinión pública en la defensa de su causa.

Las instituciones u órganos de las Comunidades Europeas podrán facilitar la información de carácter nacional de la que tengan conocimiento, cuando ésta les sea reclamada por las comisiones de investigación, sólo tras haber informado de ello a los Estados afectados, y siempre y cuando no afecte a materias consideradas como secretas.

Las comisiones podrán pedir a cualquier persona que testifique ante ellas en relación con los hechos fiscalizados, si bien se hace preciso escuchar el testimonio de aquellas personas, que en virtud de la información inicialmente suministrada, se hubieran visto perjudicadas. Dicha audiencia tendrá lugar cuando las personas afectadas expresamente lo soliciten.

Las audiencias y declaraciones que se celebren ante las comisiones de investigación tendrán lugar a puerta cerrada, salvo decisión expresa en sentido contrario adoptada por la misma.

(129) Los tratados facultan al Parlamento para cesar a la Comisión, interponer un recurso por omisión o de anulación ante TJCE, reclamar desde el Pleno todo tipo de información justificativa de los actos llevados a cabo. En el caso de que la negativa de colaboración hubiese partido de un Estado miembro, el Parlamento podrá acudir en contra del Estado vía recurso por incumplimiento, alegando el incumplimiento de la obligación genérica de colaboración recogida en el art. 5 TCE. Si bien, en este caso precisará que la Comisión o cualquier otro Estado miembro inste la actuación jurisdiccional, pues de acuerdo con los arts. 169 y 170 TCE sólo estos sujetos están legitimados activamente para interponer este tipo de recursos.

Las competencias de fiscalización en favor de las comisiones de investigación tienen como contrapartida lógica, la imposición a los eurodiputados de una rigurosa obligación de discreción acerca de todos aquellos hechos, informaciones, documentos... de los que hubiesen tenido conocimiento en el ejercicio de sus funciones, cuando dicha información se encontrara protegida por la normativa nacional o comunitaria con carácter de confidencial o secreto. Este deber de discreción perdurará, incluso, una vez el diputado haya cesado en el ejercicio de sus funciones.

El trabajo de las comisiones de investigación concluye con la presentación ante el Parlamento del contenido del informe, el cual podrá recoger opiniones minoritarias dentro de la Comisión, pero nunca acoger una propuesta de resolución sobre la que tenga que pronunciarse el Pleno¹³⁰.

Tras la discusión del informe, la Cámara podrá decidir hacerlo público o no, si bien la publicación exigirá preservar el carácter confidencial o secreto de que gocen determinadas informaciones.

En el ejercicio de sus competencias de control el Parlamento Europeo podrá remitir a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias aquellas recomendaciones que hubiese adoptado como consecuencia de la remisión del informe de la comisión de investigación, con el objeto de que éstos extraigan las consecuencias que consideren oportunas.

Las repercusiones políticas de las resoluciones del Pleno son innegables, dado el prestigio de denuncia adquirido por el Parlamento Europeo, especialmente, desde su elección mediante sufragio universal. El Parlamento Europeo ha conseguido con su actuación no sólo impactar en la opinión pública, sino también lograr que bastantes de sus propuestas hayan sido adoptadas por

(130) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., El sistema de comisiones en el Parlamento Europeo. *Noticias CEE*, p. 68.

los ejecutivos comunitarios, aunque es cierto que ello ha requerido una dura y constante labor que se ha prolongado a lo largo de varias décadas. Ello ha llevado a algún sector de la doctrina a reconocer que el Parlamento Europeo “ha conseguido que su autoridad sea mayor que su poder”¹³¹.

Es de prever que el Parlamento Europeo plantee el reconocimiento de su propia legitimación activa para interponer un recurso de omisión ante el TJCE, al igual que ha hecho en el art. 7 del Anexo V RPE (Procedimiento de examen y de aprobación de decisiones sobre la comisión de la aprobación de la gestión), respecto de las recomendaciones que hubiese aprobado a raíz de la presentación del informe redactado por la comisión de investigación.

Para que en última instancia, esto sea algún día una realidad, será preciso que la actuación de las comisiones de investigación sea lo suficientemente incisiva como para dar frutos, y ello, según parece constatar la experiencia práctica de las comisiones de investigación norteamericanas, exige dotar a éstas de importantes recursos económicos y personales.

No hay que precipitarse y lanzar prematuramente las campañas al vuelo. El Parlamento Europeo ha sido dotado de vías para hacer efectiva la responsabilidad política de las autoridades comunitarias, y para denunciar comportamientos contrarios al Derecho comunitario europeo, cuando dichas prácticas hayan sido protagonizadas por las autoridades nacionales. Si bien, en éste último caso, no le corresponde sancionar por dicha actuación. Otras serán las instituciones que reclamen responsabilidades, no de naturaleza política, al Estado infractor: Comisión, Consejo o los mismos Estados miembros, cuando dicha actuación sea susceptible de dar objeto a un recurso de incumplimiento.

(131) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., El sistema de comisiones en el Parlamento Europeo. *Noticias CEE*, p. 68.

Las bases están sentadas, pero será preciso esperar a ver la redacción que de las comisiones de investigación incorpore el RPE. Los trámites de reforma no han hecho más que comenzar, aunque todo parece indicar que el nuevo 136 RPE intentará agotar todas las posibilidades que le ofrece la Decisión conjunta de 19 de abril de 1995.

Habrà que esperar a que la experiencia confirme las expectativas de control que este expediente parece conceder a la Asamblea comunitaria. El éxito, ante la ausencia de una relación de confianza Parlamento-ejecutivo, vendrà derivado de la difusión de las conclusiones y del grado de incidencia de las mismas en la opinión pública europea.

2) Las delegaciones parlamentarias

El otro mecanismo de investigación a disposición de la Eurocámara es la constitución de las llamadas delegaciones parlamentarias, es decir, de representaciones del Parlamento Europeo que se trasladan al lugar en el que han ocurrido los hechos para realizar allí sus pesquisas, lo cual facilita al Parlamento un conocimiento mucho más directo de lo acontecido.

La necesidad de mantener contactos continuos con otras Asambleas, ya nacionales, ya de terceros países u organizaciones internacionales es el presupuesto básico que inspira la regulación de esta materia en el RPE¹³². Con esta finalidad se crean en el interior de la Cámara europea delegaciones interparlamentarias permanentes, que buscan la consecución de concretos objetivos decididos en el momento de su configuración, pero que, en todo caso, están orientadas al ámbito de las relaciones exteriores de la Unión. A pesar del carácter permanente de estas delegaciones, sus composición se renueva integralmente en dos ocasiones durante cada legislatura.

(132) Arts. 153 a 155 RPE.

El trabajo de estas delegaciones se plasma en los informes que los presidentes de las delegaciones están obligados a presentar sobre el desarrollo de sus actividades a la Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa del Parlamento Europeo. Asimismo, anualmente la Cámara europea preparará un informe en relación con las actividades realizadas por el Parlamento Europeo que, tras obtener la aprobación del Pleno, será remitido a la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa.

La otra modalidad de delegación parlamentaria prevista por el RPE son las comisiones parlamentarias mixtas, las cuales constituyen el instrumento de conexión de la Asamblea de Estrasburgo con las representaciones de los parlamentos de los Estados asociados o de los que han iniciado negociaciones de adhesión con la Unión. Estos órganos están facultados para formular recomendaciones a los parlamentos que representan, así como a elaborar su propio Reglamento Interno, aunque será necesario que el mismo goce de la ratificación de su contenido por las asambleas representadas en la comisión.

La solución de las comisiones mixtas de composición paritaria se ha revelado muy adecuada para realizar el seguimiento de la ejecución de los compromisos problemas y vicisitudes que se plantean, tras la conclusión de tratados internacionales por parte de la Comunidad Europea con terceros países.

La Comunidad Europea ha optado por esta fórmula de control en varias ocasiones, siendo quizás el exponente más relevante la Asamblea parlamentaria ACP-CEE¹³³ creada en virtud de los Convenios de Lomé¹³⁴.

(133) Las siglas hacen referencia a la ubicación de los países que la conforman: África, el Caribe y el Pacífico.

(134) Más información en torno a las competencias, organización de esta Asamblea parlamentaria en ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, pp. 397 y ss.

La utilidad internacional de este tipo de contactos ha quedado demostrada por la práctica comunitaria, el instrumento de las delegaciones parlamentarias se ha revelado insuficiente a la hora de ordenar las relaciones y canales de información entre el Parlamento de Estrasburgo y los parlamentos de los Estados miembros. Aunque el interés de las asambleas nacionales respecto de la Eurocámara es creciente, muestra de ello son las frecuentes visitas que recibe de delegaciones parlamentarias de los distintos Estados miembros, por el contrario, la Cámara comunitaria de forma muy ocasional recurre a este procedimiento para conocer cuál es el trabajo que están realizando los órganos legislativos de los socios comunitarios, sus inquietudes en relación con la Unión.... Con carácter general los miembros del Parlamento Europeo se limitan a comparecer ante la Asamblea estatal que previamente les ha invitado¹³⁵.

IV.C. El expediente de reclamación de responsabilidad política frente al ejecutivo comunitario: la moción de censura contra la Comisión

La moción de censura constituye el expediente de control más drástico de cuantos dispone el Parlamento de Estrasburgo frente a la acción del ejecutivo comunitario. Se trata de un instrumento de marcado carácter sancionador, ya que en caso de prosperar desencadena el cese del conjunto de los comisarios de la Unión. A pesar de la trascendencia de la utilización de la misma, ésta carece en el marco comunitario de la significación que adquiere en los Estados miembros. En primer lugar, porque su aprobación no determina la caída del ejecutivo europeo en su totalidad, como ocurre en el caso de los regímenes parlamentarios estatales, sino de una parte de éste, la menos significativa a efectos políticos: la Comisión. Por

(135) En relación con las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros. JACOB, F. and CORBETT, R., *The European Parliament*, pp. 238 a 240.

otra parte, atendida la caracterización competencial realizada por los tratados¹³⁶, el auténtico ejecutivo comunitario, el Consejo, se encuentra inmune frente a cualquier reclamación de responsabilidad política iniciada por el Parlamento Europeo. Paradójicamente, la Comisión, un órgano con un poder de decisión muy limitado y titular de competencias de marcado carácter administrativo, es el único destinatario del más efectivo de los instrumentos de control atribuidos al Parlamento Europeo.

Esta peculiaridad comunitaria de exigir responsabilidad política a un órgano de naturaleza eminentemente administrativa, que resulta extraña si se analiza desde el punto de vista del derecho parlamentario estatal, responde a la específica configuración institucional de la Unión Europea. Los tratados constitutivos no conforman un nuevo macro Estado federal europeo, sino una organización que, si bien no respondía a los presupuestos de una organización internacional, inicialmente se la identificó con ella¹³⁷,

(136) Atendida la distribución de poderes realizada por los socios fundadores a través de los tratados constitutivos, el Consejo (art. 145 TCE) retiene las competencias de coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros y el poder de decisión, lo cual le ha permitido detentar, hasta la entrada en vigor del TUE, un auténtico monopolio en la producción legislativa comunitaria y en la determinación de las políticas a adoptar. A la Comisión, por su parte, el art. 155 TCE le reserva la garantía de la aplicación de las normas de Derecho comunitario, un pequeño poder de decisión -circunscrito al ámbito de la libre competencia, la regulación de la empresas públicas, la concesión de subvenciones estatales, las prácticas de dumping, la eliminación de las trabas al comercio y la fijación de precios en determinados acuerdos agrícolas-, así como la ejecución de las normas y la formulación de dictámenes y recomendaciones. Competencias que carecen del relieve y de la trascendencia política que tienen las facultades reconocidas al Consejo.

(137) Los Estados miembros con objeto de salvaguardar la eficacia de sus normas estatales tendieron a aplicar los principios rectores del Derecho internacional respecto de la norma dictada por el nuevo ente supranacional. Ha sido gracias a la labor jurisprudencial del TJCE que el ordenamiento comunitario ha adquirido plena autonomía respecto del ordenamiento internacional y el de los Estados miembros. Al mismo tiempo, este órgano

a pesar de que los países miembros habían transferido competencias soberanas al nuevo ente surgido y le habían reconocido plena potestad normativa para dictar normas de inmediata aplicación en el ámbito de sus respectivas competencias. A estas características extrañas en la configuración de una organización internacional había que añadir que las normas creadas por los órganos legislativos comunitarios no sólo reconocían derechos y obligaciones a los tradicionales sujetos del Derecho internacional: los Estados, sino también a los nacionales de estos Estados, quienes en virtud de las normas comunitarias podrían impetrar el auxilio judicial para hacer efectivos esos derechos frente a los Estados. En definitiva, la organización de las Comunidades Europeas no encajaba en los tradicionales modelos de organización manejados por el Derecho internacional o el Derecho político.

El sistema de controles y contrapesos que incorpora tampoco responde a los habituales en un sistema de gobierno parlamentario, ya que ni el Parlamento Europeo sustenta al ejecutivo comunitario, ni se establece ninguna relación de confianza entre ambos.

El Consejo es una autoridad eminentemente legislativa, aunque en casos concretos puede reservarse el poder de ejecución de algunas normas¹³⁸, por otro lado, conforma el órgano que representa y defiende en el seno de la Unión los intereses de los Estados miembros. Difícilmente los socios comunitarios podrían permitir al Parlamento Europeo cesar a los miembros de sus gobiernos nacionales, cuando éstos actúan en el seno de las Comunidades en defensa de los intereses nacionales de los Estados firmantes.

La moción de censura, en cuanto expediente de control, apenas ha sufrido modificaciones desde su establecimiento. Una décima

jurisdiccional ha asumido la concreción de los principios fundamentales que rigen el Derecho comunitario: principio de autonomía, de primacía, de efecto directo y de aplicabilidad inmediata, en sus sentencias *Van Gend & Loos* de 5 de febrero de 1963, causa 26/62, *Costa-ENEL*, de 15 de julio de 1964 causa y *Simmenthal* de 9 de marzo de 1978 causa 106/77.

(138) Art. 145 TCE.

parte de los miembros que integran el Parlamento podrán presentar ante el Presidente de la Cámara una moción de censura contra la Comisión, la cual deberá incluir los motivos que inducen a los miembros del Parlamento a interponer la misma, así como la mención de la expresión “moción de censura”.

Al igual que ocurre en los Estados miembros, la iniciativa en la interposición de la moción de censura reside con carácter exclusivo en manos del Parlamento, quien ante las posibles consecuencias traumáticas que se pueden desencadenar con su iniciativa, deberá sustentar inicialmente dicha decisión con el respaldo de un importante sector de los eurodiputados que conforman la Asamblea. Un apoyo notablemente superior al que permite dar comienzo a la tramitación de otras iniciativas.

Como consecuencia de la ampliación a 15 de los Estados miembros de la Unión desde enero de 1995, es preciso que la iniciativa de la moción de censura obtenga el apoyo de 63 parlamentarios en el momento de su presentación ante el Presidente del Parlamento Europeo. Aceptada la solicitud, el Presidente pondrá en conocimiento de la Asamblea y de la propia Comisión el contenido de la iniciativa.

La regulación de la tramitación presentaba significativas diferencias entre las disposiciones del RPE y el TCEE, las cuales todavía persisten, a pesar de la reforma experimentada por los tratados constitutivos tras Maastricht y la adecuación sufrida por el RPE para acomodarse al contenido de las nuevas disposiciones de los tratados. Así, si resulta necesario, conforme el art. 144 TCE que transcurra un mínimo de 3 días, desde la fecha de la presentación de la moción de censura, para que la Cámara se pronuncie sobre ésta en votación pública. El plazo de sosiego de ánimos y de reflexión que introduce el RPE exige que transcurran 24 horas, como mínimo, desde la comunicación de los europarlamentarios de la presentación, para que se inicie el debate de la misma, el cual en un plazo nunca inferior a 42 horas estará seguido de la votación de la moción.

Con objeto de no hacer ineficaz el mecanismo de la moción de censura el RPE en su art. 34, introduce un tope máximo a posibles demoras en la fijación de la fecha del debate y la votación de la moción. Estos a más tardar, tendrán lugar durante el período parcial de sesiones siguiente a la presentación de la moción.

La moción de censura se considerará aprobada si obtiene el respaldo de una mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que represente a su vez, la mayoría de los miembros que componen el Parlamento Europeo. El incremento operado en la composición del Parlamento Europeo como consecuencia de la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia a la Unión exige un apoyo mínimo de 314 eurodiputados a la moción de censura, para que sea alcanzada la mayoría de miembros del Parlamento Europeo requerida por los tratados.

De prosperar la moción de censura los miembros de la Comisión deberán renunciar colectivamente a sus cargos. Ahora bien, ya que el modelo de moción de censura consignado por los tratados no responde a los caracteres de la llamada “moción de censura constructiva” que algunos de los Estados miembros conocen¹³⁹, la Comisión permanecerá en sus funciones hasta que los representantes de los Gobiernos de los socios comunitarios acuerden la nueva configuración de la Comisión. El Colegio de comisarios que sustituya al censurado permanecerá en el cargo, no por un período de 4 años, sino por el tiempo que reste para concluir el mandato inicial que estaba llamado a cumplir la Comisión censurada.

A diferencia de algunos textos nacionales¹⁴⁰, la regulación comunitaria no prevé ningún tipo de cláusula sancionadora contra los promotores de la moción de censura fracasada. Estos podrán

(139) España (art. 114.2 CE), Alemania, entre otros.

(140) En este sentido, el art. 113.4 CE “Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones”.

presentar en cualquier momento posterior, cuantas mociones consideren justificadas frente a la Comisión.

El reforzado sistema de mayorías ha sido criticado por algunos autores¹⁴¹, puesto que teniendo en cuenta la fragmentación de fuerzas en el hemiciclo europeo, ningún grupo político de los que allí se encuentran representados, podría llegar a lograr la destitución del Colegio de comisarios por razones estrictamente ideológicas. Sólo graves irregularidades o una inadecuada gestión de la Comisión, podrían propiciar la modificación de la configuración interna de ésta. Conscientes de este hecho, los Estados miembros a la hora de redactar el art. 144 han incorporado como única causa desencadenante del cese: la incorrecta gestión llevada a cabo por la Comisión. A este respecto, el precepto sólo contempla la posibilidad de la presentación de “una moción de censura sobre la gestión de la Comisión”. Otros sectores doctrinales, en cambio, se muestran conformes con la rigurosa regulación impuesta en esta materia, puesto que, dadas las relevantes consecuencias que de la misma se derivan, un uso reiterado podría determinar incluso, una crisis en el proceso de integración¹⁴².

Hasta la década de los 80 la moción de censura aparecía como un auténtico poder ficticio en manos del Parlamento Europeo, porque si bien se le reconocía competencia para cesar a la Comisión en bloque, no se le reconocía legitimación alguna para participar en el proceso de designación de la nueva Comisión, lo cual podía dar lugar a que la misma composición de la Comisión destituida, fuera nombrada en sustitución de la anterior por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Con lo

(141) “Una obligación demasiado rigurosa con respecto a las previstas en las constituciones nacionales, incluso, en aquéllas en las que el ejecutivo es el más protegido”. NOËL, E. citado por ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 186.

(142) ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 187.

cual, el poder efectivo de control del Parlamento Europeo quedaba reducido a la nada. Es por ello por lo que el Parlamento Europeo incluso con anterioridad a su elección por sufragio universal en junio de 1979, se preocupó en denunciar esta situación y en reclamar su derecho a intervenir en la elección de la Comisión¹⁴³.

Los tratados constitutivos establecían que la Comisión nombrara entre sus miembros a su presidente, el cual permanecería en el cargo durante un período de 2 años. Como la duración del mandato de los miembros de la Comisión era de 4 años, se hacía necesario proceder en dos ocasiones a la designación del Presidente de la Comisión. En la práctica, la elección del presidente era asumida por los propios Estados miembros, vía acuerdo de los representantes de sus Gobiernos, resultando automáticamente renovada la designación del Presidente de la Comisión, una vez transcurridos los dos años de su mandato.

Tras la adquisición de legitimación democrática, es cuando la Asamblea intensifica su presión, ya no sólo demandando un lugar en la elección de la Comisión, sino también en la designación de los demás órganos e instituciones comunitarias. El primer paso lo adopta con la Resolución de 17 de abril de 1980¹⁴⁴ a través de la cual el Parlamento prevé la celebración de un debate formal de investidura, que habrá de celebrarse, tras cada una de las renovaciones de composición de la Comisión, y la aprobación anual por la Cámara del programa de gobierno que presente la Comisión.

Se trataba de una participación estrictamente formal, de la cual no se derivaban consecuencias jurídicas, pese a las pretensiones del Parlamento Europeo.

La primera aplicación práctica de esta Resolución tuvo lugar en 1981 con la elección de la Comisión Thorn.

(143) JACOBS, F. and CORBETT, R., *The European Parliament*, p. 204.

(144) DOCE serie C nº 117 de 12 de mayo de 1980, p. 53.

Las peticiones de la Eurocámara obtuvieron acogida unos meses después por los Jefes de Estado y de Gobierno, que con la suscripción de la Declaración Solemne de Stuttgart el 19 de junio de 1983, asumieron el compromiso de involucrar al Parlamento Europeo en la designación del Presidente de la Comisión y de permitir que el programa de gobierno de la Comisión fuese debatido y sometido a votación. “Antes de la designación del Presidente de la Comisión, el Presidente de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros recabará la opinión de la Mesa ampliada del Parlamento Europeo. Después del nombramiento de los miembros de la Comisión por parte de los Gobiernos de los Estados miembros, la Comisión presentará su programa al Parlamento Europeo para que sea debatido y sometido a votación”¹⁴⁵. Ante el estancamiento del Proyecto del TUE (Proyecto Spinelli), favorable a los intereses del Parlamento, por cuanto configuraba la presentación del programa de gobierno de la Comisión como una auténtica investidura¹⁴⁶, la Cámara adoptó, el 19 de febrero de 1987, la Resolución sobre el voto de investidura y confianza relativa a la renovación del mandato del Presidente de la Comisión. En virtud de esta Resolución el debate de “presentación” del programa de la Comisión, adquiere el carácter de debate sobre orientaciones políticas.

En 1987, Jacques Delors se somete a esta nueva fórmula con ocasión de la renovación de su mandato al frente de la Comisión.

El Parlamento Europeo no satisfecho con las atribuciones concedidas vía Declaración Solemne de Stuttgart, modificó el 15 de junio de 1988 su Reglamento interno, disociando el voto de confianza de la nueva Comisión, del Informe General Anual y del Programa legislativo anual que presentaba la Comisión. La nueva redacción del art. 29 RPE disponía que la Mesa ampliada del Parlamento Europeo emitiría una opinión previa respecto de la

(145) Declaración Solemne de Stuttgart art. 2.3.5.

(146) Art. 25 del Proyecto Spinelli.

designación del Presidente de la Comisión, una vez hubiese oído al Presidente en ejercicio del Consejo Europeo, tras lo cual la nueva Comisión se sometería a la votación de confianza del Pleno. Este decidiría por mayoría de los votos emitidos, sobre la designación de la Comisión, única y exclusivamente.

Ello suponía convertir, según reconoce Allue Buiza, “La Mesa en un mero intermediario en el proceso designatorio, y, variando de sentido el mandato de Stuttgart, es el Pleno del Parlamento Europeo, si bien es verdad, sin capacidad de plantear propuestas alternativas, el árbitro definitivo de la situación”. Ahora bien, como este mismo autor reconocía, el mecanismo de control introducido por el RPE podía “ser inocuo en la medida en que el Consejo puede revocar en cualquier momento las concesiones formuladas en la Declaración”, ya que “toda concesión hecha por el Consejo Europeo a instancias exteriores en ejercicio de una facultad propia, es esencialmente, revocable”¹⁴⁸.

El convencimiento acerca de la conveniencia de una participación activa de la Eurocámara en la configuración de la Comisión encontró acogida también en algunos de los Estados miembros, tal es el caso de Francia, cuyo presidente, François Mitterrand, propuso en su comunicación al Parlamento Europeo de 25 de octubre de 1989 que se modificara el procedimiento de elección, permitiendo que el Presidente de la Comisión pudiese ser elegido por la Asamblea. Su proposición no contemplaba la necesidad de acometer una reforma de los textos fundacionales, ya que tan sólo se hacía preciso el compromiso de los Estados miembros de designar a la persona nombrada por el Parlamento Europeo.

El último paso en la evolución lo constituye el art. 158 TCE, que incorpora definitivamente al articulado de los tratados

(148) ALLÚE BUIZA, A., *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*. p. 160.

constitutivos una práctica parlamentaria que se ha venido ejerciendo desde 1981: la investidura de la Comisión¹⁴⁸. Según dispone este artículo corresponde a los Gobiernos de los Estados miembros conjuntamente con el Parlamento Europeo designar de común acuerdo al Presidente de la Comisión, quien una vez elegido participará con carácter consultivo junto a los Gobiernos de los Estados miembros en la determinación de los demás componentes de la Comisión. Efectivamente, el rechazo de la candidatura promovida por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en el Pleno de la Cámara europea, de acuerdo con un amplio sector de la doctrina¹⁴⁹, no supone la atribución de un derecho de veto real sobre la persona del candidato, sino que tan sólo faculta al Presidente del Parlamento a solicitar del Consejo el inicio del procedimiento de nominación. El candidato rechazado podría ser propuesto de nuevo ante la Asamblea; sin embargo, este hecho es altamente improbable, si se tiene en cuenta que configurada la Comisión, ésta se somete colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo y que éste puede rechazar conjuntamente a la nueva Comisión de forma sucesiva, impidiendo la elección de la Comisión, un órgano sin el cual no se pueden ejecutar las políticas comunitarias..., un órgano sin el cual no puede actuar la Unión.

(148) La Comisión elegida recababa el voto de confianza de la Cámara sobre la base de su programa. En la sesión de enero inmediatamente siguiente a su propuesta la Comisión se presentaba ante la Asamblea solicitando la confianza de ésta. El Parlamento Europeo concedía la investidura a la vez que sometía una lista de demandas a la Comisión, relación de solicitudes que se convertía en el instrumento a través del cual el Parlamento controlaba la ejecución que posteriormente realizaba la Comisión. NOËL, E., *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*. Collection des Études européennes. Bruxelles: Editions de L'Université de Bruxelles, 1989, p. 111.

(149) Sobre esta cuestión SIR NICOLL, W. The European Parliament's post-Maastricht rules of procedure. *Journal of Common Market Studies*, septiembre de 1994, vol. 32, n° 3, p. 405.

Este procedimiento cuya aplicación inicial estaba prevista en relación con el nombramiento de la Comisión que iniciara su mandato el 7 de enero de 1995, se ha puesto en práctica por primera vez el 18 de enero de 1995, fecha en la cual el Parlamento Europeo aprobó la composición de la Comisión Santer¹⁵⁰.

La configuración del voto de aprobación del Parlamento Europeo como una auténtica investidura supone un considerable refuerzo de las facultades de control de la Cámara, no sólo frente a la Comisión que estará directamente obligada a actuar y responder de sus actos ante el órgano que la ha elegido, sino también, frente a los Gobiernos de los socios comunitarios, en la medida en que la investidura de la Comisión es imprescindible para que la nueva institución pueda desempeñar sus funciones.

Las facultades reconocidas al Parlamento Europeo exigen llegar a un acuerdo entre los Gobiernos y la Eurocámara para evitar el bloqueo de la acción de las tres Comunidades.

La valoración favorable del procedimiento definido en el art. 158 TCE también beneficia a la propia Comisión, porque le va a permitir disponer de una mayor legitimidad de cara a otras instituciones comunitarias, al mismo tiempo que le otorga una mayor dimensión y peso político en el marco institucional comunitario, lo que va a facilitar su incorporación en el proceso de adopción de decisiones y el abandono del papel de órgano técnico o de secretaría del Consejo en que parecía haber quedado relegada¹⁵¹.

(150) La Comisión Santer fue nombrada mediante Decisión 95/12/CE, Euratom, CEEA de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, de 23 de enero de 1995, por un período de 5 años a partir del 23 de enero de 1995. (DOCE serie L n° 19 de 27 de enero de 1995).

(151) ROBLES CARRILLO, M.A., *El control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 181.

Aunque la reforma del TCE ha resuelto uno de los principales problemas que suscitaba la moción de censura, todavía continúan sin obtener solución otros aspectos de la misma: el reconocimiento de la moción de censura individual y la irresponsabilidad política del Consejo.

Los tratados sólo prevén el cese del Colegio de comisarios; sin embargo, esta solución resulta desmesurada cuando se pretende exigir responsabilidades a uno de los miembros de la Comisión por su actuación. Ello hace necesario incorporar la práctica institucional en los textos fundamentales comunitarios de la moción de censura individual, con el fin de impedir que la actuación personal de los comisarios resulte impune.

La segunda cuestión conexas a la moción de censura resulta más compleja, pues es poco probable, por no decir prácticamente imposible, que los Gobiernos de los Estados miembros acepten que la responsabilidad política se amplíe hasta el punto de cesar a un órgano que no sólo no se ha configurado de acuerdo con la voluntad de los ciudadanos europeos, sino que lejos de plasmar una voluntad democrática de raíz comunitaria, representa los intereses de los distintos Estados miembros de la Unión.

Resulta hoy por hoy, difícil de imaginar que el Parlamento de Estrasburgo pudiera, ni tan siquiera, cesar al Ministro del ramo que sea de un país miembro de la Unión, por incorrecta gestión o, porque resulte incompetente por sus actos para desempeñar las funciones propias del Consejo, máxime si se tiene en cuenta que no existe definido ningún vínculo de confianza entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Si son separados de sus cargos estos Ministros ello no será debido a decisiones del Parlamento Europeo, sino a la de sus respectivos parlamentos nacionales.

En este sentido, la labor del Parlamento de Estrasburgo parece que tendrá que ir orientada hacia un mayor conocimiento de la acción del Consejo, bien reclamando una mayor intervención de la Asamblea en la toma de las grandes decisiones comunitarias, bien

ampliando el seguimiento que la Cámara hace del Consejo. Sin embargo, la destitución del Consejo en pleno o de sus miembros seguirá siendo inconcebible mientras este órgano no abandone su papel de defensor de los intereses nacionales para convertirse en el Gobierno de la Unión Europea, con todo lo que este concepto conlleva en el parlamentarismo del siglo XX.

A pesar de las importantes consecuencias políticas que se pueden derivar de la aprobación de una moción de censura frente a la gestión de la Comisión. La moción de censura en el sistema comunitario se configura más en calidad de amenaza que de posibilidad real de provocar la dimisión de la Comisión y ello, aunque por parte de la Comisión se toma muy en serio la trascendencia de esta facultad del Parlamento Europeo¹⁵².

La moción de censura se ha convertido en un mecanismo del que se sirve el Parlamento Europeo para llamar la atención de la Comisión en torno a sus pretensiones¹⁵³, en la única medida que puede obligar a la Comisión a cumplir los compromisos adquiridos ante el Parlamento Europeo¹⁵⁴.

(152) La Comisión toma en serio la amenaza de una moción de censura, ya que por medio de ésta se da credibilidad al poder de control que se reconoce al Parlamento Europeo. En otro orden de cosas, la Comisión se muestra muy celosa de la autonomía política que le confieren los tratados fundacionales, y es consciente de que, si en el ejercicio de las funciones que le atribuyen los tratados se aleja considerablemente de la voluntad e interés del Parlamento, éste tiene el derecho de interponer contra su actuación una moción de censura.

En principio, Parlamento y Comisión promueven en el marco institucional comunitario, la defensa de los mismos intereses: el interés comunitario, en contraposición con el Consejo, que defiende en el ámbito europeo los intereses de los Estados miembros. NOËL, E., *Le Parlement face à la Commission*. AA. VV, *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*, p. 111.

(153) JACOBS, F. and CORBETT, R., *The European Parliament*, p. 203.

(154) ROBLES CARRILLO, M.A., *El control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 198.

Ahora bien, aunque el poder que confiere la moción de censura es muy importante, tampoco al Parlamento le conviene hacer un uso abusivo del mismo, puesto que la Comisión y el Parlamento Europeo son de alguna forma, en virtud de su composición y de sus funciones, aliados naturales, llamados necesariamente a entenderse y a colaborar pacíficamente, en beneficio de los intereses comunitarios. “El crecimiento de influencia de la Comisión redundó en beneficio del incremento de poderes del Parlamento Europeo y viceversa¹⁵⁵”. Esta especie de pacto oculto entre caballeros explicaría que hasta la actualidad ninguna moción de censura haya prosperado.

Desde la entrada en vigor de los tratados hasta 1995 sólo en 7 ocasiones se ha planteado ante la Cámara Europea iniciativas en este sentido, en cinco ocasiones la moción no obtuvo el respaldo del Pleno, mientras que en las dos restantes tuvo que ser retirada la solicitud antes de su votación por el Parlamento¹⁵⁶.

(155) ALLÚE BUIZA, A., *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, p. 159.

(156) La primera de las mociones de censura, presentada en diciembre de 1972, se fundamentaba en la falta de iniciativa de la Comisión, tras la adopción del tratado de 22 de abril de 1970 que instauraba un sistema de recursos propios y la tercera, de diciembre de 1976, justificada en la negativa de la Comisión a suministrar información a la Comisión de Control Presupuestario, fueron retiradas por sus promotores con anterioridad a la celebración de su votación ante la Cámara.

Las otras cinco restantes no lograron el apoyo necesario para prosperar. El 16 de junio de 1976 era rechazada en el Pleno de Estrasburgo la moción interpuesta por el Grupo Conservador Europeo sobre la adopción de la política comunitaria en materia de excedentes lácteos, sin consultar al Parlamento Europeo. El 23 de marzo de 1977 fracasaba la moción promovida por el Grupo de Demócratas Europeos del Progreso acerca de la política de los excedentes comunitarios agrícolas. 13 años más tarde el Grupo Técnico de Derechas Europeas plantea una nueva moción contra la Comisión sobre la base de la interpretación del principio de subsidiariedad y el modelo de construcción europea que fue desestimada por el Pleno el 15 de febrero de 1990. El 11 de julio de 1991 el Parlamento vuelve a rechazar

Aunque como hemos puesto de manifiesto se han producido modificaciones significativas en aspectos relacionados con la moción de censura, el expediente en sí mismo, no ha sido reformado desde su introducción en los tratados constitutivos. La valoración conjunta del expediente de control varía en función de que los autores consultados sean eurodiputados o no. La doctrina cuya crítica ha resultado bastante más incisiva que la realizada por los miembros de la Cámara Europea, aborda la cuestión desde posturas de denuncia de la irresponsabilidad del Consejo¹⁵⁷, hasta pronunciamientos mucho más agresivos que la califican como auténtico “poder ilusorio y mal orientado”¹⁵⁸, ya que sólo está

otra moción de censura, esta vez propuesta por el Grupo Técnico de Derechos Europeas que se justificaba en el tardío reconocimiento de Croacia y Eslovenia por parte de la Comunidad Europea. La última moción tampoco obtuvo la aprobación de la Cámara el 17 de diciembre de 1992, su fundamento se encontraba en la participación de la Comisión en la negociación de los acuerdos sobre el GATT. En este sentido ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, pp. 188 a 193.

(157) ALLÚE BUIZA, A., *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, pp. 158 y ss.

TSITSOPOULOS, G., *Los poderes del Parlamento Europeo en la Unión Europea*, p. 29.

OLESTI RAYO, A., El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del derecho derivado de la Comunidad Europea. *Gaceta Jurídica de la CEE*, Serie D, pp. 96 y ss.

PASETTI BOMBARDELLA, F., Le Parlement face au Conseil. AA. VV., *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*, pp. 15 a 55.

CHRISTODOULOU, E., Les relations entre le Parlement et le Conseil des Ministres. AA. VV., *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*, pp. 57 a 61.

MEDINA ORTEGA, M., Le Parlement face au Conseil. AA. VV., *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*, pp. 63 a 70.

PIRIS, J.C., After Maastricht, are the community institutions more efficacious, more democratic and more transparent? *European Law Review*, October 1994, vol. 19, n° 5, pp. 254 y ss.

JACOBS, F. and CORBETT, R., *The European Parliament*, pp. 202 y ss.

(158) WEILER, Parlement Européen, Intégration Européen. Démocratie et Légitimité. AA. VV., *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*, pp. 329.

configurada en contra de la Comisión como órgano colegiado y porque en la mayor parte de las batallas que libra el Parlamento, el verdadero adversario no es la Comisión, sino el Consejo. Más tenue en su crítica, los eurodiputados consideran que la moción de censura “es un arma peligrosa que es conveniente manejar con mucha precaución¹⁵⁹”, o bien se limitan a subrayar el confusionismo intrínseco que genera este expediente: “el art. 144 es la confirmación de una situación ambigua, ya que da a la Comisión el estatuto de un Gobierno europeo responsable, lo que manifiestamente no es, y otorga al Parlamento el papel de un verdadero poder legislativo y de control, lo que tampoco es¹⁶⁰”.

IV.D. El acceso al TJCE como expediente de control en manos de la Eurocámara

La reforma de los tratados constitutivos, acontecida con la firma del TUE, incorpora al articulado de los tratados fundacionales la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, en relación con la legitimación de la Eurocámara a la hora de incoar procedimientos jurisdiccionales.

A través de esta jurisprudencia integradora, el máximo tribunal comunitario ha ido paulatinamente reconociendo, en primer lugar, el derecho de que goza el Parlamento de Estrasburgo para intervenir en un recurso planteado en apoyo de alguna de las partes en litigio¹⁶¹, la legitimación activa de la Cámara para interponer un

(159) DOCE. Debates del Parlamento Europeo, sesión de 23 de abril de 1977, anexo número 215, p. 54. Citado por ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 198.

(160) DOCE. Debates del Parlamento Europeo: sesión de 13 de febrero de 1990, anexo número 3-386, p. 88. Citado por ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 199.

(161) Causa “Isoglucosa”, STJCE de 29 de octubre de 1980, asunto 138/79, Roquette Frères S.A. c. Consejo, Rec. 1980, pp. 3352 y ss. y STJCE de 29 de octubre de 1980, asunto 139/79, Maizena GmbH c. Consejo, Rec. 1980, pp. 393 y ss. Asuntos en los que el Parlamento Europeo interviene como coadyuvante de las personas jurídicas promotoras del recurso.

recurso por omisión¹⁶² y finalmente, su legitimación activa con objeto de instar el recurso de anulación, contra los actos de carácter general dictados por las demás instituciones comunitarias¹⁶³

Paralelamente al reconocimiento de derechos en favor de la Asamblea europea en el marco jurisdiccional, el mismo Tribunal de Justicia ha establecido la obligación que pesa sobre ésta de responder por sus actos ante ese Tribunal¹⁶⁴.

(162) STJCE de 2 de mayo de 1985, asunto 13/83 el Parlamento Europeo c. Consejo “política común de transportes-obligación del Consejo”, Rec. 1985, pp. 1511 y ss. y art. 175 TCE una vez efectuada la reforma operada por el Tratado de Maastricht.

(163) STJCE de 22 de mayo de 1990, asunto 70/88. Parlamento Europeo c. Consejo “Chernobyl”. *RIE*, 1990, pp. 937 y ss. En este sentido el art. 173 tras la modificación sufrida por los tratados constitutivos a raíz de la firma TUE.

(164) STJCE de 19 de febrero de 1983, asunto 230/81, Luxemburgo c. Parlamento Europeo “fijación de la sede del Parlamento Europeo”, Rec. 1983, pp. 255 y ss.; STJCE de 23 de abril de 1986, asunto 294/83 “Les Verts” c. Parlamento Europeo. LÓPEZ GARRIDO, D., *Código de la Comunidad Europea*. Tomo II, p. 1023 y ss. En virtud de este último fallo, el TJCE extiende la legitimación pasiva en el recurso de anulación a con los actos que habiendo sido establecidos por el Parlamento Europeo produzcan efectos jurídicos frente a terceros. Por el contrario, esta sentencia, a pesar de aceptar la legitimación pasiva de la Cámara, no recoge la reclamación de ésta, encaminada al reconocimiento de la legitimación activa del Parlamento, para interponer un recurso de anulación contra los actos del Consejo y la Comisión.

“El sistema del Tratado consiste, no obstante, en abrir un recurso directo contra “todas las disposiciones adoptadas por las instituciones que produzcan efectos jurídicos”, como el Tribunal de Justicia ha tenido ya ocasión de señalar en la sentencia 31-III-1971 (asunto 22/70, Comisión contra Consejo, Rec. 1971, p. 293), el Parlamento Europeo no figura de modo expreso entre las instituciones cuyos actos pueden impugnarse, porque el Tratado CEE, en su versión original, no le atribuía sino poderes consultivos y de control político y no los de disponer de actos destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. El art. 38 del Tratado CECA demuestra que, cuando desde el principio se ha concedido al Parlamento el poder de dictar disposiciones con carácter obligatorio, como sucede en virtud del último inciso del párrafo 4 del art. 95 de este Tratado, sus actos no se sustraen en principio a la posibilidad de un recurso de anulación (...) Una interpretación del art. 173 del Tratado que excluyese los actos del

Esta construcción jurisprudencial ha permitido situar al Parlamento Europeo en una posición “similar” a la que disfruta el resto de las instituciones europeas frente al Tribunal de Justicia.

La elección de la Cámara a través de sufragio universal directo marca el cambio de actitud del Parlamento Europeo, respecto del procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Si hasta 1979 la actitud del Parlamento en relación con el Tribunal de Justicia había quedado reducida a la defensa que la propia Asamblea europea realizaba de sus intereses, en los litigios instados por sus funcionarios y al suministro de toda aquella información solicitada por el Alto Tribunal. Desde la adquisición de legitimación democrática, el Parlamento concibe el acceso al Tribunal de Justicia como el instrumento que no sólo le va a permitir la defensa de sus poderes y competencias frente a los actos de las restantes instituciones comunitarias, sino también, como una vía adicional a través de la cual podrá ampliar o reformar sus poderes de control frente al ejecutivo comunitario¹⁶⁵.

El recurso a forzar la intervención del Tribunal de Luxemburgo se ve determinado, según pone de manifiesto Robles Carrillo¹⁶⁶, por la ausencia de una verdadera voluntad política en los socios comunitarios de cubrir las lagunas del ordenamiento jurídico europeo. A partir de 1970, el Parlamento Europeo había asistido a un notable incremento de sus competencias, lo que había propiciado una mejora de su posición institucional en el seno de las Comunidades Europeas. Sin embargo, este aumento de competencias en ningún momento, llevó aparejada una modificación de la posición atribuida en los tratados fundacionales al Parlamento

Parlamento Europeo de aquellos que pueden ser impugnados conduciría a un resultado contrario tanto al espíritu del Tratado, tal como queda expresado en el art. 164, como a su sistema...” (fundamento jurídico 2).

(165) ZULEEG. Le Parlement face à la Cour. AA. VV., *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*, pp. 177 y ss.

(166) ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, pp. 206 y ss.

Europeo respecto del Tribunal de Justicia. Lo que en origen tenía su justificación en el hecho de que no se le habían atribuido más que poderes consultivos y de control político¹⁶⁷, carecía de respaldo, cuando el Parlamento asumió otro tipo de facultades que implicaban el ejercicio de una potestad de decisión. A esta falta de voluntad política hay que añadir, la concienciación sufrida por el propio Parlamento Europeo acerca de la posición que debería ocupar en el marco institucional comunitario, lo cual le indujo a utilizar cuantos medios jurídico y políticos disponía para desarrollar y hacer eficaz el ejercicio de sus poderes.

El Parlamento Europeo concebía el acceso al Tribunal de Justicia en demanda de auxilio en el denominado caso “Isoglucosa”, exponiendo que: “... en la práctica actual, el Parlamento Europeo no controla eficazmente más que a la Comisión. Esta laguna en el equilibrio institucional podría ser colmada con el recurso por omisión, que permitiría al Parlamento, aunque fuese de forma indirecta e incompleta, controlar las omisiones del Consejo”¹⁶⁸. Pese a que el Tribunal de Justicia justificó el derecho de intervención y la legitimación activa del Parlamento Europeo para interponer recursos por omisión o de anulación, sobre la base del principio de equilibrio institucional, en ningún caso reconoció en ellos un mecanismo para el ejercicio del control político. Control político y control jurídico eran cuestiones distintas.

En el caso que nos ocupa, los asuntos 138/79 y 139/79, la facultad de intervención ante el Tribunal de Justicia la justificó el Alto Tribunal en el art. 37.1 de su estatuto, el cual reconoce un mismo derecho de intervención a todas las instituciones de la

(167) Argumento del que se sirve el mismo Tribunal de Justicia en el caso “Les Verts” para ampliar el ámbito material de aplicación del art. 173 TCEE (recurso de anulación) respecto de los actos aprobados por el Parlamento Europeo y destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Sobre esta cuestión ver nota 164.

(168) Informe de la Comisión Jurídica del Parlamento Europeo. ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 210.

Comunidad; “Los Estados miembros y las instituciones de la Comunidad podrán intervenir en los litigios sometidos al Tribunal”. No hay que olvidar que en el caso “Isoglucosa” la controversia se centraba en el reconocimiento o no de la posibilidad de la intervención del Parlamento Europeo en un recurso en calidad de coadyuvante¹⁶⁹.

El rechazo del Alto Tribunal comunitario a considerar el acceso a la vía judicial del Parlamento Europeo como un instrumento de control político, obligó a la Cámara a ser más comedida en la redacción de las pretensiones que elevaba ante éste. Así, por ejemplo, durante los debates que precedieron a la presentación del recurso por omisión contra el Consejo en el marco de la política de transportes, asunto 13/83, se subrayaron en el Pleno de la Cámara las importantes repercusiones políticas que el reconocimiento de tal legitimación supondría, llegándose a afirmar que “el art. 175 TCEE es comparable a la moción de censura prevista contra la Comisión en el art. 144 TCEE”¹⁷⁰. Lógicamente su postura ante el

(169) Este fallo reviste una especial trascendencia por cuanto eleva la consulta al Parlamento Europeo al carácter de forma sustancial. De forma que la omisión de la consulta de la Cámara constituye un supuesto de violación de formas sustanciales del procedimiento, que determina la nulidad de pleno derecho de la norma recurrida.

Tal afirmación del TJCE supone poner en manos de la Asamblea un importante arma que le va a permitir incidir en las decisiones legislativas comunitarias, en todos aquellos casos en que su intervención, de acuerdo con los tratados no tenía más que mero contenido consultivo. No obstante, tampoco se trata de un poder exento de responsabilidad por parte del Parlamento Europeo, las pretensiones dilatorias o de bloqueo legislativo del Parlamento Europeo pueden quedar neutralizadas a través de la interposición de un recurso por omisión contra sus decisiones.

Tras la STJCE de 10 de febrero de 1983 *Luxemburgo c. PE* y la sentencia de 23 de mayo de 1986 “Los Verdes”, la inmunidad jurisdiccional, que conforme al articulado de los tratados parecía gozar el Parlamento Europeo, desaparece al admitir al TJCE la obligación del Parlamento Europeo de responder por sus actos.

(170) Citado por ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 213.

TJCE resultó bastante más moderada, y en este sentido el Parlamento Europeo expuso en su demanda que “el derecho a recurrir del Parlamento Europeo no debería ser confundido con sus derechos políticos de participación en el proceso legislativo. La introducción de este recurso no tiene por objeto ejercer sus derechos de control políticos, sino hacer uso de las vías de recurso que le ofrece el Tratado¹⁷¹”.

El Parlamento Europeo, bajo el pretexto de una mera utilización de las potestades reconocidas por el propio TJCE para plantear recursos contra actos y decisiones dictados por las restantes instituciones europeas, camufla en su fundamentación jurídica las auténticas intenciones políticas que perseguía con la presentación de la demanda.

La causa, que constituye el primer recurso por omisión interpuesto por una institución contra otra institución comunitaria¹⁷², es

(171) *Ibidem*, p. 214.

(172) Aunque no constituye la primera controversia interinstitucional presentada ante el TJCE basada en un recurso de carencia, sí supone el primer pronunciamiento del Tribunal de Justicia sobre el reconocimiento de legitimación activa al Parlamento Europeo, en un recurso de omisión.

El art. 138 TCEE establecía que el Parlamento Europeo sería elegido mediante sufragio universal directo. Con objeto de hacer posible el cumplimiento de las disposiciones del tratado, la Asamblea europea, en aquél momento designada por los parlamentos nacionales, decide acometer una iniciativa en este ámbito. A tal efecto, presenta en mayo de 1969 el proyecto Dehouse. Esta propuesta de carácter provisional establecía un procedimiento electoral destinado a ser regulado por los Estados miembros, en espera de una posterior aprobación de un procedimiento electoral uniforme. Dada la falta de respuesta del Consejo al proyecto durante nueve años, el Parlamento Europeo, por medio de su Resolución de 11 de mayo de 1969 amenazó al Consejo en caso de persistir en su silencio, con interponer ante el TJCE un recurso de carencia u omisión. El cambio de actitud de los miembros del Consejo respecto a la elección directa de la Asamblea, impulsa a ésta a desistir de su pretensión.

Sobre este particular ALLÚE BUIZA, A., *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, pp. 34 y ss.

fallada finalmente por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo en la sentencia de 22 de mayo de 1985. En esta sentencia el Tribunal de Justicia reconoce la legitimación activa del Parlamento Europeo para interponer un recurso por omisión (art. 175 TCEE)¹⁷³.

El origen del recurso se encontraba en el doble incumplimiento de los tratados en el que, a juicio del Parlamento, había incurrido el Consejo, al abstenerse de instaurar una política común en materia de transportes y al no pronunciarse sobre 16 disposiciones que la Comisión le había presentado para desarrollar dicha política de transportes. Ante esta situación, el Parlamento Europeo dirigió al Tribunal de Justicia el 24 de enero de 1983 un escrito, a través del cual reclamaba la declaración del incumplimiento del Consejo sobre la base jurídica del art. 175.1 TCEE.

El Consejo, en calidad de parte demandada, opuso una excepción de inadmisibilidad contra el recurso presentado, invocando la falta de legitimación activa del Parlamento, así como la omisión del procedimiento precontencioso previsto por el art. 175 TCEE.

En su argumentación, el Consejo dejaba patente el temor de que su actuación se viese intervenida por un poder de fiscalización parlamentario no previsto en los tratados constitutivos y, en consecuencia, no deseado por los Gobiernos de los Estados miembros. Esta situación suponía, a juicio del Consejo un quebrantamiento de uno de los principios estructurales del ordenamiento comunitario: el principio de equilibrio institucional, que por su condición de básico debía de preservarse incólume por el TJCE. Así, el Consejo, en la fundamentación de su pretensión, incidía sobre un aspecto rechazado por el propio TJCE en sus fallos

(173) ARPIO SANTA CRUZ, M., El Parlamento frente al Consejo: la sentencia del Tribunal de Justicia en materia de transportes. *RIE*, 1985, vol. 12, nº 3, pp. 789 a 804.

JACQUÉ, J.P. Notas a la STJCE de 22 de mayo de 1985. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1985, pp. 761 y ss.

anteriores, el aumento de las competencias legislativas y de control no previstas en los tratados¹⁷⁴.

Esta sentencia resolvió una de las cuestiones más controvertidas para la doctrina durante la década de los 80: el reconocimiento de legitimación activa del Parlamento Europeo en el marco del art. 175 TCEE.

A pesar del tenor literal del precepto, el Tratado abría la vía del recurso de omisión a “los Estados miembros y demás instituciones de la Comunidad”, la doctrina se encontraba dividida. Los detractores de la legitimación activa de la Eurocámara argüían la incapacidad de ésta para interponer un recurso de anulación (art. 173 TCEE) y el recurso por omisión (art. 175 TCEE), puesto que el Parlamento no estaba expresamente definido como sujeto legitimado para iniciar un recurso de anulación tampoco debería, en consecuencia, estar habilitado para plantear un recurso por omisión. Al mismo tiempo, esgrimían en contra de dicha facultad, las competencias de control político y de deliberación asignadas, en virtud de los tratados fundacionales, al Parlamento Europeo.

El Tribunal sobre el tenor de los tratados resuelve esta controversia. Así reconoce que la interposición de un recurso por omisión no incide en el reparto de competencias que realizan los tratados, por el contrario, defiende que el objeto del recurso por omisión, no es otro que constatar la violación de los tratados como consecuencia de la ausencia de acción de alguna institución, y no, el de controlar la acción del legislador comunitario.

(174) “Otra objeción de principio a la admisibilidad del presente recurso afecta al hecho de que el reconocimiento de una legitimación activa podría ampliar las competencias que el tratado ha atribuido al Parlamento y podría conferirle posibilidades de control no previstas. El Consejo teme en particular que una resolución que reconozca el derecho al recurso tendría el efecto de conferir al Parlamento una competencia legislativa no prevista por el tratado y el de abrir una vía a otras acciones”. STJCE de 22 de mayo de 1985. Conclusiones del abogado general C. Otto Lenz, parágrafo 2.1.1 *in fine* p. 1519.

Lejos por todo ello, de suponer una distorsión del principio de equilibrio institucional, lo respetaría escrupulosamente, ya que es el Consejo quien debe adoptar las medidas legislativas oportunas en ejecución de la sentencia. Ni el Parlamento, ni el Tribunal de Justicia sustituyen al Consejo en el ejercicio de dicha competencia.

El Tribunal de Justicia de Luxemburgo establece que “es necesario subrayar que el art. 175 primer párrafo, abre expresamente, como el Consejo lo ha reconocido, el recurso por omisión contra el Consejo y la Comisión, entra otras, a “las demás instituciones de la Comunidad”. Esta disposición prevé así una misma facultad de intentar este recurso para todas las instituciones de la Comunidad. No se podría restringir, respecto de alguna de ellas, el ejercicio de esta facultad sin dañar la posición institucional deseada por el Tratado, en particular, por el párrafo primero del art. 4”¹⁷⁵.

“La circunstancia de que el Parlamento Europeo es 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 aquellas del Consejo no afecta a la interpretación de las disposiciones del Tratado relativas a las vías de recurso de las instituciones”¹⁷⁶.

El informe del abogado general Lenz, favorable también al reconocimiento de la legitimación, argumentaba dicho reconocimiento en la situación de “indefensión” en que podría quedar reducido al Parlamento Europeo si no se afirmaba su legitimación activa “... es útil conferir igualmente al Parlamento la competencia de presentar un recurso por omisión contra el Consejo y la Comisión, puesto que los demás titulares de este derecho no están siempre necesariamente interesados en plantear este recurso sobre todo, cuando la omisión denunciada podría ser imputable a su propia acción u omisión”¹⁷⁷.

(175) STJCE de 22 de mayo de 1985, fundamento jurídico 17.

(176) STJCE de 22 de mayo de 1985, fundamento jurídico 18.

(177) STJCE de 22 de mayo de 1985. Conclusiones del abogado general M. Carl Otto Lenz punto 2.1.2.3. Rec. 1985, p. 1520.

La doctrina destacó la relevancia jurídico-política de este nuevo poder en manos de la Cámara Europea, puesto que en el momento en el que la evolución comunitaria se viese frenada por la inacción del ejecutivo comunitario, el Parlamento Europeo podría presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia, con el objeto de que se declarase el incumplimiento por omisión y se forzase al órgano europeo a actuar positivamente en el sentido definido por los tratados¹⁷⁸.

Reconocida la legitimación activa del Parlamento Europeo respecto del planteamiento del recurso de carencia u omisión, la equiparación de facultades jurisdiccionales frente a las restantes instituciones comunitarias, exigía la ampliación de la legitimación activa al Parlamento Europeo en el recurso de anulación¹⁷⁹.

Esta nueva empresa chocaba con el gran inconveniente de que el art. 173 TCEE, a la hora de definir a los sujetos facultados para

(178) ARPIO SANTACRUZ, M., El Parlamento frente al Consejo: la sentencia del Tribunal de Justicia en materia de transportes, *Revista de Instituciones Europeas*, p. 792.

(179) SILVA DE LAPUERTA, R., La legitimación activa del Parlamento Europeo en un recurso de anulación. *RIE*, enero-abril 1991, vol. 18, n° 1, pp. 177 a 196.

SILVA DE LAPUERTA, R., La legitimación activa del Parlamento Europeo en un recurso de anulación. *Noticias CEE*, abril 1988, n° 39, pp. 21 a 25.

FERNÁNDEZ MARTÍN, J.M., La legitimación activa restringida del Parlamento Europeo en el recurso de anulación (Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia “Chernobyl” de 22 de mayo de 1990). *RIE* septiembre-diciembre. 1990, vol. 17, n° 3, pp. 911 a 933.

SANCHÍS CRESPO, C. Sobre la legitimación activa del Parlamento Europeo en el recurso de anulación. *Noticias CEE*, 1991, n° 78, pp. 131 a 138.

FERNÁNDEZ MARTÍN, J.M., Legitimación activa del Parlamento Europeo a la luz del art. 173 TCEE (Comentario a la sentencia del TJCE de 27 de septiembre de 1988, caso “Comitología”, as. 302/87). *RIE*, mayo-agosto 1989, vol. 16, n° 2, pp. 489 a 513.

LORENTE HURTADO, F., Sobre la falta de legitimación activa del Parlamento Europeo en el recurso de anulación. *Poder Judicial*, 1989, n° 14.

interponer este recurso, enumeraba a las instituciones comunitarias legitimadas: Consejo y Comisión. De acuerdo con el precepto, dos eran los tipos de posibles litigantes: el grupo de los llamados por la doctrina “demandantes privilegiados”¹⁸⁰, configurado por los Estados miembros, el Consejo y la Comisión; y todas aquellas personas físicas o jurídicas que fuesen las destinatarias de los actos adoptados por las instituciones europeas o que se viesen afectadas por ellos, de forma directa e individual. En este último caso, era necesario que demostrasen que les asistía un interés para actuar, razón por la cual la doctrina denominó a esta segunda categoría de sujetos legitimados, “demandantes no privilegiados”.

El enorme obstáculo que suponía la identificación pormenorizada que el párrafo primero del art. 173 TCEE hacía de las instituciones legitimadas para interponer el recurso de anulación, unido al hecho de que las modificaciones competenciales operadas por el AUE, no alteraron el contenido de las disposiciones procedimentales que los tratados constitutivos habían establecido, determinó que fuera preciso esperar hasta la llamada sentencia Chernobyl de 22 de mayo de 1990 para que el Tribunal de Justicia extendiera al Parlamento Europeo la legitimación activa en el recurso de anulación. Con anterioridad, el Tribunal de Justicia en la sentencia de 27 de septiembre de 1988¹⁸¹, había rechazado la legitimación en favor del Parlamento Europeo para interponer un recurso de anulación sobre la base jurídica del tenor literal de los tratados. El Parlamento no encajaba dentro del marco

(180) La atribución a los Estados miembros de un derecho de legitimación privilegiado, respondería, entre otros motivos, a razones políticas, ya que los Estados miembros al fundar las Comunidades Europeas renunciaron a una parte de su soberanía. Con la atribución de ese derecho privilegiado a la hora de interponer el recurso de anulación los redactores de los tratados no habrían querido más que compensar a los Estados por la cesión de soberanía. ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L., *La aplicación judicial del derecho comunitario*, Madrid: Trivium, 1992, p. 147.

(181) Causa 302/87 “Comitología”, STJCE de 27 de septiembre de 1988. LÓPEZ GARRIDO, D., *Código de la Comunidad Europea*, Tomo II, pp. 1.073 y ss.

definido por el párrafo segundo del art. 173 TCEE, porque de acuerdo con el art. 210 TCEE era la Comunidad el único ente dotado de personalidad jurídica y porque el Parlamento Europeo no aparecía expresamente comprendido dentro de la enumeración de instituciones habilitadas, que realizaba este precepto en su primer párrafo. Resultado de esta sentencia se producía la paradoja de que los actos dictados por el Parlamento Europeo que produjeran efectos jurídicos respecto de terceros podían ser objeto de un recurso de anulación, como consecuencia del fallo del asunto partido ecologista “Los Verdes” contra el Parlamento¹⁸² pero, en el caso inverso, la Cámara se veía privada de toda posibilidad de recurso. La Cámara se encontraba indefensa y sin facultad para recurrir los actos que dictasen las demás instituciones en perjuicio de sus intereses.

La argumentación jurídica sostenida por el Tribunal de Justicia en el asunto “Los Verdes” incidía en la circunstancia de que “la Comunidad Económica era una Comunidad de derecho” por lo que “ni sus Estados, ni sus instituciones pueden escapar al control de conformidad de sus actos con la Carta Constitucional de base que es el Tratado”, y en que la voluntad del Tribunal era “abrir un recurso directo contra cualquier disposición adoptada por las instituciones que tienda a producir efectos jurídicos”¹⁸³.

Esta línea argumental favorable al reconocimiento del derecho a recurrir ante el Tribunal de Justicia quiebra tras el fallo del caso “Comitología”. Para determinados sectores doctrinales la sentencia “Los Verdes” conllevaba “una aceptación implícita de la legitimación activa del Parlamento Europeo..., puesto que cuando se adopta una medida en violación de los derechos del Parlamento, no se puede decir que el sistema es completo si esa institución no pudiera impugnar la validez de ese acto”¹⁸⁴.

(182) *Vide* nota 164.

(183) STJCE de 23 de abril de 1986, fundamento jurídico 2.

(184) SILVA DE LAPUERTA, R., La legitimación activa del Parlamento Europeo en el recurso de anulación. *Noticias CEE*, p. 25.

El Tribunal de Justicia en su sentencia de 27 de setiembre de 1988, quizás por el temor de provocar, vía jurisprudencial, una mutación de un precepto que los Estados miembros no habían modificado con la firma del AUE apenas un año antes, niega al Parlamento Europeo la facultad de interponer un recurso de anulación contra los actos de aquellas instituciones comunitarias que hubieran desconocido sus prerrogativas. Sin embargo, a juicio del Tribunal de Justicia la carencia de legitimación activa no impedía la reconstrucción de las competencias parlamentarias afectadas porque “el art. 173 párrafo primero, abre de forma general el recurso de anulación a los Estados miembros contra tales actos, el art. 155 del Tratado atribuye más específicamente a la Comisión la responsabilidad de controlar el respeto de las prerrogativas del Parlamento al establecer, a estos efectos, los recursos de anulación que fueran pertinentes. Además, toda persona física o jurídica puede en caso de violación de las prerrogativas del Parlamento Europeo, invocar el fundamento de violación de formas sustanciales o violación del Tratado para obtener la anulación del acto adoptado o una declaración incidental de inaplicabilidad de dicho acto en base del art. 184 del Tratado. Asimismo, la ilegalidad de un acto atentatorio, contra las prerrogativas del Parlamento Europeo puede plantearse ante una jurisdicción nacional y el acto en cuestión ser objeto de reenvío prejudicial ante el Tribunal”¹⁸⁵.

La postura defendida en el asunto 302/87 es reconsiderada por el propio Tribunal de Luxemburgo en la sentencia “Chernobyl” de 22 de mayo de 1990, a través de la cual reconoce la competencia del Parlamento para introducir de manera autónoma recursos de anulación contra los actos emanados de las otras instituciones comunitarias, si bien, limita su capacidad a los supuestos en los que las facultades atribuidas por los tratados al Parlamento Europeo se vean afectadas.

(185) STJCE de 27 de septiembre de 1988, fundamento jurídico 27.

El origen de la controversia se encontraba en el desacuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo acerca de la base jurídica que sustentaba la adopción del Reglamento Euratom nº 3954/87 del Consejo, por el que se establecían los índices de tolerancia máximos de contaminación radioactiva de los productos alimenticios y de los piensos tras un accidente nuclear o cualquier otro caso de emergencia radiológica. Ante la negativa de la Asamblea comunitaria a emitir su dictamen en torno a la iniciativa de la Comisión, sobre la base de que la tramitación de esa materia exigía un procedimiento de cooperación, y no el procedimiento consultivo defendido por el Consejo, éste decidió aprobar el Reglamento en base a la propuesta originaria, con la omisión de un requisito de forma sustancial, cual era la consulta preceptiva de la Cámara. Con causa en esta decisión, el Parlamento Europeo mediante recurso presentado el 19 de marzo de 1988, seis meses antes de que se resolviese el caso “Comitología”, solicitó la anulación del Reglamento controvertido.

Las alegaciones propuestas por el Consejo en contra de la admisibilidad del recurso no difieren de las planteadas en la causa “Comitología”. Por el contrario, el Parlamento Europeo se esfuerza en subrayar la situación de indefensión en la que quedaría sumido, si el Tribunal de Justicia rechaza su legitimación activa para interponer recursos de anulación para salvaguardar sus propias prerrogativas. Frente a las pretensiones planteadas en el asunto “Comitología” en orden al reconocimiento de su legitimación activa plena, en el caso que nos ocupa tenía sus reclamaciones, al caso de defensa de sus propias competencias.

El presupuesto de hecho variaba a juicio de la Eurocámara puesto que en esta ocasión la Comisión, en cuanto que guardiana de los tratados, no se encontraba en disposición de velar por las prerrogativas parlamentarias, mediante la interposición de todos aquellos recursos que estimase necesarios, incluido el de anulación, ya que la Comisión participaba de la opinión del Consejo, respecto de la adecuación de la base jurídica que propiciaba la adopción del Reglamento.

Retomando la fundamentación jurídica propuesta en la sentencia de 27 de setiembre de 1988, el Tribunal de Luxemburgo acaba aceptando la legitimación activa restringida del Parlamento Europeo, puesto que "...tanto las circunstancias que han rodeado el presente litigio como el contenido de los debate de las partes muestran, no obstante, que, por útiles y variadas que puedan ser, las distintas vías procesales previstas en el Tratado CEEA y en el Tratado CEE pueden revelarse ineficaces o inciertas¹⁸⁶.

En primer lugar, un recurso por omisión no puede utilizarse para impugnar el fundamento jurídico de un acto ya adoptado¹⁸⁷.

En segundo lugar, el planteamiento de una cuestión prejudicial en apreciación de la validez de dicho acto o la interposición por los Estados o por los particulares de un recurso de anulación contra el mismo no constituyen, sino meras eventualidades con cuya realización efectiva al Parlamento o puede contar¹⁸⁸.

Por último, si bien es cierto que la Comisión debe velar por el respeto de las prerrogativas del Parlamento, esta función no puede concebirse extensiva, hasta el punto de forzar a dicha Institución a plegarse a la postura del Parlamento y a interponer un recurso de anulación que, por su parte, pudiera estimar no ajustado a Derecho¹⁸⁹.

El reconocimiento jurídico que utiliza el Tribunal de Justicia no abunda sobre jurisprudencia anterior favorable a la legitimación procesa de las instituciones europeas, en especial el caso "Los Verdes"¹⁹⁰, donde propugna la existencia de un sistema completo

(186) STJCE de 22 de mayo de 1990, fundamento jurídico 16.

(187) *Ibidem*, fundamento jurídico 17.

(188) *Ibidem*, fundamento jurídico 18.

(189) *Ibidem*, fundamento jurídico 19.

(190) FERNÁNDEZ MARTÍN, J.M., La legitimación activa restringida del Parlamento Europeo en el recurso de anulación (Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia "Chernobyl" de 22 de mayo de 1990). *RIE*, p. 929 y ss.

de recursos a nivel comunitario, sino sobre un principio, más difuso: el equilibrio institucional, defendido en el art. 4 TCEE, como principio rector del ordenamiento jurídico comunitario. Sobre este particular, el Tribunal afirma que “...estas prerrogativas (del Parlamento Europeo) constituyen uno de los elementos del equilibrio institucional creado por los tratados. Estos han instituido, en efecto, un sistema de reparto de competencias entre las distintas instituciones de la Comunidad, que atribuye a cada una un ámbito de actuación propio dentro de la estructura institucional de la Comunidad y en el marco de la ejecución de las funciones a ellas asignadas¹⁹¹.”

El respeto del equilibrio institucional implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás. Exige también que cualquier incumplimiento de esta regla, caso de que se produzca, pueda ser sancionado¹⁹².

Este Tribunal, que, en virtud de los tratados, ha de velar por el respeto del Derecho en su interpretación y aplicación, debe igualmente poder garantizar el mantenimiento del equilibrio institucional, y, por consiguiente, el control jurisdiccional del respeto de las prerrogativas del Parlamento cuando, a tal efecto, este último interponga ante este Tribunal el correspondiente recurso, a través de una vía procesal adoptada al objetivo por aquél perseguido¹⁹³, puesto que “incumbe a este Tribunal garantizar la plena aplicación de las disposiciones de los tratados relativos al equilibrio institucional y efectuado de manera tal que, al igual que las restantes instituciones, no pueden menoscabarse las prerrogativas del Parlamento sin que éste, de manera cierta y eficaz, pueda disponer de una de las vías procesales previstas en el Tratado¹⁹⁴.”

(191) STJCE de 22 de mayo de 1990, fundamento jurídico 21.

(192) *Ibidem*, fundamento jurídico 22.

(193) *Ibidem*, fundamento jurídico 23.

(194) *Ibidem*, fundamento jurídico 25.

El hecho de que en los tratados no exista una disposición que confiera al Parlamento Europeo la legitimación activa para interponer recursos de anulación puede constituir una laguna de orden procesal; pero esta laguna no puede prevalecer contra el interés fundamental en que se mantenga y respete el principio institucional definido por los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas¹⁹⁷.

Por consiguiente, el Parlamento tiene legitimación activa para interponer ante este Tribunal un recurso de anulación contra un acto del Consejo o de la Comisión, a condición de que el objeto del mismo no sea otro que la salvaguarda de sus prerrogativas propias y que en el mismo se invoquen únicamente motivos basados en la violación de estas últimas. Con esta reserva, el recurso de anulación interpuesto por el Parlamento queda sujeto a las mismas disposiciones de los tratados reguladores de los recursos de anulación ejercitados por las restantes instituciones¹⁹⁸.

El Tribunal de Justicia con esta argumentación equipara al Parlamento Europeo respecto de los otros dos “demandantes privilegiados” definidos por el art. 173.1 TCEE. Ello significa que se aplicarán al Parlamento Europeo las mismas condiciones procesales exigidas al resto de las instituciones, concretamente, no tendrá que demostrar la existencia de un interés para actuar, aunque sí deberá invocar la violación de sus prerrogativas, por cuanto su legitimación activa se condiciona a la concurrencia de este tipo de supuestos.

La transcendencia de esta resolución radica no tanto en el reconocimiento por parte del Tribunal de Justicia de la legitimación activa restringida del Parlamento Europeo en el recurso de anulación, cuanto en la voluntad manifestada por el Alto Tribunal de “concienciar a los Estados miembros sobre la necesidad de revisar la actual posición parlamentaria en el marco de los

(197) *Ibidem*, fundamento jurídico 26.

(198) *Ibidem*, fundamento jurídico 27.

tratados”, porque no corresponde al TJCE...” el hacer política y rediseñar las relaciones interinstitucionales, sino más bien a los Estados miembros en conferencia intergubernamental”¹⁹⁹.

La demanda del Tribunal de Justicia encontró respuesta, con ocasión del TUE, en la modificación de la posición jurisdiccional de la Cámara. La nueva redacción otorgada a los arts. 173 y 175 recoge la última jurisprudencia dictada por el Tribunal de Luxemburgo respecto de la legitimación parlamentaria.

La reivindicación del derecho de acción por parte del Parlamento Europeo ante el máximo órgano jurisdiccional comunitario revela otra vez la peculiaridad del régimen institucional del ordenamiento europeo. Mientras la Asamblea se esfuerza en intensificar su presencia y adquiere un mayor peso específico dentro del reparto de poder, sirviéndose de instrumentos indirectos, los parlamentos nacionales no precisan de este tipo de actuaciones, por cuanto, las normas fundamentales estatales les otorgan prerrogativas tan importantes como la potestad normativa, que abarca la aprobación de los presupuestos o la potestad de reclamar la responsabilidad del Gobierno. De modo que para ejercer y defender sus competencias no precisan acudir a los órganos jurisdiccionales.

IV.E Los instrumentos del control parlamentario de naturaleza económica

1) La contribución decisiva del Parlamento Europeo en la aprobación del presupuesto comunitario

En 1989 afirmaba Pasetti Bombardella que “si hay un campo en el que la regla clásica de distribución de poderes es respetada en el ordenamiento comunitario y donde el Parlamento puede ejercer

(199) FERNÁNDEZ MARTÍN, J.M, La legitimación activa restringida del Parlamento Europeo en el recurso de anulación (Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia “Chernobyl” de 22 de mayo de 1990). *RIE*, p. 933.

verdaderos poderes de codecisión con el Consejo, es el dominio presupuestario, para los gastos que se derivan de decisiones previas con exclusión de ingresos²⁰⁰.

La condición de autoridad presupuestaria del Parlamento Europeo, hoy en día resulta indiscutible, aunque sus competencias no sean absolutamente equiparables a las que en esta materia tienen atribuidas los parlamentos nacionales de los Estados miembros, especialmente, por la circunstancia de que en el orden jurídico comunitario la potestad de aprobar el presupuesto no es de titularidad única parlamentaria, sino que éste, frente a lo que ocurre en el orden interno, la comparte con el Consejo. Aún así, la intervención de la Cámara es muy significativa: elabora autónomamente la previsión de sus gastos al igual que las demás instituciones, tiene reconocidas competencias soberanas o de última palabra en relación con la fijación de la cuantía de los gastos no obligatorios en los que incurran las Comunidades, aunque en la previsión del gasto, estará sujeto a los tipos de incremento máximo establecidos anualmente. Asimismo, el Parlamento de Estrasburgo está facultado para presentar propuestas de modificación sobre los gastos obligatorios previstos por el Consejo, si bien, las propuestas elaboradas por la Cámara no tienen carácter vinculante para el ejecutivo europeo, y por último, le corresponde rechazar o aprobar globalmente el presupuesto. Sin embargo, la relación de facultades enumeradas no representa sino la última fase de la evolución institucional sufrida por la Asamblea comunitaria.

En los orígenes de las tres Comunidades la intervención del Parlamento estaba enormemente limitada, no tanto en relación con las previsiones del TCECA, ámbito en el que el Parlamento ejercía su influencia, a través de la presencia del Presidente del Parlamento en la reunión que los cuatro presidentes de las instituciones celebraban con el fin de decidir el presupuesto, sino como consecuencia de la firma del Tratado de Roma, ya que este tratado introduce restricciones relevantes en la posición del Parlamento.

(200) PASETTI BOMBARDELLA, F, *Le Parlement face au Conseil*. AAVV, *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*, p. 38.

La escasa influencia de la contribución parlamentaria en materia presupuestaria persiste hasta 1970, año en el que las Comunidades Europeas acometen la reforma del sistema de financiación previsto en los tratados fundacionales. Frente al antiguo sistema de contribuciones estatales, la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970 defiende el establecimiento de un sistema de recursos propios comunitarios. Como consecuencia de la implantación del nuevo sistema de financiación, el presupuesto experimenta un espectacular incremento que obliga a los Estados miembros a plantearse la necesidad de controlar y democratizar el proceso de elaboración y adopción del mismo sobre la base de sus modelos nacionales.

Hasta ese momento, la intervención parlamentaria en la discusión y fijación del presupuesto había quedado reducida a la mera consulta que de acuerdo con el art. 203 TCEE, estaba obligado a efectuarle el Consejo, única e indiscutida autoridad presupuestaria. Tras la entrada en vigor el 1 de enero de 1971 del Tratado de Luxemburgo²⁰¹, la posición del Parlamento mejora ostensiblemente, al reconocerse en su favor un derecho de última palabra sobre aquellos “gastos que no resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste”. Sin embargo, todavía conservaba el Consejo el derecho de aprobar el presupuesto.

Cinco años más tarde, el poder presupuestario del Parlamento adquiere las dimensiones de que goza en la actualidad, ya que, en virtud de las disposiciones del Tratado de Bruselas²⁰², el Parlamento queda facultado para rechazar íntegramente el proyecto de presupuesto presentado para su aprobación.

Este aumento de facultades presupuestarias protagonizado por el Parlamento, se completa con la adquisición de forma paralela de competencias en el control de la ejecución del presupuesto. Ello

(201) Firmado en Luxemburgo el 22 de abril de 1970.

(202) Firmado el 22 de julio de 1975 en la ciudad de Bruselas, entra en vigor el 1 de julio de 1977.

puesto que resultaba inaceptable para los Estados miembros que la determinación de la cuantía del presupuesto, así como el control de su ejecución se concentrara en manos del ejecutivo comunitario sin que el Parlamento Europeo apenas interviniese en ambas operaciones. La situación resultaba especialmente chocante, si se tenía en cuenta que en el orden nacional interno ambas competencias las ejercían de forma exclusiva los respectivos órganos parlamentarios.

El procedimiento presupuestario. El art. 203 TCE regula con precisión el procedimiento presupuestario europeo. El procedimiento se abre con la cuantificación del tipo máximo de aumento de los llamados “gastos no obligatorios”²⁰³, que tendrá lugar

(203) Son gastos no obligatorios, según la definición que ofrece de los mismos el art. 203.9, los “gastos distintos de los que resulten obligatoriamente del tratado o de los actos adoptados en virtud de éste”. Dado en primer lugar, la escasa concreción que ofrecen los tratados de la diferenciación entre gastos obligatorios y los gastos no obligatorios, así como la evolución experimentada por éstos últimos, y teniendo en cuenta, en segundo lugar, las importantes consecuencias que se derivan de la clasificación dentro de uno u otro grupo de los distintos gastos en que incurren las Comunidades Europeas, la polémica ha quedado servida en círculos doctrinales e institucionales comunitarios.

Desde 1978, el Parlamento y el Consejo se han enfrentado en todos los debates presupuestarios anuales tanto por razones políticas como por la interpretación jurídica de las disposiciones de este artículo 203.9 TCEE. En junio de 1982 y a petición del Parlamento, las dos autoridades presupuestarias adoptaron una Declaración Común relativa a diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario. En esta declaración propusieron hacer una clasificación de los gastos obligatorios y de los no obligatorios, partida por partida, concretando, asimismo, un procedimiento para clasificar los nuevos gastos. Esta relación de gastos se recoge en el Anexo de la Declaración Común.

Fruto de estos acuerdos se ha reforzado el carácter de mediador y de asesoría técnica de la Comisión. Al mismo tiempo, la Declaración Común fundó las bases para la celebración de posteriores reuniones entre los tres presidentes del Parlamento, Consejo y Comisión, en las cuales se discuten los problemas surgidos durante el procedimiento presupuestario, a la hora de distinguir los gastos obligatorios de los gastos no obligatorios. Declaración Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de 30 de junio de 1982. (DOCE C n° 194 de 28 de julio de 1982).

anualmente. A tal efecto la Comisión, después de haber consultado al Comité de Política Económica establecerá este tipo máximo y teniendo en cuenta los criterios²⁰⁴ consignados en el art. 203.9 TCE, lo comunicará a las restantes instituciones antes del 1 de mayo, las cuales estarán obligadas a respetarlo durante el procedimiento presupuestario.

El Parlamento Europeo podrá respecto de los gastos no obligatorios, en el caso de que el tipo de aumento que dimana del proyecto de presupuesto establecido por el Consejo fuere superior a la mitad del tipo máximo, enmendar el importe total de dichos gastos hasta el límite de la mitad del tipo máximo.

En estos casos, todo eurodiputado está facultado para presentar y defender propuestas de decisión para la fijación de un nuevo tipo máximo de incremento del gasto; no obstante, para que las propuestas sean admitidas a trámite será preciso que las mismas se presenten por escrito con la firma de nueve diputados, como mínimo, o en nombre de un grupo político o de una comisión. Tras la elevación del informe de la Comisión de Presupuestos las propuestas se remitirán al Pleno para su aprobación. Sólo serán aceptadas las propuestas que obtengan el respaldo de la mayoría de los miembros que lo integran y de las tres quintas partes de los votos emitidos²⁰⁵.

A pesar del carácter obligatorio de la previsión del tipo máximo de aumento del gasto, su fijación no tiene carácter inamovible para las instituciones, que de forma conjunta podrán establecer un nuevo tipo, cuando estimen que las actividades de las

(204) Estos criterios hacen referencia a la evolución del producto nacional bruto de la Comunidad, a la variación experimentada por los presupuestos de los Estados miembros y a la evolución del coste de la vida en el transcurso del último ejercicio.

(205) Art. 2 del Anexo IV: "Procedimiento que debe aplicarse para el examen del presupuesto general de la Unión Europea y de los presupuestos suplementarios del Reglamento del Parlamento Europeo".

Comunidades requieren que se sobrepase el tipo de gasto decidido por la Comisión. La aprobación del nuevo tipo precisará del acuerdo entre el Consejo, quien se pronunciará sobre este extremo por mayoría cualificada y el Parlamento Europeo, que adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos.

Una vez fijado el tipo de incremento, cada una de las instituciones comunitarias, con anterioridad al uno de julio del año que precede al de la ejecución, presentará un estado de los gastos previstos ante la Comisión quien, sobre la información facilitada por las instituciones, elaborará el anteproyecto de presupuesto, en el cual realizará expresa mención tanto de la previsión de ingresos, como de los gastos. Concluido el anteproyecto lo remitirá al Consejo, a más tardar, el 1 de setiembre del año anterior al del ejercicio que se está elaborando. Una vez en manos del Consejo, éste establecerá por mayoría cualificada²⁰⁶, el proyecto de presupuesto y lo pasará al Parlamento Europeo, a más tardar el cinco de octubre. Inmediatamente después de ser recibida la documentación en el Parlamento, se remitirá a la Comisión de Presupuestos, así como a cuantas comisiones se hallasen interesadas en el mismo, que emitirán su opinión sobre las distintas partidas presupuestarias en el plazo fijado por la presidencia.

Todo eurodiputado está facultado para presentar propuestas de modificación del proyecto de presupuesto, así como proyectos de enmienda al proyecto de presupuesto que serán estudiados por la Comisión de Presupuestos.

Pese a la aparente similitud de la denominación, su objeto está claramente diferenciado por los tratados y sus repercusiones son

(206) Puesto que la propuesta parte de la Comisión, el Consejo deberá aprobar por 62 votos el contenido del anteproyecto del presupuesto, para lo cual se ponderarán los votos emitidos por los representantes de los Estados miembros, conforme a la relación de valor establecida en el art. 148.2 TCE.

bien distintas. Mientras las propuestas de modificación del proyecto de presupuesto afectan a los gastos obligatorios, las segundas inciden sobre los gastos no obligatorios en los que incurre o puede incurrir la Comunidad. La diferenciación no es ociosa, ya que sólo respecto de éstos últimos el Parlamento tiene atribuido un derecho de decisión final sobre los mismos.

Tanto las propuestas de modificación, como los proyectos de enmienda habrán de presentarse en un escrito motivado que goce del respaldo, de un mínimo, de nueve eurodiputados, o de un grupo político o de una comisión. Admitidas a trámite, la Comisión de Presupuesto se pronunciará sobre ellas antes de su debate en el Pleno. Los proyectos de enmienda y las propuestas de modificación que hubiesen sido rechazados en esta comisión, sólo se someterán a votación en el Pleno, si una comisión o veintinueve diputados, como mínimo lo solicitasen por escrito antes de que transcurra el plazo fijado para ello por el Presidente del Parlamento. Este plazo en cualquier caso, no podrá ser inferior a las veinticuatro horas inmediatamente anteriores al comienzo de la votación²⁰⁷.

Cinco son las posibilidades de reacción que se ponen a disposición del Parlamento Europeo con el informe de la comisión:

La primera y más simple, es guardar silencio sobre el contenido del presupuesto. En este caso, transcurridos cuarenta y cinco días desde que tuvo lugar la comunicación del presupuesto, sin que la Cámara lo hubiese enmendado, ni propuesto modificación alguna, el presupuesto se considerará definitivamente aprobado.

La segunda opción consistiría en aceptar globalmente el proyecto dentro del plazo de los cuarenta y cinco días, con lo cual el presupuesto quedaría también definitivamente aprobado.

(207) Art. 3 del Anexo IV del RPE.

La tercera posibilidad alude a la presentación de enmiendas a las previsiones sobre los gastos no obligatorios, en cuyo caso dichos proyectos quedarán aprobados si obtuviesen el voto favorable de la mayoría de los miembros que integran el Parlamento. En caso de que las enmiendas presentadas no prosperasen ante el Pleno, el Presidente de la Cámara declarará ante éste que el presupuesto ha quedado definitivamente aprobado en los términos establecidos por el Consejo y procederá a su inmediata publicación en el DOCE.

Cabe el supuesto de que las emniendas aprobadas por el Parlamento aumenten los gastos consignados en el proyecto de presupuesto por encima del tipo máximo establecido. Ante esta situación, la comisión competente para conocer del fondo del asunto, someterá a la Cámara una nueva propuesta orientada a la fijación de un nuevo tipo máximo. El Pleno resolverá en votación, inmediatamente después de la aprobación de las distintas secciones del proyecto de presupuesto. La propuesta quedará aceptada en caso de lograr el apoyo de la mayoría de los miembros que componen la Cámara y de las tres quintas partes de los votos emitidos. Por el contrario, se devolverá el conjunto del proyecto de presupuesto a la Comisión de Presupuesto, cuando la Asamblea rechace la propuesta de incremento del tipo máximo de gasto²⁰⁸.

Así enmendado el proyecto de presupuesto se remitirá al Consejo, quien tras deliberar con la Comisión ²⁰⁹ acerca de su nuevo contenido, podrá en el plazo de quince días modificar por

(208) Art. 3.9 del Anexo IV RPE.

(209) La Comisión interviene durante el procedimiento presupuestario en calidad de mediador técnico. La Comisión da consejos técnicos que influyen considerablemente en los debates. Su papel ha quedado institucionalizado en los acuerdos "Trilogie" de 30 de junio de 1982 DOCE serie C, nº 94 de 28 de julio de 1982), que prevén la celebración de reuniones de los tres presidentes para discutir los problemas planteados durante el procedimiento presupuestario, en especial, los derivados de la distinción entre los gastos obligatorios y no obligatorios.

mayoría cualificada las enmiendas aprobadas por el Parlamento, en cuyo caso se remitirán de nuevo a la Cámara, que dispondrá de un plazo similar de quince días para tramitar el proyecto de presupuesto. Si el Consejo no modificase durante el período de quince días ninguna de las enmiendas adoptadas por la Cámara el presupuesto se considerará definitivamente aprobado.

Al igual que durante la primera lectura del presupuesto, los eurodiputados podrán presentar también en segunda lectura nuevos proyectos de enmienda por escrito, pero en este caso deberán recoger, al menos, la firma de veintinueve parlamentarios o de una comisión. Tras el pronunciamiento de la Comisión de Presupuestos, el Parlamento resolverá sobre el contenido de las enmiendas por mayoría de los miembros que lo integran y de las tres quintas partes de los votos emitidos²¹⁰. El rechazo parlamentario a la modificación efectuada por el Consejo pone fin al procedimiento presupuestario. El texto se entenderá aprobado en los términos propuestos por el Pleno, lo que equivale a reconocer un auténtico poder de decisión o de última palabra al Parlamento respecto de los gastos no obligatorios.

En el caso de que el Parlamento no lograra sacar adelante el contenido de sus enmiendas en segunda lectura, o si no actuase durante el período de quince días concedido para discutir las modificaciones introducidas por el Consejo el presupuesto se considerará definitivamente aprobado en los términos fijados por el Consejo.

La cuarta posibilidad de actuación que se le presenta al Parlamento Europeo es presentar propuestas de modificación sobre los gastos obligatorios fijados en el proyecto de presupuesto del Consejo. A tal efecto, dispone, en primera lectura, de un plazo de cuarenta y cinco días para tramitar ante la Comisión de Presupuesto y el Pleno las iniciativas que presenten mediante escrito

(210) Art. 5 del Anexo IV RPE.

motivado un mínimo de nueve eurodiputados, una comisión o un grupo parlamentario. Las propuestas de modificación deberán obtener el respaldo de la mayoría de los votos emitidos. De no lograrse esta mayoría se entenderán rechazadas y aprobado el presupuesto conforme a la redacción acordada por el Consejo.

Cuando el Parlamento Europeo alcance la mayoría absoluta de los votos emitidos, trasladará el contenido de las modificaciones al Consejo, quien en el plazo de quince días estará facultado para decidir en las condiciones siguiente:

- Si la modificación propuesta por el Parlamento no tuviese por efecto aumentar el importe global de los gastos de ninguna institución, el Consejo podrá, por mayoría cualificada, rechazar la propuesta. De forma que, a falta de una decisión expresa denegatoria, la propuesta de modificación será aceptada con lo que concluirá el procedimiento presupuestario. El Consejo notificará al Parlamento Europeo que no se han modificado las enmiendas y se procederá a aprobar el texto del presupuesto defendido por la Cámara.
- Si la modificación planteada por la Asamblea tuviera por efecto un incremento del importe global de alguna institución, el Consejo, mediante mayoría cualificada deberá aceptar la propuesta de modificación y quedará así, definitivamente, aprobado el presupuesto comunitario. La falta de decisión en el plazo de quince días supondrá el rechazo de la propuesta de modificación. A pesar de ello, el Consejo podrá por mayoría cualificada bien mantener el importe consignado en el proyecto de presupuesto, o bien fijar otro distinto.

En los casos en los que el Consejo hubiere rechazado o modificado las propuestas de la Cámara, el proyecto de presupuesto retornará de nuevo al Parlamento Europeo, que dispone de un plazo de quince días para pronunciarse acerca del resultado de las deliberaciones del Consejo. Si transcurrido este período de tiempo el Parlamento no se hubiere pronunciado, el presupuesto se consi-

derará definitivamente aprobado, por lo que, el Presidente de la Asamblea tras declarar en el Pleno que el presupuesto ha sido aprobado, dispondrá su publicación en el DOCE.

Ni el Tratado, ni el Reglamento del Parlamento Europeo preven la posibilidad de plantear propuestas de modificación sobre los gastos obligatorios durante la tramitación de dichos gastos en segunda lectura, razón que obliga a los eurodiputados a mostrar su disconformidad con el importe asignado a los mismos por medio del debate y la votación de una propuesta de resolución²¹¹, salvo que el Parlamento acuerde por mayoría de los miembros que lo integran y de las dos terceras partes de los votos emitidos rechazar globalmente el conjunto del presupuesto.

La última opción a disposición del Parlamento consiste en rechazar el proyecto de presupuesto y pedir que se le someta un nuevo proyecto. Sin embargo, esta solución se concibe por los tratados y por el Reglamento, como último recurso, por lo que su utilización requiere que concurren circunstancias importantes y graves, que ni el Tratado, ni el Reglamento identifican.

Al menos, una comisión o veintinueve diputados en escrito motivado tendrán que sostener la iniciativa, para que esta sea declarada admisible. La propuesta de rechazo global, se remitirá, de la misma forma que cualquier enmienda sobre el presupuesto, a la Comisión de Presupuesto, que emitirá una opinión que servirá de base de la decisión que finalmente adopte el Pleno.

En caso de que, como consecuencia de la resolución del Parlamento de aceptar la propuesta de rechazo global no hubiese sido aprobado aún el presupuesto al iniciarse el ejercicio presupuestario, las Comunidades se financiarán, en virtud del sistema de “doceavos provisionales”²¹². Este procedimiento prevé un sistema

(211) Art. 5.7 Anexo IV RPE.

(212) Art. 204 TCE

que difiere de la prórroga de los presupuestos del año anterior, tan habitual en los ordenamientos nacionales. En este sentido, la peculiaridad comunitaria radica en que los gastos se efectúan mensualmente por capítulos o atendiendo a otro tipo de subdivisión, pero será necesario que dichos gastos se mantengan dentro del límite de la doceava parte de los créditos consignados en el presupuesto del ejercicio precedente, excepto si esta medida supone poner a disposición de la Comunidad créditos superiores a la doceava parte de los previstos en el proyecto de presupuesto que se encuentra en fase de elaboración.

El Consejo, por mayoría cualificada²¹³, podrá autorizar gastos que excedan de la doceava parte, siempre que se respeten las restantes condiciones. Cuando esta decisión afecte a los gastos no obligatorios, el Consejo pondrá de inmediato en conocimiento del Parlamento el contenido del acto acordado, con el fin de que éste, en el plazo de treinta días confirme o rechace la decisión relativa al incremento. Mientras tanto, se mantendrá en suspenso la decisión.

La tramitación dentro de la Cámara de la decisión del Consejo, será similar a la que reciben las enmiendas. En principio todos los eurodiputados podrán presentar una propuesta de decisión diferente a la decisión adoptada por el Consejo. Sin embargo, es necesario que éstas se presenten mediante un escrito motivado y firmado por un mínimo de nueve eurodiputados, un grupo político o una comisión para que las mismas sean declaradas admisibles. La decisión final sobre el aumento de los gastos no obligatorios la adoptará la Cámara sobre la opinión que le remita la Comisión de Presupuestos.

(213) La decisión que dopte el Consejo precisará sesenta y dos votos favorables que representen, al menos, a diez Estados miembros, según la ponderación establecida en el art. 148.2 TCE, ya que para la adopción de gastos superiores a los derivados del “sistema de doceavos provisionales” no se requiere la previa propuesta de la Comisión.

Si el Parlamento toma una decisión distinta a la planteada por mayoría de los miembros que lo integran y de las tres quintas partes de los votos emitidos, quedará definitivamente aprobada la propuesta de incremento de los gastos no obligatorios sugerida por el Pleno. En caso contrario, se reconocerá que ha quedado definitivamente aprobada la decisión del Consejo.

Al igual que ocurría en materia de fijación de la cuantía de los gastos no obligatorios durante el procedimiento presupuestario, el Parlamento también tiene atribuido el derecho de determinación de su importe en fase de aplicación de los doceavos provisionales.

Las decisiones que incorporen gastos que exceden del límite de la doceava parte del presupuesto del ejercicio precedente, introducirán las previsiones necesarias respecto de los recursos con los que se harán frente a las nuevas disposiciones del gasto.

El límite último de la actuación de todas las instituciones implicadas en la aprobación del presupuesto comunitario radica en el respeto de la legalidad comunitaria, manifestada en las disposiciones de los tratados, especialmente, en materia de recursos propios de las Comunidades y de equilibrio entre ingresos y gastos²¹⁴. Cualquier actuación contraria a estas previsiones será considerada por el Tribunal de Justicia nula de pleno derecho. Sólo existe un pronunciamiento del máximo tribunal comunitario referido a la cuestión que nos ocupa. La sentencia de tres de julio de 1986²¹⁵ mediante la que el Tribunal de Luxemburgo declaró la nulidad de pleno derecho de la declaración de aprobación definitiva del presupuesto de las Comunidades Europeas para el ejercicio de 1986, si bien limitó los efectos propios de dicha declaración, por causa de la aparente legalidad de las previsiones de gasto consignadas en un presupuesto que posteriormente fue calificado

(214) Art. 203.10 TCE.

(215) STJCE de 3 de julio de 1986, asunto 34/86, el Consejo c. el Parlamento, Rec. 1986, p. 2.200 y ss.

como nulo de pleno derecho, con objeto de que no se pusieran en cuestión la validez de los pagos efectuados hasta el día de la emisión de la sentencia. En vez de extender la declaración de nulidad provocando enormes problemas al funcionamiento ordinario de las instituciones, el Tribunal aceptó que durante los 6 primeros meses de ese año, las Comunidades se hubieran regido por un presupuesto enormemente generoso.

El Parlamento Europeo había decidido aprobar, ante la falta de acuerdo de las autoridades presupuestarias un presupuesto que desbordaba los límites de la prerrogativa parlamentaria de poder establecer en última instancia los gastos no obligatorios. Al mismo tiempo, el presupuesto aprobado había incorporado en segunda lectura, una serie de propuestas de modificación de los gastos obligatorios, que violaban el contenido del art. 203 TCEE, pues en esta fase, respecto a los gastos obligatorios el Parlamento no puede sino admitir las previsiones recogidas por el Consejo o rechazan globalmente el presupuesto, no estando prevista la posibilidad de introducir nuevas modificaciones y, menos aún, el de aprobar el contenido de éstas. La declaración de nulidad dictada por el Tribunal de Justicia “con la finalidad de garantizar la continuidad del servicio público europeo” acepta la validez de los pagos realizados²¹⁶.

Las facultades del Parlamento aunque significativas, no son parangonables con las propias de los parlamentos de los Estados miembros. El Parlamento Europeo no aprueba el contenido íntegro del presupuesto comunitario, puesto que la determinación de los ingresos y sus fuentes corresponde en exclusiva al Consejo. Tampoco respecto del gasto su opinión es vinculante, únicamente, en el campo de los gastos no obligatorios tiene atribuidas facultades para determinar definitivamente su cuantía, siempre que con sus previsiones no vulnere el tipo máximo anual de incremento previsto y el principio de equilibrio entre ingresos y gastos. Ahora

(216) ALLÚE BUIZA, A, *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, pp. 174 y ss.

bien, no necesariamente por tratarse de gastos no previstos en los tratados, se trata de partidas poco importantes. En efecto, los Estados miembros se reservaron el control de las partidas más significativas para el funcionamiento de las Comunidades Europeas. Sin embargo, ello no equivale a negar el margen de maniobra y el poder de influencia del Parlamento Europeo en la determinación del importe de las partidas presupuestarias²¹⁷. El Parlamento participa en la fijación de cerca de un 40% de los gastos comunitarios, incidiendo en ámbitos tan significativos como los fondos.

Por otra parte, el Parlamento ha venido sirviéndose de su condición de coautoridad presupuestaria para condicionar la producción legislativa comunitaria. La falta de poderes legislativos de la Cámara ha propiciado la búsqueda de vías de participación indirecta en el procedimiento normativo. El Parlamento, amparándose en sus facultades para ampliar los gastos no obligatorios, ha ido creando fondos que ha destinado a cubrir los gastos originados por la puesta en vigor de nuevas políticas, cuyo origen se encontraba en el contenido de las normas presupuestarias europeas. La Comisión, puesto que es la responsable de la ejecución del presupuesto ha ido aplicando las nuevas políticas impuestas por el presupuesto.

Sólo en la medida en que la ejecución de esas nuevas políticas reclamaba su previa regulación, la Comisión acordaba incorporarlas en el programa legislativo anual y promovía iniciativas para ordenarlas.

(217) “El montante de los gastos obligatorios se eleva actualmente alrededor del 62% del presupuesto y en él figuran fundamentalmente:

- los Títulos 1 y 2 del presupuesto relativos al FEOGA, Sección “Garantía”,
- algunos capítulos de los Títulos 3 y 4 relativos al FEOGA, Sección “Orientación”, y a la política pesquera común,
- los reembolsos a tanto alzado a los Estados miembros, en especial, de los gastos realizados para la percepción de los recursos propios (Título 8),
- una partida del Título 9 relativa a la ayuda al desarrollo.

PARLAMENTO EUROPEO, *Fichas técnicas sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Unión Europea*, p. 74.

El Parlamento y la Comisión deciden de forma conjunta la elaboración, antes del final de cada año, del programa legislativo anual y su calendario, estableciendo las prioridades que consideran oportunas²¹⁸, por lo que aprovechando esta facultad, la Eurocámara impulsaba la regulación de las políticas que creaba con fondos destinados a cubrir gastos no obligatorios²¹⁹.

Con unos resultados mucho menores, el Parlamento ha intentado también influir en la fijación del importe de los gastos obligatorios, aunque en estos casos no tenía garantizado que finalmente propuestas de modificación fuesen asumidas por el Consejo. Ello no ha impedido que en algunas ocasiones las matizaciones planteadas por el Parlamento hayan sido aceptadas por los representantes de los Estados miembros.

Aún falta por recorrer un importante camino para que la Eurocámara llegue a ser la única autoridad presupuestaria en el marco de la Unión. Será necesario superar los recelos que genera dejar fuera del alcance de los Estados miembros el instrumento que posibilita la actuación de las Comunidades Europeas. Sin embargo, ello no será posible, probablemente, hasta que quede clara la opción federal y el Parlamento se convierta en el órgano que sustente sistemáticamente al Gobierno comunitario. Hasta entonces, los avances que se produzcan vendrán determinados por las iniciativas democratizadoras que se adopten.

Hoy por hoy, el Parlamento tiene importantes competencias, pero éstas están limitadas si se las compara con las que disponen los parlamentos nacionales. La Cámara europea no puede establecer el contenido del presupuesto, pero puede obligar a que se presente un nuevo proyecto más acorde con sus inquietudes y pretensiones políticas, si lo rechaza íntegramente. La amenaza del uso de este mecanismo excepcional, favorece que se incremente la

(218) Art. 49 RPE.

(219) JACOBS, F. and CORBETT, R, *The European Parliament*, p. 182.

influencia del Parlamento sobre el contenido de las distintas partidas presupuestarias, y que la huella de la Asamblea sea identificable en la redacción final de los gastos europeos.

2) El descargo de la responsabilidad política en la gestión de la Comunidad

La firma del Tratado de Luxemburgo el 21 de abril de 1970 pone fin a una participación anecdótica del Parlamento Europeo en el procedimiento de descargo. Hasta ese momento, correspondía decidir al Consejo por mayoría cualificada la exoneración de responsabilidad de la Comisión en la gestión presupuestaria, éste tras haber resuelto la concesión del descargo, comunicaba su decisión al Parlamento²²⁰. El Tratado de Luxemburgo impone la participación conjunta del Parlamento Europeo y el Consejo. “El Consejo y el Parlamento dan descargo a la Comisión por la ejecución del presupuesto. A este efecto, el informe de la Comisión de Control se examina sucesivamente por el Consejo que resuelve por mayoría cualificada, y por el Parlamento. Sólo se dará el descargo a la Comisión una vez que el Consejo y el Parlamento hayan resuelto”. El tercer y definitivo paso se da a través del Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975, al reconocerse que el Parlamento, a recomendación del Consejo es el que concede el descargo a la Comisión por la ejecución del presupuesto.

La decisión de descargo es el único poder de contenido presupuestario del cual el Parlamento es titular de forma exclusiva²²¹. En esta fase final del proceso de rendición de cuentas, la Eurocámara se pronuncia sobre la aprobación de las cuentas y sobre las posibles responsabilidades políticas en las que hubiera podido

(220) Art. 206.4 TCEE.

(221) Como hemos comentado anteriormente, el Parlamento comparte con el Consejo la potestad normativa presupuestaria, si bien, sólo tiene atribuida la última palabra en cuanto a la fijación de los gastos no obligatorios (art. 203 TCE).

incurrir la Comisión durante su gestión. A tal efecto, dispone el art. 89.2 RF que: “la decisión de descargo se referirá a las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad, al saldo resultante, y al activo y al pasivo de la Comunidad que figuran en el balance financiero, incluirá una apreciación de la responsabilidad de la Comisión en la ejecución presupuestaria transcurrida”.

El contenido de este acto de eminente naturaleza política, no es tanto censurar la labor de la Comisión, sino más bien influir en la acción futura de ésta. La vía habitual de la que se ha servido el Parlamento para incidir en la actividad de la Comisión, ha sido a través del denominado “derecho de iniciativa legislativa por vía presupuestaria”²²², que ejerce el Parlamento sobre la base de sus competencias presupuestarias y de las competencias de control de la ejecución del presupuesto. Además de intervenir en la acción de la Comisión, el Parlamento se sirve de la aprobación de la gestión del presupuesto para comprobar cómo se han ejecutado finalmente sus iniciativas.

La ausencia de un neto contenido de reclamación de responsabilidad determina que el rechazo del descargo, no comporte la

(222) Los tratados fundacionales atribuyen el monopolio de la iniciativa legislativa a la Comisión (art. 155 TCEE). Esta situación ha quedado parcialmente modificada tras la entrada en vigor del art. 188 B TUE, en virtud del cual, el Parlamento Europeo dispone de una prerrogativa limitada en materia de iniciativa legislativa. El Pleno, por mayoría de sus miembros podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas para la aplicación de los tratados. Sin embargo, este precepto no introduce ninguna obligación frente a la Comisión en orden a la efectiva adopción de la petición.

A pesar de los términos de los tratados, la Comisión no sólo ha venido ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa, tanto el Consejo como el Parlamento de Estrasburgo han condicionado la acción de ésta. El primero influyendo directamente en la fase de iniciativa o de forma indirecta, mediante la creación de comités asesores de la Comisión. El segundo, de manera más encubierta, a través de sus competencias presupuestarias, en especial, vía creación de partidas presupuestarias ubicadas en el ámbito de los gastos no obligatorios.

pérdida de la confianza de la Cámara. La caída de la Comisión requiere el previo planteamiento de una moción de censura. El rechazo del descargo en el seno de la Comunidad no implica la aceptación por parte de la Asamblea de una moción de censura frente a la Comisión. En efecto, el establecimiento de unas exigencias menores en cuanto a las mayorías requeridas para su aprobación, hacen más viable que prospere la denegación del descargo parlamentario, que la aprobación de una moción de censura. Sin embargo, ello no quiere decir que la denegación del descargo carezca de consecuencias políticas.

La doctrina²²³ considera que si se hubiera pretendido otorgar las mismas consecuencias a la denegación del descargo y a la moción de censura, se habría previsto un sistema de mayoría idéntico para la adopción de las dos decisiones. Por otra parte, si se hubiera considerado que la denegación del descargo carece de consecuencias, salvo que ésta estuviese acompañada de una moción de censura, también se hubiese establecido un mismo régimen de mayorías para las dos decisiones, con la finalidad de evitar que se aprobase la denegación del descargo, pero no la moción de censura por falta de apoyos parlamentarios. Por último, la doctrina también sostiene que si se hubiera deseado que de la denegación del descargo no se derivara ninguna consecuencia, los redactores de los tratados no habrían establecido un régimen de mayoría reforzada para su adopción.

La voluntad inicial del Parlamento Europeo²²⁴ era atribuir a la negativa de descargo las consecuencias de la presentación de una moción de censura contra la Comisión, y en consecuencia, ésta debería desencadenar la destitución del equipo de comisarios. Sin

(223) ROBLES CARRILLO, M.A, *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 289.

(224) STRASSER, D. *La Hacienda de Europa. El Derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1993, pp. 459 y ss.

embargo, pese al “carácter excepcional” atribuido al rechazo del descargo, la Cámara no confiaba, en que este hecho tuviera lugar. Así durante la sesión parlamentaria de 7 de julio de 1979, el presidente de la Comisión de Presupuesto reconocía: “me atrevo a afirmar que no llegaremos nunca a ello”.

La cuestión adquiere mayor probabilidad con la adopción del RPE el 26 de marzo de 1981, cuyo art. 52 admitía en su párrafo 2 tal consecuencia. “Cualquier solicitud que tienda a rechazar el descargo a la Comisión, para ser aceptada, debe recibir los votos de la mayoría de los miembros efectivos del Parlamento”.

El 27 de marzo de 1984 el Pleno de la Eurocámara modifica el tenor del art. 52 de su Reglamento interno, remitiendo al anexo IV el “procedimiento aplicable para el examen y adopción de decisiones sobre la concesión del descargo”. En este anexo se van a diferenciar dos circunstancias distintas: el aplazamiento del descargo (art. 4) y la negativa del descargo (art. 5). Estos preceptos disponían:

Aplazamiento del descargo. “La comisión competente puede presentar una propuesta de resolución que prevea el aplazamiento de la decisión de descargo. Esta propuesta expondrá los motivos del aplazamiento de la decisión de descargo. Esta propuesta se incluirá en el orden del día del primer período de sesiones que siga a su presentación”.

Negativa de descargo. “La comisión competente puede presentar una propuesta de resolución que prevea la negativa de descargo. Esta propuesta expondrá los motivos de la negativa. Esta propuesta se incluirá en el orden del día del primer período de sesiones siguiente a su presentación y, para ser aceptada, deberá recibir los votos de la mayoría de los miembros efectivos del Parlamento”.

El párrafo 2 del art. 52, tras la nueva redacción establecía que “visto el procedimiento adoptado, la Cámara espera que los responsables políticos de la Comisión que han originado la negativa de

descargo, saquen de esta situación las consecuencias apropiadas, normalmente, debería presentarse una moción de censura a la Comisión, conforme al artículo 30 de este Reglamento”.

El RPE diferencia la negativa de descargo de la aprobación de una moción de censura, aunque reconoce que ésta última puede complementar, el rechazo del descargo dependiendo de la reacción de la Comisión. En todo caso, las mayorías requeridas para la aprobación de ambos supuestos son distintas. Mientras que la negativa de descargo sólo precisa el voto favorable de la mayoría de los miembros efectivos del Parlamento, la adopción de una moción de censura requiere una mayoría de dos tercios de los sufragios emitidos que representen la mayoría de los miembros efectivos del Parlamento.

La Comisión, por su parte, basándose en las disposiciones de los tratados y del Reglamento financiero afirma que el legislador no ha previsto la posibilidad de una negativa definitiva del descargo, sino tan sólo los supuestos de demora en la concesión de éste, y sostiene el carácter de última etapa natural e indispensable del descargo en el ciclo presupuestario. De forma que la concesión del mismo se sitúa en el plano de la apreciación de la gestión financiera, pero nunca en el ámbito de la gestión política.

El enfrentamiento estrictamente teórico entre las posturas del Parlamento y la Comisión estalla de forma práctica ante un supuesto real y efectivo el 14 de noviembre de 1984. A pesar de que el dictamen de la Comisión de Control Presupuestario no había hecho ninguna alusión a la posibilidad de un rechazo del descargo, durante el debate ante el Pleno se fragua esta decisión. Inicialmente, en la sesión de 10 de abril de 1984 el Parlamento se decantó a favor del aplazamiento del descargo, recogándose en la resolución de la Cámara un listado de reproches contra la Comisión Thorn, que serán la causa del giro que experimente la originaria decisión de aplazamiento.

La Comisión se apresuró a responder exhaustivamente a cada uno de los puntos planteados en la resolución de aplazamiento, y

en este sentido remitió el 1 de agosto de 1984 un documento a Parlamento de Estrasburgo. Las sugerencias y explicaciones elevadas por la Comisión, lejos de apaciguar los ánimos de los europarlamentarios, determinaron el endurecimiento de su postura, ampliándose el ámbito de las críticas hasta el punto de enjuiciarse el conjunto del mandato de la Comisión Thorn durante los cuatro años. En esta tesitura la Comisión de Control presupuestario aprobó una resolución el 16 de octubre de 1984, solicitando el rechazo de la gestión de la Comisión e invitando a los comisarios de las Comunidades a los que pudiese ser imputada políticamente la gestión que motivó la decisión del rechazo del descargo, a que extraigan las conclusiones de naturaleza política que de dicho acto se derivasen. El jueves 4 de noviembre de 1984, por 221 votos a favor, 100 en contra y 35 abstenciones el Pleno de la Cámara condenó a la Comisión, dos meses antes de la conclusión de su mandato de cuatro años. El rechazo del descargo no supuso el planteamiento de ninguna moción de censura por la Eurocámara y en consecuencia, la Comisión que no dimitió, concluyó su mandato. Sustituida en 1985 por la Comisión Delors y con motivo de cerrar las cuentas del ejercicio de 1982, la Comisión de Control Presupuestario adoptó una solución de compromiso, sobre la base de que las cuentas podían corregirse en el marco de la comprobación de las operaciones del FEOGA - Garantía, puesto que esta partida había sido la causante de las discusiones. Así durante la sesión plenaria de 15 de marzo de 1985 el Parlamento aprobó una resolución relativa al cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario de 1982.

Hasta la entrada en vigor del TUE, se hacía necesario tener en cuenta a efectos de reclamación de posibles responsabilidades el hecho de que durante cada mandato de la Comisión, 4 años, y como consecuencia de la duración del ciclo presupuestario, la Comisión recibía descargo por la gestión de dos ejercicios que no habían ejecutado, pero a pesar de ello, de los que era efectivamente responsable²²⁵.

(225) STRASSER, D, *La Hacienda de Europa. El Derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas*, p. 311.

La modificación que ha sufrido el RPE como consecuencia de la necesidad de adecuar los procedimientos de actuación del Parlamento a las nuevas competencias asumidas con el TUE, no ha incidido en la aprobación de la gestión²²⁶.

La comisión competente: la Comisión de Control Presupuestario, teniendo en cuenta la documentación remitida por el Tribunal de Cuentas, la recomendación del Consejo, así como el parecer de las diversas comisiones parlamentarias competentes en las cuestiones abordadas preparará un informe que presentará al Pleno, en el cual consignará una exposición de motivos, una propuesta de resolución en torno a las observaciones que acompañarán la decisión de aprobación de la gestión y una propuesta de decisión relativa a la concesión, denegación o aplazamiento del descargo. Si el Parlamento no aprueba la gestión dentro de los plazos que fija el RF, el Presidente de la Cámara, informará a la Comisión.

La novedad más destacable se ubica en el último párrafo del Anexo IV. En virtud de esta disposición: “El Presidente, que actúa en nombre del Parlamento, sobre la base de un informe de la comisión competente para el control presupuestario, podrá, de conformidad con el art. 175 TCE, interponer recurso ante el Tribunal de Justicia contra la institución de que se trate por incumplimiento de las obligaciones derivadas de las observaciones que acompañan la decisión de aprobación de la gestión o las demás resoluciones relativas a la ejecución de los gastos”. Este precepto refuerza el contenido de la Resolución de 16 de abril de 1985 que afectaba a las posibles formas que podría adoptar la decisión de descargo y a las consecuencias que se derivaban de las mismas. La recomendación parlamentaria distinguía la siguiente terminología:

- “solicita”, a través de esta expresión el Parlamento reclamaba la adopción de las medidas propuestas, de forma que la institución afectada se encontraba obligada a tomar en cuenta las medidas solicitadas.

(226) Anexo IV RPE.

- “recomienda”, ante esta posición del Parlamento la institución concernida estaba obligada a examinar la recomendación y ponerla en práctica, a menos que existiesen fuertes razones que lo impidieran, en cuyo caso, la institución interesada debía comunicarlo al Parlamento.
- “propuesta”, únicamente obligaba a examinar su contenido y a remitir una respuesta motivada sobre la misma al Parlamento Europeo.

La resolución concluía con una breve referencia a las demás observaciones que podía realizar el Parlamento, considerando que las mismas obligaban a la adopción de actos a las instituciones y a transmitir a la Cámara su respuesta.

La apertura de la legitimación del Parlamento Europeo para interponer un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Luxemburgo, debería dar lugar a la modificación de la conducta de los órganos gestores, induciéndoles a acomodar su actuación al contenido de las recomendaciones jurídicas, no vinculantes que elabora el Tribunal de Cuentas, puesto que las mismas constituyen el soporte sobre el que finalmente configura sus observaciones la Eurocámara.

El problema se va a centrar en estos momentos en las deficiencias que plantea el sistema de seguimiento definido en el RF, pues encomienda al propio Tribunal de Cuentas que evalúe también el cumplimiento de las observaciones que figuran en las decisiones de descargo. Para acometer esta tarea, las instituciones deberán remitir al Tribunal de Cuentas, a más tardar antes de mayo del año siguiente al de la decisión de descargo, la relación de medidas adoptadas en aplicación de las observaciones aprobadas por la Asamblea. Esta rendición de cuentas se presentará en un anexo a la cuenta de gestión.

IV.F El sistema comunitario de control de la actividad convencional

El sistema de control de la producción convencional comunitario que instauraban los tratados constitutivos, si bien, se inspiraba en los procedimientos definidos por los ordenamientos nacionales de los Estados miembros²²⁷, distaba mucho de asimilarse a ellos.

En 1957 resultaba impensable la adopción de un modelo de fiscalización de la actividad exterior comunitaria similar al sistema de autorización parlamentaria a la manifestación del consentimiento en obligarse, previsto en los textos constitucionales de los Estados miembros. Ello era debido a que el sistema de reparto de poder diseñado por los socios comunitarios no se acomodaba a los contenidos tradicionales que en un Estado democrático se otorga al principio de división de poderes.

El peculiar sistema de frenos y contrapesos establecido en los textos fundacionales impedía, también, al Parlamento Europeo fiscalizar las actividades desarrolladas por el ejecutivo europeo que tenían una dimensión internacional, dada la debilidad con la

(227) El modelo comunitario conjuga elementos basados en el parlamentarismo moderno europeo, con principios inspirados en el sistema de control de la producción convencional que han sido aportados por la práctica constitucional norteamericana. Este modelo se caracteriza por subrayar el papel fiscalizador de los Estados federados reunidos en el Senado y por negar toda participación a la Cámara de Representantes. Sin embargo, aunque la redacción inicial de los tratados parecía que orientaba el sistema comunitario hacia la concepción americana del control convencional, dada la débil contribución reconocida al Parlamento Europeo, a través de la cual se podía poner en cuestión, las efectivas facultades de fiscalización conferidas a la Asamblea. La evolución que este expediente ha ido sufriendo con el paso del tiempo, encardina dicho modelo actualmente, dentro del marco del régimen parlamentario, superando incluso en determinados aspectos, las facultades de control que algunos Estados miembros confieren a sus parlamentos nacionales.

que se caracterizó a este órgano dentro de la estructura institucional comunitaria.

La única ventaja ofrecida por el modelo de control convencional radicaba en el hecho de que las dos instituciones que conformaban el ejecutivo de las Comunidades, el Consejo y la Comisión gozaban de competencias en este ámbito. Conforme a las disposiciones de los tratados, la Comisión asumía el proceso de negociación y la adopción de los convenios internacionales, mientras que el Consejo era el responsable de la conclusión de los mismos²²⁸. Esta doble participación institucional permitió la configuración del único expediente de control sobre la acción del Consejo, aunque lógicamente con un alcance muy limitado y una efectividad más que cuestionable²²⁹. Sólo un sector muy concreto de la

(228) La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptada en la Conferencia de Viena el día 22 de mayo de 1969, distingue cuatro fases en el proceso de celebración de los tratados: la negociación, la adopción, la autenticación y la manifestación del consentimiento en obligarse (Arts. 6 a 18). La negociación se realiza mediante el intercambio de puntos de vista y la presentación, por parte de cada Estado negociador, de propuestas acerca del posible contenido del acuerdo. La adopción del convenio supone la consecución del acuerdo en torno al texto propuesto entre las delegaciones de todos los Estados participantes en la elaboración del convenio. La autenticación del texto de un tratado hace referencia al acto internacional mediante el cual los Estados negociadores certifican que ese texto es correcto y auténtico y lo establecen de forma definitiva. Finalmente, el proceso concluye con la expresión de la manifestación del consentimiento en obligarse por parte de los Estados negociadores. Mediante este acto los Estados se comprometen a respetar el contenido del tratado acordado y a actuar conforme a las disposiciones del mismo. Sobre esta cuestión más ampliamente GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M^a P. *Curso de Derecho Internacional Público*, vol. I, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1985, p. 129 y ss.

(229) STEIN y HENKIN califican de “ilusorio” el poder de control sobre los tratados internacionales conferido a la Cámara europea. ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 354.

producción convencional europea: los acuerdos de asociación, podían ser “supervisados” por el Parlamento Europeo.

La redacción originaria del art. 228 TCEE parecía ofrecer amplias posibilidades de actuación a la Cámara europea dentro del marco del régimen de consulta, puesto que el párrafo 1 de este precepto al admitir el *ius contrahendi* de la Comunidad Económica Europea, establecía que “cuando las disposiciones del presente Tratado prevean la celebración de acuerdos entre la Comunidad y uno o más Estados, o una organización internacional, dichos acuerdos serán negociados por la Comisión. A reserva de las competencias reconocidas a la Comisión en este campo, los citados acuerdos serán concluidos por el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo en los casos previstos en el presente Tratado”. Sin embargo, los supuestos de consulta contemplados quedaron finalmente reducidos al contenido del art. 238: los acuerdos de asociación.

Un problema adicional obviado por las delegaciones de los países firmantes de los tratados fundacionales vino derivado por la ausencia de una caracterización precisa del concepto de “acuerdos de asociación”. Situación de confusión a la que la práctica convencional comunitaria tampoco ha contribuido a que se aclare²³⁰, y sobre la cual la doctrina se ha mostrado preocupada, en la medida en que como consecuencia de la ausencia de un acuerdo de asociación tipo, el Consejo, único órgano al que los textos constitutivos atribuyen la potestad de calificación del acuerdo, podía instrumentalizar su calificación y consecuentemente el procedimiento comunitario a seguir para su conclusión, atendiendo a simples criterios de oportunidad o interés.

La asociación se definió, y todavía se define por los tratados como un vínculo convencional que “entraña derechos y obligacio-

(230) CERRO PRADA, B. El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria: la problemática del art. 238 TCEE. *Revista de Instituciones Europeas*, mayo-agosto 1989, vol. 16, n° 2, p. 409.

nes recíprocas, acciones comunes y procedimientos particulares”. Ante la vaguedad que revela tal delimitación, en relación con el contenido y el ámbito material de los convenios de asociación, la doctrina ha intentado perfilar su marco de aplicación, así como su posible contenido.

Siguiendo la tesis propuesta por Cerro Prada la técnica jurídica de la asociación estaría destinada a regular “las relaciones entre la Comunidad y determinados Estados con los que no es posible o no es conveniente dar un “salto cualitativo” e iniciar las relaciones que se derivarían de una eventual adhesión a la Comunidad²³¹.”

Según Luchaire la fórmula de los acuerdos de asociación permitiría canalizar, en tres tipos de supuestos, las relaciones entre las Comunidades y terceros Estados que en un futuro más o menos cercano llegarán a ser miembros de pleno derecho de éstas. Los objetivos que inspirarían la adopción de este tipo de convenios, buscarían, siguiendo a este autor:

- El establecimiento de una especie de régimen provisional de vinculación a las Comunidades, mientras persiste la situación de inadecuación económica que impide la integración del Estado dentro de las Comunidades.
- La ayuda económica a determinados Estados en vías de desarrollo que históricamente han estado sometidos a alguno de los países miembros de las Comunidades.
- La fijación de una política mediterránea común entre los países ribereños²³².

En relación con el contenido de las relaciones que este tipo de acuerdos generan, la doctrina considera que la firma de los convenios de asociación determina el nacimiento para las altas partes

(231) *Ibidem*, p. 406.

(232) Citado por CERRO PRADA, B, El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria: la problemática del art. 238 TCEE. *RJE*, pp. 406 y 407.

contratantes de obligaciones de naturaleza recíproca, que muy difícilmente tendrán carácter sinalagmático, es decir, que en muy pocas ocasiones las contraprestaciones supondrán para las partes una carga equivalente, puesto que la propia naturaleza de la asociación induce a pensar que una de las partes se beneficiará en mayor grado del acuerdo que la otra.

Cerro Prada ha constatado que este tipo de acuerdos tienden a establecerse con vocación de permanencia y de generalidad, en el sentido de que evitan incluir períodos temporales de vigencia dentro de las cláusulas de los mismos, así como disposiciones orientadas a restringir la cooperación entre las partes firmantes a aspectos estrictamente comerciales. A pesar del predominio de estas características en los acuerdos de asociación, esta autora entiende que estos caracteres no son predicables de la naturaleza de los convenios de asociación²³³.

El grado de influencia y control ejercido por la Cámara sobre las decisiones del ejecutivo europeo en el ámbito convencional, a través del procedimiento de consulta previa a la manifestación del consentimiento en obligarse de las Comunidades, resultaba enormemente restringido, especialmente, si se tenía en cuenta que este expediente quedaba limitado exclusivamente a la conclusión de los acuerdos de asociación. La situación, por desgracia, tampoco era mucho más halagüeña respecto de los demás instrumentos de control asignados por el derecho primario. La manifiesta debilidad institucional de la Asamblea y su evidente falta de peso en el orden institucional comunitario provocaron la concienciación de los europarlamentarios, quienes, a tal efecto, iniciaron una campaña orientada a la adquisición de mayor entidad dentro de la estructura decisional definida por los tratados. En un primer momento persiguiendo una ampliación del estrecho margen de maniobra conferido, para en una segunda etapa aumentar sus competencias de control y decisión.

(233) *Ibíd.*, pp. 407 y 408.

Es precisamente este expediente de control parlamentario el que mayores y más trascendentales innovaciones ha sufrido a lo largo del proceso de construcción europea. Los cambios van a venir derivados en algunas ocasiones por la propia evolución de la práctica en materia convencional, en otras impulsados por las resoluciones dictadas por el Tribunal de Justicia y las menos, motivadas por las modificaciones de los tratados constitutivos.

La primera modificación sustancial la constituye la adopción del procedimiento Luns el 25 de febrero de 1964 cuyo principal objeto era satisfacer el deseo de intervención, con carácter previo a la autenticación de los acuerdos, manifestada de forma reiterada por el Pleno, y que se había convertido en un importante elemento del conflicto que enfrentaba a la Asamblea y al Consejo. Si para la primera resultaba evidente que la consulta de la Cámara había de tener lugar siguiendo el procedimiento de consulta previsto para la adopción de las normas comunitarias internas, para el segundo, tal postura chocaba con sus intereses, ya que el Consejo sostenía que la intervención parlamentaria debía producirse en el período comprendido entre la firma de autenticación de los acuerdos y la conclusión de los mismos, momento que el Consejo identificaba con la manifestación del consentimiento en obligarse. Argüía en defensa de su posición que ésta era precisamente la participación que los parlamentos nacionales de los Estados miembros tenían en materia de tratados internacionales.

El procedimiento Luns implicaba la asunción del compromiso de informar al Parlamento Europeo acerca de las incidencias que afectasen al proceso de suscripción de los convenios internacionales de asociación en los que es parte la Comunidad. En este sentido, el acuerdo preveía la apertura de un debate en el seno del Parlamento que tendría lugar con anterioridad al inicio de las negociaciones del tratado de asociación. A pesar del carácter no vinculante de las decisiones de la Asamblea, el Parlamento tenía la posibilidad de conocer la planificación que respecto a la adopción de futuros acuerdos de asociación había proyectado el Consejo. Esto consti-

tuía un avance muy significativo respecto de la situación inmediatamente anterior, en la que el único y primer conocimiento que tenía la Asamblea de la existencia de negociaciones con terceros Estados se retrasaba al momento de la presentación de la consulta. Junto con esa importante novedad, el procedimiento Luns aportaba el compromiso de la Comisión de mantener estrechos contactos con las comisiones parlamentarias competentes durante todo el proceso de negociación, así como la obligación de informar a éstas, de manera confidencial y oficiosa acerca del contenido del tratado, una vez concluida la fase de negociación, pero antes de la autenticación del acuerdo. La obligación de informar al órgano parlamentario recaía sobre el Presidente del Consejo.

Esta primera apertura en el procedimiento de adopción de acuerdos internacionales, se completa 9 años después con el procedimiento Westerterp o Luns II, aprobado el 15 de diciembre de 1993. En esta ocasión, la finalidad perseguida es bastante más ambiciosa por parte de la Cámara comunitaria: influir más significativamente en la negociación de los acuerdos internacionales.

El ámbito material sobre el que se iba a proyectar las facultades de control de la Asamblea resultaba muy favorable a las pretensiones de ésta, ya que el nuevo procedimiento afectaba a los acuerdos comerciales, respecto de los cuales no estaba previsto, ni tan siquiera, la consulta al Parlamento en los tratados constitutivos. El procedimiento reproducía en algunos elementos el procedimiento Luns, diseñado en 1964 para los acuerdos de asociación. A partir de la información suministrada por el Consejo a las comisiones parlamentarias competentes podía abrirse un debate en el Parlamento. Frente al procedimiento Luns, se suspendía la obligación de informar sobre el contenido de las negociaciones mientras éstas tenían lugar, posponiéndose ésta hasta la conclusión de las negociaciones. Por imperativo del nuevo procedimiento, el Consejo asumía la obligación de informar de forma confidencial y oficiosa sobre el contenido del convenio comercial acordado, no sólo a las comisiones parlamentarias, sino también ante el Pleno de la

Eurocámara. Si bien, las comunicaciones en torno al tratado, necesariamente, habían de finalizar con anterioridad a la firma de éste, entendida tanto como firma de autenticación, como de manifestación del consentimiento en obligarse, en función de los casos²³⁴.

Estos procedimientos de información confidencial y officiosos al Parlamento supusieron una participación más activa de la Cámara en la elaboración de los tratados internacionales, porque ampliaron los supuestos de consultas definidos en los tratados fundacionales, al mismo tiempo que reflejaban la voluntad de las demás instituciones y de los Estados miembros de vincular a la institución parlamentaria en este tipo de acuerdos. Sin embargo, este aperturismo de las instituciones y de los socios comunitarios no habría tenido lugar si la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo no hubiera favorecido esta ampliación de las facultades del Parlamento Europeo en el marco de las relaciones convencionales internacionales. Así la jurisprudencia dictada por el Alto Tribunal comunitario, de alguna manera cristalizó con la firma de la Declaración Solemne de Stuttgart²³⁵, en virtud de la cual se contempló la intervención del Parlamento en el proceso de adopción de los acuerdos internacionales de significativa importancia y los acuerdos de adhesión a terceros Estados.

En estos dos nuevos supuestos se impuso a las autoridades convencionales comunitarias recabar la opinión de la Cámara, con carácter previo a la conclusión del tratado o si se trata de acuerdos

(234) Según advierte Remiro Brotons en la práctica comunitaria “la firma se utiliza como manifestación del consentimiento sólo cuando la Asamblea no interviene en la celebración del acuerdo y las exigencias constituciones del otro sujeto negociador no requieren una dislocación temporal entre la firma y la manifestación del consentimiento”. Citado por ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 353.

(235) Art. 2.3.7 de la Declaración Solemne sobre la Unión Europea, adoptada en el Consejo Europeo de Stuttgart.

de adhesión, antes de que la nueva adhesión a las Comunidades Europeas se consumase.

La jurisprudencia del TJCE propició el aperturismo de los rígidos límites fijados en los tratados a la intervención del Parlamento en la adopción de tratados internacionales, suscritos por las autoridades europeas. El primer paso que dio el Alto Tribunal comunitario respecto de esta cuestión, tuvo lugar en 1971, al fallar el asunto del Acuerdo europeo sobre los transportes por carreteras (AETR)²³⁶. En esta ocasión el Tribunal inició su argumentación reconociendo que “no se sabría, por lo tanto, en la puesta en práctica de las disposiciones del Tratado, separar el régimen de las medidas internas de la Comunidad de aquél de las relaciones exteriores”²³⁷. Sobre la base del confusionismo en las disposiciones de los textos constitutivos acerca de los límites de las competencias que en materia de transporte por carretera tenían las instituciones comunitarias, el Tribunal sostuvo que “atendido el reparto de poderes entre las instituciones comunitarias para negociar y poner en vigor el AETR, éste debe ser establecido, teniendo en cuenta las disposiciones relativas a la política común de transportes y aquellas que rigen la conclusión de acuerdos por la Comunidad”²³⁸. Se abrió de esta manera, de forma muy tímida, una nueva vía de participación del Parlamento Europeo en el proceso de conclusión de acuerdos internacionales, puesto que la ampliación del *ius contrahendi* de las instituciones comunitarias a aquellas competencias, cuya titularidad les había sido conferida en el marco de las relaciones internas comunitarias, llevaba unido la aplicación simultánea de la normativa europea que regulaba el procedimiento de aprobación del derecho interno comunitario a la tramitación de este tipo de acuerdos internacionales. El procedimiento interno no era otro que el procedimiento consultivo, de

(236) STJCE de 31 de marzo de 1971, asunto 22/70, Comisión c. Consejo, Rec. 1971, pp. 263 y ss.

(237) Fundamento jurídico 19.

(238) Fundamento jurídico 73.

forma que los límites materiales a su utilización en el ámbito del derecho comunitario interno se trasladó al marco de las relaciones internacionales.

La reacción de las autoridades convencionales comunitarias no fue tan progresista, sea cual fuese la razón, la lectura que de esta sentencia realizaron la Comisión y el Consejo se limitó a ampliar el procedimiento de información propuesto en 1964 a los acuerdos comerciales que la Comunidad suscribió con terceros Estados y con organizaciones internacionales, respecto de los cuales, hasta ese momento, los tratados no reclamaban la consulta de la Asamblea europea. La causa según apunta la doctrina, pudo hallarse quizás en que la habilitación competencial defendida por el Tribunal de Justicia no estaba definida de forma detallada, o quizás, en la ausencia de una verdadera voluntad política de los socios comunitarios para “equiparar” las competencias de la Cámara europea en materia de adopción y negociación de tratados internacionales, a las de sus homónimas nacionales.

La delimitación competencial de las facultades en materia de suscripción de tratados internacionales por los órganos comunitarios, es de nuevo abordada por el Tribunal de Luxemburgo en el caso Kramer²³⁹, donde acepta que la competencia comunitaria para asumir compromisos internacionales en materia de derecho marítimo, ámbito en el que se sitúa el conflicto que da lugar a la controversia, “resulta no sólo de una atribución explícita por el Tratado, sino que también puede desprenderse igualmente, de manera implícita, de otras disposiciones del Tratado, del Acta de adhesión y de los actos adoptados, en el marco de sus disposiciones por las instituciones de la Comunidad”²⁴⁰ y “puesto que resulta del conjunto de estas disposiciones que la Comunidad dispone, en el plano interno, del poder de adoptar toda medida encaminada a la

(239) STJCE de 14 de julio de 1976, asuntos 3, 4 y 6/76, Cornelys Kramer y otros, Rec. 1976, pp. 1.279 y ss.

(240) Fundamento jurídico 20.

fijación de cuotas de captura y su reparto entre los distintos países miembros, (...) por otra parte de la naturaleza misma de las cosas (resulta) que la competencia reglamentaria *ratione materiae* de la Comunidad se extiende igualmente, en la medida en que una competencia análoga pertenece a los Estados, en virtud del Derecho internacional público, a la pesca en alta mar”²⁴¹.

Esta línea argumental dirigida a posibilitar un mismo grado de participación del Parlamento Europeo en el proceso de la elaboración del Derecho comunitario interno como internacional, se reitera y consolida en el Dictamen 1/76²⁴², en cuya exposición el Tribunal sostiene que “cada vez que el Derecho comunitario ha establecido en la dirección de las instituciones de la Comunidad competencias sobre el plano interno con vistas a realizar un objetivo determinado, la Comunidad está investida de la competencia para adoptar los compromisos internacionales necesarios en la realización de ese objetivo, incluso en ausencia de una disposición expresa a este respecto.”²⁴³

“Esta conclusión se impone, especialmente, en todos los casos en los que la competencia interna ha sido ya utilizada con miras a adoptar medidas que se inscriben en la realización de políticas comunes. Sin embargo, no está limitada a esta eventualidad. Si las medidas comunitarias internas no son adoptadas más que con ocasión de la conclusión y de la puesta en vigor del acuerdo internacional, así está considerado por la proposición del Reglamento sometido al Consejo por la Comisión, la competencia para obligar a la Comunidad frente a terceros Estados se deriva, sin embargo, de manera implícita de las disposiciones del Tratado que establecen la competencia interna, por ello, la participación de la

(241) Fundamentos jurídicos 30 y 31.

(242) Dictamen TJCE 1/76 de 26 de abril de 1977 sobre el proyecto de acuerdo relativo a la creación de un fondo europeo de inmovilización de la navegación interior. Rec. 1977, pp. 741 y ss.

(243) Fundamento jurídico 3.

Comunidad en el acuerdo internacional, como en este caso, es necesaria para la realización de uno de los objetivos de la Comunidad”²⁴⁴.

No obstante, a efectos de ampliación de potestades parlamentarias, es el fundamento jurídico 12 el que clarifica esta cuestión, al disponer que la conclusión de un acuerdo internacional por la Comunidad, no implica el abandono de la autonomía de acción de la Comunidad, ni una modificación de su estructura institucional, ni desde el punto de vista de sus prerrogativas, ni en lo referente al proceso de adopción de decisiones. De forma encubierta, el Tribunal está imponiendo la consulta previa al Parlamento, como requisito de validez de los acuerdos internacionales que concluyan las Comunidades, ya que gran parte de las disposiciones internas que habilitan a las autoridades comunitarias a suscribir convenios, de manera implícita, establecen la consulta al Parlamento Europeo²⁴⁵.

Lamentablemente, el Reglamento de la Eurocámara no asumió las enormes posibilidades que la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo le ofrecía, pese a que ha sido una constante de la actuación parlamentaria agotar las expectativas de actuación que los tratados y las decisiones del Tribunal de Justicia le han brindado. Más comedido en esta ocasión, sólo se sirvió de las ventajas que le permitían los procedimientos Luns, Westerterp y la Declaración Solemne de Stuttgart²⁴⁶.

Distante aún de los efectivos poderes de que disponen las asambleas nacionales en virtud de sus normas fundamentales en

(244) Fundamento jurídico 4.

(245) Sobre esta cuestión, ROBLES CARRILLO, M.A, *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 355.

(246) El RPE introduce en el tenor de sus arts. 32, 33 y 35 el procedimiento acordado en materia de adopción de acuerdos de asociación y de importancia significativa, el procedimiento para los acuerdos de adhesión y el procedimiento a seguir en la conclusión de acuerdos comerciales, respectivamente.

materia de control de los convenios internacionales, el Parlamento Europeo obtuvo a principios de los 80 el compromiso de ser informado por las autoridades convencionales de las Comunidades sobre la evolución sufrida por las negociaciones de los tratados internacionales en los que sean parte las Comunidades, cuando se discutiesen propuestas de acuerdos de asociación, comercio, adhesión o de significativa importancia para las Comunidades Europeas.

Uno de los elementos que ponía de relieve la importante distancia que separaba la configuración nacional de las potestades de control parlamentario de la política convencional, de las competencias de control conferidas en este ámbito a la Eurocámara radicaba, en aquel momento, en que esos mecanismos en la práctica constituían meros expedientes de información en las manos de los parlamentarios europeos, lo que de antemano aseguraba un control muy superficial de la producción y del contenido de los tratados que se concluyen.

Muy crítico con la delimitación competencial asignada al Parlamento Europeo ha sido Remiro Brotons, para quien la reducción de la intervención de la Asamblea europea a una simple consulta o a la recepción de información “más que integrar a la Asamblea en el proceso de celebración de los acuerdos, se trata de entretenerla para que no estorbe demasiado”²⁴⁷. Efectivamente, las posibilidades de incidir e influir en el contenido de los tratados suscritos a través de estos mecanismos de control eran mínimas y su eficacia contrastaba con los instrumentos de los que eran titulares los Parlamentos de los Estados miembros, donde la conclusión de un convenio internacional por el ejecutivo precisaba y precisa de la obtención, con carácter previo, de la aprobación o autorización de la Asamblea legislativa nacional. Aunque también es cierto que no siempre se reserva este instrumento para todos y

(247) Citado por ROBLES CARRILLO, M.A., *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 354.

cada uno de los convenios internacionales que el ejecutivo nacional acuerde²⁴⁸.

Otra de las peculiaridades del sistema de control parlamentario de los acuerdos internacionales diseñado en los tratados constitutivos era la relativa al desfase existente entre las facultades reconocidas a la Cámara comunitaria en los procedimientos legislativo interno y su contribución a la negociación y adopción de los acuerdos internacionales. Mientras la producción normativa comunitaria de carácter interno requería la participación del Parlamento Europeo vía procedimiento consultivo en relación con la regulación de los principios de la CEE, las libertades comunitarias, la política agrícola y de transportes, la aproximación o coordinación de las disposiciones de los Estados miembros necesaria para la consecución del mercado común y respecto del Fondo Social Europeo²⁴⁹, la consulta en materia de adopción de acuerdos internacionales quedaba reducida a los cuatro supuestos enumerados por los procedimientos Luns, Westerterp y la Declaración Solemne de Stuttgart. A este primer desajuste había que añadir que, tras la firma de la Declaración Común suscrita por la Asamblea, el Consejo y la Comisión, el 14 de marzo de 1975, las instituciones

(248) Éste, por ejemplo, es el caso que consigna nuestra norma fundamental. Por mor del art. 94 CE, la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante tratados internacionales requiere la previa autorización de las Cortes Generales, siempre que los convenios negociados respondan a la caracterización de un tratado de carácter político o militar, afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales, cuando impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública española, supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución. En los demás casos, sólo será preciso para concluir válidamente el convenio que el Congreso y el Senado sean inmediatamente informados de la conclusión de este tipo de acuerdos internacionales.

(249) La relación de materias realizada tiene carácter genérico. Sobre esta cuestión OLESTI RAYO, A, El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del derecho derivado de la Comunidad Europea, *Gaceta jurídica de la CEE, Serie D*, pp. 109 y ss.

europas habían acordado la puesta en vigor de un nuevo procedimiento legislativo interno: el procedimiento de concertación.

Según disponía el art. 2 de la citada Declaración, el procedimiento de concertación era de aplicación a “los actos legislativos de alcance general que revistieran una importancia significativa para la Comunidad y cuya adopción no viniera impuesta por actos preexistentes”. La principal novedad fijada por este procedimiento era la facultad reconocida a la Eurocámara de solicitar la reunión de la Comisión de Concertación, en el caso de que el Consejo pretendiera apartarse de la posición fijada en el dictamen parlamentario. Dicha comisión en la cual tenían participación representantes de ambas instituciones, así como de la Comisión, estaba llamada a buscar el consenso de las partes en torno a los temas objeto de regulación.

Aunque finalmente no obtuvo repercusiones concretas, la Declaración solemne de Stuttgart también reforzó la posición institucional del Parlamento Europeo en materia legislativa, al plasmar la voluntad del Consejo de ampliar el campo de aplicación del procedimiento de concertación²⁵⁰.

El Parlamento comunitario se encontraba lejos de ver satisfecha una de las reivindicaciones históricas que las asambleas legislativas nacionales de los Estados miembros habían obtenido a lo largo del siglo XIX, el poder de autorizar la celebración de los tratados internacionales. En primer lugar, la situación que vivía la Eurocámara no se asemejaba demasiado a la que caracterizó al parlamentarismo nacido de los postulados de las revoluciones burguesas, si éstos eran los garantes y detentadores del poder legislativo del Estado, el Parlamento Europeo únicamente ejercía un poder de deliberación²⁵¹ que se manifestó inicialmente en el procedimiento de consulta legislativa y, en un momento posterior, a través del procedimiento de concertación. Si para los Parlamentos

(250) Apartado 2.3.6. de la Declaración Solemne de Stuttgart.

(251) Art. 137 TCEE.

nacionales era de vital importancia evitar que vía normativa internacional el ejecutivo atentara contra el modelo de distribución de poderes y, en especial, que derogara leyes que habían sido aprobadas gracias al consentimiento de la mayoría de los parlamentarios, durante el procedimiento de configuración institucional de las Comunidades Europeas, los socios originarios ignoraron esta reclamación tradicional y modelaron un sistema a través del cual el ejecutivo comunitario se encontraba habilitado para recuperar de la mano de su potestad para concluir acuerdos internacionales, aquellas facultades que los textos constitutivos le habían “limitado” en el plano interno. Hecho este, precisamente, repudiado por los socios comunitarios dentro de sus ordenamientos internos.

Hubiera sido más acorde con los planteamientos que defienden los Estados democráticos europeos, entre los que se encuentran todos los miembros de las Comunidades, haber respetado el mismo ámbito material sobre el que se proyectaban las competencias consultivas reconocidas a la Cámara en el ámbito legislativo comunitario también respecto de los acuerdos internacionales que suscribiesen las Comunidades. Paradójicamente, esto no se hizo así, y se concentraron los principales derechos convencionales en manos de la institución que representa los intereses de los Estados miembros dentro de la organización supranacional: el Consejo.

Salvando las enormes distancias que separan ambos ordenamientos y las grandes diferencias existentes entre ellos, la Comunidad optó por el sistema de elaboración de convenios internacionales definido por la Constitución americana. Ahora bien, los negociadores comunitarios no quisieron excluir, totalmente, al único órgano cuya elección estaba prevista que se realizase de forma democrática, del procedimiento de adopción de futuros acuerdos internacionales, sino que le permitieron una modesta actuación durante la fase de negociación, mediante la expresión de su opinión sobre la adopción de los tratados. Esta manifestación de la opinión parlamentaria, originariamente, estaba restringida a los acuerdos de asociación y, por supuesto, no tenía carácter vinculante para las verdaderas autoridades convencionales.

La situación de precariedad en el ejercicio de las competencias de control atribuidas al Parlamento Europeo en el marco de la producción de tratados internacionales experimentó una significativa transformación gracias al AUE. Tras la firma en marzo de 1986 del texto del AUE, el peso específico de la Eurocámara dentro del sistema institucional comunitario se vio reforzado de manera muy notable, junto a los supuestos expresamente consignados de intervención del Parlamento en el proceso de conclusión de los tratados internacionales mediante la utilización del dictamen conforme: acuerdos de adhesión (art. 237) y acuerdos de asociación (art. 238 TCEE), el nuevo tratado introduce el procedimiento de cooperación en el art. 130.Q.2 y amplía el ámbito de aplicación de la consulta.

Esta consolidación de la participación parlamentaria favoreció que se extendiese la consideración doctrinal de que “las disposiciones que atribuyen competencias internas generadoras de una competencia exterior, dan lugar, según los casos, a un procedimiento de consulta oficial al Parlamento o a un procedimiento de cooperación trasladables al ámbito exterior.”²⁵²

La Asamblea democrática europea tuvo que esperar tres décadas, hasta la entrada en vigor del AUE el 1 de julio de 1987, para asistir a la realización de su deseo de ver asimiladas sus competencias normativas internas y sus facultades de participación en la conclusión de los tratados internacionales que celebrase la Comunidad²⁵³. Poder que se vio incluso ampliado, ya que en el plano

(252) RAUX citado por ROBLES CARRILLO, M.A, *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, p. 357.

(253) La asimilación en cuanto al poder de intervención tampoco fue total, pese a que podría concluirse que resultó favorable a los intereses parlamentarios. Materias que en el orden interno se aprobaban según el procedimiento de cooperación, cuando tenían una dimensión internacional, el Parlamento no intervenía más que a título consultivo. Ésta, por ejemplo, sería la situación en la que se encontraba la adopción de convenios sobre política de investigación y desarrollo técnico comunitario (arts. 130.Q y 130.N TCEE).

interno el Parlamento Europeo no era titular de ningún tipo de derecho de veto sobre las decisiones que pudiese adoptar el Consejo, ni siquiera en relación con la normativa que se promulgaba en virtud del procedimiento de cooperación, ya que los pronunciamientos negativos emitidos por el Parlamento contra la posición común elaborada por el Consejo, en el marco del procedimiento de cooperación, podían verse neutralizados gracias a la aprobación unánime del proyecto por el Consejo. Este nuevo procedimiento legislativo sólo habilitaba a la Asamblea comunitaria a interponer en principio, meros obstáculos temporales. Ello sin perjuicio de que el requisito de alcanzar la unanimidad de los miembros del Consejo, a fin de poder sacar a flote la posición común presentada, favoreciese o determinase negociaciones y acuerdos que han servido para reconsiderar posturas e incrementar la influencia institucional del Parlamento Europeo.

El avance experimentado respecto de la situación inmediatamente anterior es de resaltar, de la simple emisión de su opinión, la Cámara europea logra ser titular de un poder de decisión de carácter negativo en la adopción de dos tipos de acuerdos internacionales. El dictamen que emite vincula la decisión negativa del Consejo. Ello ha llevado a la doctrina a reconocer que la naturaleza jurídica del dictamen conforme es la de una autorización parlamentaria y, en consecuencia, la de una formalidad sustancial que incide en la validez del acto²⁵⁴. A pesar del aumento de influencia, el poder de decisión queda limitado a la opción de dar o no la conformidad parlamentaria a la conclusión del acuerdo, sin que la misma incida en su contenido.

La Cámara carece de potestad para enmendar el texto negociado por la delegación comunitaria. Tras la emisión del dictamen

(254) ROBLES CARRILLO, M.A, *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, pp. 404 y 418 y ss. Esta autora además recoge los pareceres discordantes en cuanto a la naturaleza jurídica del dictamen conforme más generalizados entre la doctrina.

favorable, la última palabra acerca de la manifestación del consentimiento en obligarse corresponde en exclusiva al Consejo, según dispone el art. 228 TCE, y en consecuencia, está en sus manos acordar si finalmente concluye el tratado autenticado o no, aunque esta segunda posibilidad resulte de entrada poco probable.

En la expresión del dictamen la Asamblea comunitaria no se encuentra mediatizada por decisiones externas a ella, lo que le permite actuar con total independencia respecto de las restantes instituciones, negando las autorizaciones que ha considerado oportunas²⁵⁵.

El contenido del dictamen conforme no aparece precisado ni por los tratados, ni por el RPE, de cuyo tenor parece desprenderse que el mismo expresará únicamente la conformidad o disconformidad de la Cámara con el acuerdo internacional adoptado por la delegación comunitaria. En ningún momento estos textos imponen el carácter motivado de la decisión parlamentaria, hecho que despertó incluso el rechazo de la misma Asamblea de Estrasburgo, quien se mostró proclive a modificar el procedimiento de emisión del dictamen conforme, para dar entrada a un nuevo procedimiento más flexible que propiciara la aprobación de decisiones motivadas, así como la adopción de decisiones en las cuales el Parlamento Europeo expresara las condiciones en las cuales estaría dispuesto a emitir el dictamen. Esta voluntad de la Cámara quedó consignada en la Resolución sobre la función del Parlamento Europeo en materia de política exterior en el marco del Acta Única, en la cual el Parlamento defendió su derecho para reservarse “en relación

(255) El primer dictamen no conforme del Parlamento Europeo lo emite el 9 de marzo de 1988. La decisión tenía por objeto impedir la conclusión de tres Protocolos al Acuerdo de Cooperación entre la CEE y el Estado de Israel, firmado en Bruselas el 11 de mayo de 1975. Un análisis de las razones que inducen al Europarlamento a denegar el dictamen puede encontrarse en CERRO PRADA, B, El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria: la problemática del art. 238 TCEE. *R.I.E.*, pp. 421 y ss.

con un tratado de adhesión o un acuerdo de asociación, el derecho a determinar mediante resolución especial las condiciones bajo las cuales el Parlamento entiende políticamente coherente la puesta en práctica de los mismos.”²⁵⁶

Los principales problemas que la aplicación de las disposiciones del AUE suscitó aludían, de nuevo, a la falta de una clara delimitación del ámbito material de aplicación entre los acuerdos de asociación (art. 238 TCEE) y los acuerdos de carácter comercial (Art. 113 TCEE)²⁵⁷, por cuanto la calificación dentro de una u otra categoría determinaba la apertura del procedimiento de consulta parlamentaria, si éste finalmente era considerado un acuerdo comercial. Por el contrario, si el Consejo aceptaba un contenido asociativo en el tratado, el procedimiento a adoptar era el procedimiento del dictamen conforme. Ello, en última instancia, podía dar lugar a un recorte fraudulento de las potestades de control reconocidas al Parlamento Europeo.

La práctica comunitaria complicaba un poco más esta situación previa, ya que creó un tercer género de convenios, los

(256) Documento A2 86/88, DOCE de 18 de julio de 1988, serie C n° 187, párrafo 13.

(257) La ambigüedad de la referencia realizada por el art. 228 TCEE y la enumeración de algunos instrumentos o medidas orientadas a la consumación de la política comercial europea que hacía el art. 113 TCEE, a título indicativo, impedían fijar con claridad los límites entre ambos tipos de relaciones. Los pareceres discordantes entre la Comisión y el Consejo han venido enfrentando a estas dos instituciones. Si para la primera, la calificación había de acordarse utilizando un criterio instrumental y, en consecuencia, calificar como política comercial toda medida que utilizase alguno de los instrumentos de política comercial enumerados en el art. 113 TCEE. El segundo, favorable a la adopción de criterios objetivos de caracterización, sostenía que sólo aquellas medidas que tuvieran por objeto modificar el volumen o la corriente de intercambio comerciales encajaban dentro del concepto de “acuerdos comerciales”. Sobre esta cuestión CERRO PRADA, B. El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria: la problemática del art. 238 TCEE, *R.I.E.*, pp. 411 y 412.

denominados “acuerdos de cooperación”, que en función de las circunstancias se tramitaban de acuerdo con el art. 113 o según el procedimiento recogido en el art. 235²⁵⁸.

Con objeto de dar cobertura a los nuevos instrumentos de intervención del Parlamento Europeo en la actividad convencional definidos por el AUE, el Parlamento procedió de nuevo a la reforma del contenido de las disposiciones de su Reglamento interno en materia de participación en la negociación y modificación de los tratados y acuerdos²⁵⁹. La nueva regulación siguió las pautas marcadas por los anteriores procedimientos de información, y facultaba al Parlamento, para que en un primer momento solicitase al Consejo ser consultado, en relación con el mandato de negociación que el Consejo se propusiese conferir a la Comisión. Esta consulta sólo podía tener lugar cuando los acuerdos internacionales se enmarcaran dentro de los acuerdos de asociación, los acuerdos comerciales y de cooperación o los de importancia significativa para las Comunidades.

La tramitación parlamentaria de los acuerdos de adhesión, difería de la anterior sobre este particular, puesto que únicamente se preveía que la solicitud de ingreso fuese remitida a la comisión parlamentaria competente en el seguimiento de la actividad convencional comunitaria.

Transcurrida esta fase, el Parlamento Europeo podía solicitar a la Comisión o al Consejo que participasen en un debate antes del inicio de las negociaciones del tratado. Durante el desarrollo de las mismas el Consejo y la Comisión se comprometían a mantener

(258) Art. 235 TCEE: “Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.”

(259) Arts. 32 a 36 RPE.

informada a la Cámara sobre las incidencias de las negociaciones, mediante la transmisión de dicha información a las comisiones parlamentarias que resultaran competentes. Al término de las negociaciones, pero antes de la firma de cualquier acuerdo (entendida como firma de adopción), y sólo respecto de los acuerdos de adhesión, el Parlamento podía decidir la celebración de un nuevo debate sobre el contenido del tratado.

Los resultados derivados de este debate no eran vinculantes para el ejecutivo comunitario, por lo que su celebración había de enmarcarse dentro de las facultades de información reconocidas al Parlamento Europeo por los tratados.

Finalmente la Cámara, sobre la base del informe previo, que a tal efecto redactaba la comisión parlamentaria competente, emitía por mayoría de sus miembros efectivos su dictamen. De forma que, la no obtención del respaldo de la mayoría de los miembros del Parlamento se traducía en una decisión negativa, respecto de la conclusión del acuerdo. Aprobado el dictamen, éste se publicaba en el DOCE.

Según las disposiciones del AUE el procedimiento de dictamen conforme quedaba reservado a la tramitación de los convenios de adhesión y de asociación. Los acuerdos internacionales de importancia significativa, así como los acuerdos comerciales y de cooperación, establecían entre sí distintos procedimientos de conclusión en la tramitación parlamentaria. Respecto de la contribución de la Eurocámara tras la adopción de los tratados internacionales de carácter comercial o de cooperación, el RPE, art. 35.3, establecía que el Consejo informaría a la comisión parlamentaria competente acerca de los elementos esenciales del convenio. Acto seguido, el Parlamento celebraría un debate sobre la base de un informe elaborado por dicha comisión.

A su vez, el art. 34 RPE, regulador de las vías de participación de la Eurocámara en materia de conclusión de acuerdos internacio-

nales de importancia significativa, transformaba la consulta al Parlamento en la presentación de un dictamen. Así, una vez concluidas las negociaciones, se ponía a disposición de la Asamblea el proyecto de acuerdo para que ésta emitiera su dictamen.

El elemento más destacado de estos cuatro procedimientos era la previsión de la adopción de un dictamen conforme respecto de los acuerdos de asociación y adhesión, dictamen, que como hemos dicho anteriormente era preceptivo y vinculante, es decir, la omisión de este requisito de forma sustancial determinaba la nulidad de pleno derecho de lo acordado. Nulidad que en todo caso, sólo podrá ser declarada por el TJCE, tras la conclusión de un recurso de anulación (art. 173 TCEE).

El Tribunal de Justicia, al fallar el denominado caso “Isoglucosa”, había reconocido que la consulta al Parlamento constituía una formalidad sustancial cuyo no respeto entrañaba la nulidad del acto en cuestión²⁶⁰.

Esta caracterización de la participación parlamentaria era y es plenamente extrapolable a las competencias en materia de control convencional atribuidas al Parlamento, por cuanto obtiene cobertura en el marco del procedimiento de consulta.

(260) Caso “Isoglucosa”, STJCE de 29 de octubre de 1980, asunto 138/79. *Roquette Frères S.A. c. Consejo*, fundamento jurídico 33, Rec. 1980, P. 3.360 y asunto 139/79, *Maizena GmbH c. Consejo de las Comunidades Europeas*, fundamento jurídico 34, Rec. 1980, P. 3.424; “La consulta prevista en el art. 43.2 inciso 3, como por otras disposiciones paralelas del Tratado, es el medio que permite al Parlamento participar efectivamente en el procedimiento legislativo de la Comunidad. Esta competencia representa un elemento esencial en el equilibrio institucional querido por el Tratado. Ella es el reflejo, aunque limitado al nivel de la Comunidad, de un principio democrático fundamental, según el cual, los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de la intermediación de una asamblea representativa. La consulta regular al Parlamento en los casos previstos por el Tratado constituye, por lo tanto, una formalidad sustancial cuyo no respeto entraña la nulidad del acto afectado.”

Tras esta resolución del Tribunal de Luxemburgo, la Asamblea comunitaria fue consciente de que acumulaba un gran poder frente a los auténticos órganos decisores comunitarios, ya que éstos ineludiblemente habían de esperar a que el Parlamento elaborase su dictamen para poder adoptar las normas comunitarias internas e internacionales. Demorando la aprobación del dictamen, el Parlamento lograba bloquear el proceso de adopción de decisiones, al mismo tiempo que se aseguraba una mayor entidad y repercusión de sus dictámenes.

A pesar del enorme potencial que el uso de estas maniobras dilatorias han podido conferir al Parlamento de Estrasburgo, no se trataba de mecanismos que permitían un uso ilimitado o desmedido, puesto que estas conductas podían propiciar la interposición en contra del Parlamento Europeo de un recurso por omisión, en la medida en que tras la sentencia Partido Ecologista “Los Verdes”²⁶¹, el Tribunal de Justicia rechaza la inmunidad jurisdiccional de las instituciones europeas, a pesar de la ausencia de previsión alguna sobre su legitimación pasiva en los tratados fundacionales. Otra de las posibles vías de contención de la inactividad del Parlamento Europeo era la presentación ante el Tribunal de Justicia de un recurso de nulidad. Si bien, el principal problema que originaba esta opción era precisamente encontrar el acto del Parlamento Europeo que destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros, incurriese en alguno de los vicios enumerados por el art. 173 TCEE: incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, y desviación de poder. La dificultad surgía porque el comportamiento típico del Parlamento era la mera omisión del dictamen. Esta vía, en cambio, resultaba la más apropiada cuando el objeto del recurso buscaba impugnar el contenido del dictamen parlamentario.

(261) STJCE de 23 de abril de 1986, causa 294/83, Partido Ecologista “Los Verdes” c. Parlamento Europeo, Rec. 1986.

Una ventaja adicional de la que gozaba la Cámara europea frente a las demás instituciones comunitarias en materia de recursos, hacía referencia a la falta de previsión del art. 238 TCEE de un plazo preclusivo dentro del cual el Parlamento debía de emitir su dictamen, lo cual complicaba enormemente la prueba de la omisión²⁶².

La última fase de esta evolución la constituye la firma del TUE. Esta nueva etapa que se inicia con la entrada en vigor del tratado el 1 de noviembre de 1993 supone nuevas conquistas y posibilidades de intervención en favor del Parlamento Europeo en el proceso de definición la política exterior comunitaria, gracias a la extensión de los supuestos comprendidos bajo el procedimiento del dictamen conforme previo. Asimismo, las reformas institucionales permiten consolidar el ejercicio de un control democrático y parlamentario sobre la política exterior de la Unión. Ello de la mano de dos expedientes de control ya conocidos: el dictamen conforme y la consulta al Parlamento Europeo. Sin embargo, a pesar del empuje y reactivación de las facultades reconocidas al Parlamento de Estrasburgo en materia convencional, el TUE incorpora un factor negativo: la elusión de las competencias fiscalizadoras parlamentarias, a través del art. 228.3 TCE, respecto de los acuerdos comerciales que suscitaba la Unión.

El reformado art. 228 TCE en su párrafo 3º recoge la nueva regulación del control parlamentario de la actividad convencional, mediante un sistema de exclusión. Los acuerdos internacionales a los que no se les aplique el procedimiento de dictamen conforme, por no aparecer enumerados en la relación que recoge este precepto, precisarán con anterioridad al momento de la manifestación del consentimiento en obligarse, cumplir el trámite de consulta con el Parlamento, excepto cuando el tratado internacional verse sobre

(262) CERRO PRADA, B. El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria: la problemática del art. 238 TCEE, *R.I.E.*, p. 416.

los acuerdos comerciales contemplados en el art. 113.3, ya que éstos están expresamente excluidos de la fiscalización parlamentaria de la política convencional comunitaria.

Los acuerdos serán negociados por la Comisión y celebrados por el Consejo²⁶³, a quien además corresponde autorizar la apertura de las negociaciones. Esto no constituye ninguna novedad respecto de la regulación precedente. Sí resulta novedosa, la previsión

(263) El Consejo decide la conclusión del tratado por unanimidad, conforme a lo dispuesto en el art. 228 TCE, cuando con arreglo a las disposiciones de los tratados, las materias objeto de negociación precisen para ser adoptadas, en el ámbito interno que el Consejo decida por unanimidad de sus componentes. Este sistema también se aplica en relación con la conclusión de acuerdos de asociación (art. 288 TCE).

El avance en el proceso de integración europea ha supuesto un retroceso del criterio de la unanimidad, como medio de adopción de decisiones a nivel comunitario, y la generalización del voto por mayoría. Sólo en casos muy limitados es preciso el recurso del voto unánime de los miembros del Consejo. Estos casos con el TUE han quedado prácticamente reducidos a las decisiones que se adopten sobre naturaleza, composición y competencias de la Unión.

A las previsiones del art. 228 TCE se hace necesario añadir el contenido del art. 0 TUE, el cual también impone a la hora de concluir nuevos acuerdos de adhesión, la adopción de la decisión por unanimidad del Consejo. Éste es precisamente el procedimiento que se ha seguido en la última ampliación comunitaria que ha concluido con la firma del Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los tratados en los que se fundamenta la Unión (DOCE serie C n° 241 de 29 de agosto de 1994).

La ampliación planteó inicialmente discrepancias entre el Consejo y el Parlamento. En 1994 el Consejo se pronunció por unanimidad de forma favorable a las demandas de adhesión de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia. Sin embargo, el Parlamento se mostró titubeante en un primer momento respecto a la concesión de su dictamen conforme, pues consideraba que la ampliación debía ir acompañada de un reforzamiento de los poderes de la Unión. Finalmente, el Parlamento Europeo otorgó el dictamen conforme a la adhesión de los candidatos el 8 de mayo de 1994 por amplia mayoría. SILVESTRO, M. Modifications des procédures législatives à la suite du Traité sur l'Union Européenne et renforcement des procédures de contrôle politique et administratif. *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, mars 1995, n° 386, pp. 169 y 170.

consignada respecto a las directrices a las que se debe adecuar la Comisión durante la fase de negociación del acuerdo. Si en la redacción del AUE, sólo se le exigía acomodarse a las pautas marcadas por el Consejo, el nuevo texto le impone consultar sus estrategias de negociación con los comités especiales designados por el Consejo. Hecho este que tiende a asimilar el proceso de conclusión de los tratados internacionales al procedimiento legislativo interno, marco en el cual proliferan un sinnúmero de comités asesores dependientes o vinculados al Consejo.

Los únicos expedientes de control identificados por el art. 228 TCE hacen referencia al dictamen conforme, introducido por el AUE y al procedimiento de consulta parlamentaria previa a la conclusión de los tratados. El ámbito de aplicación del dictamen conforme se amplía, al tradicional marco definido por el AUE: los acuerdos de adhesión²⁶⁴ y de asociación²⁶⁵, el TUE incorpora los acuerdos de cooperación, los acuerdos que originen implicaciones presupuestarias importantes para la Comunidad y los acuerdos cuya celebración suponga la modificación de un acto aprobado con arreglo al procedimiento de codecisión (art. 189. B TCE).

La nueva redacción del art. 228 TCE se acomoda a las pretensiones expresadas por la Eurocámara, que desde la entrada en vigor del AUE había venido solicitando que el procedimiento de dictamen conforme se ampliase, tan pronto como fuera posible, a todos aquellos acuerdos internacionales de importancia, puesto que entendía que la limitación de este procedimiento a los acuerdos de adhesión y asociación resultaba arbitraria y carente de sentido.

Asimismo, la extensión del ámbito de aplicación del dictamen conforme va a permitir corregir algunas prácticas comunitarias que con objeto de eludir el control de los acuerdos internacionales

(264) Art. 237 TCEE, actual art. 0 TUE.

(265) Art. 238 TCEE y también en la actualidad art. 238 TCE, si bien desaparecen los párrafos 2 y 3, y se modifica el contenido del primer párrafo.

vía dictamen conforme, canalizaban la conclusión de convenios bajo la denominación de acuerdos de cooperación, los cuales únicamente preveían la intervención de la Asamblea comunitaria mediante el procedimiento de consulta.

Pese a las ventajas del nuevo sistema de control, todavía subsiste el problema de deslinde de la política comercial y las relaciones de asociación-cooperación, que previsiblemente continuará generando conflictos entre las instituciones comunitarias, especialmente entre el Consejo, única institución competente para calificar los acuerdos internacionales que suscribe la Comunidad²⁶⁶ y el Parlamento Europeo, institución a la que los tratados encomiendan el control de la actividad convencional concluida por el ejecutivo europeo. Es posible que los conflictos persistan, si se tiene en cuenta que los acuerdos de asociación y cooperación, están sujetos a una tramitación ante la Cámara que supone la concesión de un auténtico derecho de veto sobre la conclusión de los tratados, mientras que la decisión en obligarse, en materia de acuerdos comerciales, la adopta en exclusiva el Consejo, sin la participación, ni siquiera a título consultivo del Parlamento de Estrasburgo. Curiosamente, un instrumento que los tratados constitutivos ordenaron para fiscalizar la producción de convenios con contenido económico o financiero, es excluido, por medio del TUE, del control de los acuerdos comerciales.

(266) El RPE en sus arts. 90 y 53 contempla la participación de las comisiones parlamentarias competentes, atendido el contenido del tratado, en la verificación del fundamento jurídico de los acuerdos internacionales. A pesar de que los tratados fundacionales no prevén la participación del Parlamento Europeo en esta fase, sí reconocen la competencia de éste para interponer un recurso de anulación contra las decisiones de las restantes instituciones comunitarias, cuando dicho recurso persiga salvaguardar las prerrogativas de la Cámara (art. 173 TCE, modificado para recoger en su tenor la jurisprudencia del TJCE, especialmente, la sentencia de 22 de mayo de 1990, asunto 70/88. Parlamento Europeo c. Consejo, Rec. 1990, pp. 2.041 y ss., donde por primera vez el alto tribunal comunitario reconoce la legitimación activa de la Cámara europea, para interponer un recurso de anulación).

El TUE intenta que no afecten, en perjuicio del Parlamento, las competencias legislativas internas y que por medio de las normas internacionales no se vacíe de contenido de disposiciones de derecho interno, en cuya adopción ha participado de forma decisiva la voluntad mayoritaria de la Cámara. Así reconoce que la modificación de normas internas aprobadas de acuerdo con el procedimiento de codecisión serán acordadas siguiendo los trámites del dictamen conforme previo, lo que equivale a reconocer de nuevo un derecho de veto al Parlamento acerca de la conclusión del convenio.

Una cuestión no resuelta por el Tratado es la relativa a establecer los criterios en virtud de los cuales se puede concretar el concepto jurídico indeterminado que recoge el párrafo 3 del art. 228. Será la práctica convencional comunitaria o el propio Tribunal de Justicia, en caso de controversia, quien defina el contenido de los acuerdos que tengan implicaciones presupuestarias importantes para la Comunidad.

El procedimiento de tramitación del dictamen conforme no difiere sustancialmente del concretado por el RPE, tras la firma del AUE, el elemento más significativo lo constituye la facultad conferida al Parlamento Europeo de aprobar recomendaciones mientras se esté desarrollando la fase de negociación, a fin de que éstas se tengan en cuenta antes de la celebración del acuerdo internacional.

La solicitud de dictamen conforme se elevará a la Cámara inmediatamente después de la adopción del tratado. En caso de urgencia, el Consejo y el Parlamento Europeo podrán fijar un plazo para la emisión del dictamen conforme, transcurrido el cual, ante el silencio de los tratados y el carácter de autorización parlamentaria que parece atribuirse al dictamen conforme, consideramos razonable entender que la Cámara ha rechazado la propuesta presentada, por lo que el Presidente del Parlamento devolvería dicho acuerdo al Consejo para que lo examine de nuevo.

Otras de las posibles actuaciones que expresamente los tratados han reconocido al Consejo es la impugnación de la omisión del Parlamento, ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, sobre la base del art. 175 TCE. Sin embargo, esta vía tampoco ofrece una solución definitiva, ya que únicamente constatará la inactividad del Parlamento que impide actuar al Consejo, obligando a la Cámara a emitir un dictamen, sea del signo que sea, lo cual no excluye que el Parlamento opte por un dictamen contrario a la conclusión del convenio, que obligaría al Consejo a reconsiderar el contenido del acuerdo internacional. Mejor respuesta ha obtenido la actitud obstruccionista de la Cámara, cuando el dictamen parlamentario sólo tiene atribuido carácter consultivo. En estos casos, transcurrido el plazo conferido o fijado de común acuerdo entre el Parlamento y el Consejo sin que el órgano parlamentario hubiese aprobado su dictamen, el Consejo podrá pronunciarse sin él.

La participación meramente consultiva del Parlamento posibilita que la omisión de un requisito, cuya concurrencia es querida por los tratados no incida en la validez del acto adoptado, y ello a pesar del convencimiento de que “la consulta ... es el medio que permite al Parlamento participar efectivamente en el procedimiento legislativo de la Comunidad...”²⁶⁷.

El art. 228 TCE restringe esta manera anormal de conclusión de los convenios internacionales a los supuestos en los que medie algún tipo de urgencia. Al menos, esto parece deducirse del tenor literal de este precepto, “el Parlamento Europeo emitirá su dictamen en un plazo que el Consejo podrá fijar según la urgencia. De no mediar dictamen al término de dicho plazo, el Consejo podrá pronunciarse sin él”. Aceptar otro tipo de interpretación supondría, a nuestro juicio, negar la vigencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, además de propiciar la creación de una vía adecuada para una acción abusiva del Consejo, quien amparándose en este

(267) *Vide* nota 34.

artículo podría imponer plazos de emisión de dictámenes breves con vistas a eludir dicho trámite, una vez concluido el período otorgado. Si los tratados parecen querer limitar las demoras dolosas del Parlamento en la elaboración de sus dictámenes consultivos, también deberían rechazar las actitudes abusivas del ejecutivo europeo. En todo caso, en el supuesto de persistencia de algún tipo de acción contraria a la voluntad del legislador comunitario, ya sea protagonizada por el Parlamento, ya por el Consejo, los tratados ofrecen los mecanismos adecuados para neutralizarlas y eliminarlas, el recurso ante el Tribunal de Justicia vía anulación (art. 175 TCE) o mediante el recurso por omisión (art. 173 TCE).

El expediente de control del dictamen consultivo se reserva a todos aquellos acuerdos internacionales cuyo objeto no precise la participación de la Cámara europea a través del procedimiento de dictamen conforme previo a la conclusión del tratado, y siempre y cuando no aborden materias específicas de la política comercial comunitaria (art. 113.3 TCE), las cuales por mor del art. 228.3 TCE, quedan liberadas de la fiscalización del Parlamento Europeo.

La tendencia hacia la asimilación de potestades legislativas internas y de las competencias de control de la actividad convencional, defendida por la doctrina tras la firma del AUE, queda de alguna materia confirmada con el art. 228 que resulta del Tratado de Maastricht, si bien la identificación no comprende los procedimientos concretos de participación del Parlamento en uno y otro tipo de normas. En este sentido, el párrafo 3 afirma que "... el Consejo concluirá los acuerdos previa consulta al Parlamento Europeo, incluso cuando se trate de un ámbito en el que resulte necesario el procedimiento contemplado en el art. 189.B²⁶⁸ o el

(268) El art. 189 B TCE regula el llamado "procedimiento de codecisión", en virtud del cual el Parlamento adquiere competencias legislativas de carácter negativo, ya que, si bien no es competente para decidir la aprobación definitiva de la norma, si está habilitado para impedir o vetar su aprobación final por el Consejo.

contemplado en el art. 189 C²⁶⁹ para la adopción de normas internacionales...”.

El párrafo 6 de este artículo reconoce el derecho de solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones de los tratados, sin embargo, no otorga ningún tipo de legitimación activa al Parlamento Europeo. Los únicos sujetos habilitados a tal efecto son el Consejo, la Comisión o los Estados miembros. De nuevo se plasma, en el ordenamiento comunitario el distinto carácter con que se configura la participación de la Cámara en el procedimiento de celebración de los acuerdos internacionales. En aquellos Estados miembros en los que se prevé la interposición de un recurso de inconstitucionalidad previo a la conclusión de tratados internacionales, los Parlamentos aparecen legitimados para acudir ante el Tribunal Constitucional en demanda de confirmación de la constitucionalidad de la norma internacional²⁷⁰.

La valoración que la nueva configuración de las potestades de control ofrece a la doctrina, resulta positiva en líneas generales, pese a esto, los autores resaltan las deficiencias todavía existentes en la configuración de los mecanismos de control. En otro orden de cosas, Robles Carrillo, destaca el carácter excesivamente rígido del sistema introducido por el TUE, ya que es preciso que el Parlamento Europeo emita un dictamen, excepto en materia de convenios internacionales comerciales, aunque se trate de acuerdos poco relevantes para los intereses comunitarios²⁷¹.

(269) El art. 189 C TCE ordena el denominado “procedimiento de cooperación”, gracias al cual las enmiendas presentadas por el Parlamento o el rechazo de la Cámara de la posición común sostenida por el Consejo, imponen la aprobación unánime del Consejo para superar el desacuerdo, en cuanto al texto, del Parlamento.

(270) En el caso español dicha legitimación en favor de las Cámaras aparece consignada en el art. 95.2 CE.

(271) ROBLES CARRILLO, M.A, *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, pp. 382 y ss.

La crítica efectuada por esta autora se centra en la falta de variedad de los mecanismos de control diseñados por los tratados y en el limitado alcance con que se define la participación parlamentaria en materia convencional. Mientras en los Estados miembros se opta en general por combinar expedientes de control de carácter constitutivo: la aprobación o autorización parlamentaria de la conclusión, con expedientes de naturaleza autónoma, como puede ser la información posterior a la celebración del acuerdo; el ordenamiento comunitario sólo prevé mecanismos de control de carácter constitutivo: los dictámenes. Si la participación de las asambleas nacionales no se reduce a la intervención en el procedimiento de la conclusión, sino que se extiende al control de la ejecución de los tratados y al reconocimiento de legitimación para incoar el control jurisdiccional de la actividad convencional, bien con carácter previo, bien con posterioridad a la conclusión de los acuerdos internacionales; la contribución parlamentaria comunitaria queda restringida a la intervención del Parlamento en el procedimiento de conclusión de los tratados²⁷².

Nada prevén los tratados acerca de la participación del Parlamento en la ejecución de los acuerdos internacionales²⁷³ suscritos por la Unión. No obstante, la ausencia de regulación no significa necesariamente que la Eurocámara no pueda intervenir en esta fase. Dos son a juicio de la doctrina las vías que van a favorecer la intervención parlamentaria. La primera estaría constituida por las posibilidades de acción que le reconoce las competencias legislativas y presupuestarias internas. Sin habilitación presupuestaria y sin un desarrollo legislativo interno no es posible la ejecución de los acuerdos internacionales concluidos. La segunda vía de acción vendría configurada por la previsión en algunos convenios celebrados por la Comunidad, de órganos paritarios de seguimiento de los progresos del tratado, en cuya composición estaría representada la Asamblea europea, o bien a través de las creación de delegaciones interparlamentarias.

(272) *Ibíd.*, p. 368.

(273) *Ibíd.*, pp. 395 y ss.

IV.G “La verdadera bestia negra de los poderes del Parlamento”²⁷⁴: la imposibilidad jurídico-práctica de ejercer un control parlamentario sobre el sinfín de Comités que actúan en el marco de la Comunidad Europea

Desde los primeros años de andadura de las Comunidades Europeas, y sobre la base jurídica que constituye la habilitación consignada en el art. 155 TCEE, la Comisión ha ido asumiendo la ejecución de las normas dictadas por el Consejo, cuando éste expresamente se la ha atribuido. Sin embargo, esta cesión de competencias ejecutivas no ha resultado gratuita. El Consejo, a través de un mecanismo muy similar a la técnica de la delegación de poderes o de competencias²⁷⁵, o bien, según sostiene otro sector

(274) **Calificación con la que Silvestro hace alusión al problema comúnmente denominado comitología. SILVESTRO, M, Modifications des procédures législatives à la suite du Traité sur l'Union Européenne et renforcement des procédures de contrôle politique et administratif. *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, p. 170.**

(275) ALLÚE BUIZA, A, *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, p. 216.

BRADLEY, K. Comitology and the law: through a glass, darkly. *Common Market Law Review*, agosto 1992, vol. 29, n° 4, p. 693 y ss. Este último autor, siguiendo la argumentación realizada por el Tribunal de Justicia en las sentencias MERONI de 13 de junio de 1958, asuntos 9-56 y 10-56, Rec. 1958, pp. 18 y ss., así como 59 y ss., considera que la atribución de competencias habrá de adecuarse a los contenidos de la delegación:

- La decisión de delegación no puede investir a la autoridad delegada de poderes distintos de aquellos que la autoridad delegante ha recibido en virtud de los tratados.

- La decisión indicará los poderes de ejecución exactamente delegados y las condiciones a las que se somete dicha delegación.

- La delegación puede afectar a poderes reglados, así como a poderes discrecionales, “teniendo en cuenta que las consecuencias resultantes de una delegación de poderes son muy diferentes, dependiendo de que la misma afecte a poderes de ejecución netamente delimitados y cuyo uso, de hecho, es susceptible de un control riguroso a la vista de criterios objetivos fijados por la autoridad delegante, o a un poder discrecional, implican una

de la doctrina, mediante un sistema de atribución de poderes que no debe confundirse con la delegación de competencias propia del Derecho administrativo²⁷⁶, ha sometido la aplicación de las decisiones de la Comisión a la participación de comités compuestos por representantes de los Estados miembros. Estos comités cuya proliferación se ha revelado especialmente notable tras la entrada en vigor del AUE, inciden de forma significativa en la determinación del contenido final de la decisión de ejecución.

La generalización de la intervención de estos consejos sectoriales intergubernamentales reporta una pluralidad de consecuencias negativas para los intereses comunitarios, perjudicando notablemente la posición institucional de la Comisión y el Parlamento Europeo, mientras se ven reforzados los criterios de actuación del Consejo, quien gracias a la participación de los Estados miembros logra que las decisiones ejecutivas que adopte la Comisión no se

amplia libertad de apreciación... que la delegación de un poder discrecional, confiando a autoridades diferentes de éstas que han estado establecidas por los tratados para asegurar y controlar el ejercicio en el marco de sus respectivas atribuciones, afectará al equilibrio de poderes...” (sentencia MERONI, pp. 43 y 44).

El propio Parlamento Europeo comparte esta calificación. Resolución sobre las competencias ejecutivas de la Comisión (comitología) y el papel de la Comisión en las relaciones exteriores de la Comunidad, de 13 de diciembre de 1990 (DOCE serie C nº 19 de 28 de enero de 1991, pp. 273 y ss.). Resolución sobre los problemas de comitología vinculados con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, de 16 de diciembre de 1993 (DOCE serie C nº 20 de 24 de enero de 1994, pp. 176 y ss.).

(276) “En el orden jurídico interno el órgano delegado se sitúa en dependencia respecto del delegante, que puede revocar la delegación y recuperar plenamente su competencia. En el orden jurídico comunitario, el Consejo no adquiere un poder de tutela sobre la Comisión; la Comisión no es una Institución subordinada al Consejo. La atribución, a tenor de esos preceptos de los tratados, es irrevocable como tal parcela de competencias conferidas a la Comisión y el Consejo sólo podría revocar un acto singular cuando concurren ciertas circunstancias.” MANGAS MARTÍN, A. El Acta Única Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. *Revista de Instituciones Europeas*, septiembre-diciembre 1988, vol. 15, nº 3, p. 794.

desmarquen de los objetivos e intereses propugnados por los Estados miembros, cuyo defensor en el orden comunitario es el mismo Consejo.

El Parlamento Europeo se encuentra, como consecuencia de la existencia de estos comités, limitado en el ejercicio de sus potestades de control, ya que éstas cesarán donde finalice la actuación de la que es responsable la Comisión, pues, de acuerdo con los tratados, la Eurocámara no está facultada para intervenir las resoluciones que adopten los representantes gubernamentales. ¿Cómo imputar la adopción de una determinada norma de ejecución a la Comisión? ¿Hasta qué punto se puede hacer responsable del acto a la Comisión, cuando en la adopción han intervenido dos sujetos y se desconoce el contenido de las propuestas presentadas por cada uno?. Gracias a estos comités la responsabilidad de la Comisión se diluye en fase de ejecución.

Al mismo tiempo, la propia Comisión ve interferidos los principios que rigen su actuación. La participación de los comités quiebra no sólo el carácter autónomo de la actuación de la Comisión, sino que también el orden institucional comunitario, definido por los tratados, por cuanto, en ausencia de acuerdo entre la Comisión y el comité, la decisión revierte al Consejo. La situación se complica un poco más si se tiene en cuenta que no está definida la jerarquía normativa en el ordenamiento comunitario, lo que provoca que tampoco esté bien delimitado el marco de la ejecución. Ante la ausencia de una reforma en el Derecho comunitario acerca de las potestades que comprende la ejecución, ha sido el propio Tribunal de Justicia el encargado de dotar de contenido al concepto jurídico de ejecución, para lo cual ha optado por una interpretación extensiva del concepto, que comprende amplios poderes de apreciación y de acción²⁷⁷.

(277) STJCE 30 de octubre de 1975, caso 23-75 Rey Soda c. Cassa Conguaglio Zucchero, Rec. 1975, pp. 1.300 y ss.; STJCE 15 de abril de 1970, caso 41-69 Chemiefarma c. Comisión, Rec. 1970, pp. 683 y ss.

Los comités de representantes de los Estados miembros surgieron en 1962, en el marco de la organización del mercado de productos agrícolas comunitarios, de donde se extendieron a la esfera de la ejecución de la política agrícola común. Las importantes ventajas que este tipo de comités reportaba al Consejo, favorecieron su rápida implantación en todos sus ámbitos competenciales. Según denuncia Bradley, el florecimiento de estos consejos sectoriales tuvo lugar, normalmente con la connivencia de la Comisión y a pesar de la oposición del Parlamento Europeo²⁷⁸.

El amplio desarrollo del recurso a comités de expertos por todas las instituciones comunitarias y en todas las etapas de la producción legislativa, ha determinado que en la actualidad resulte complicado, no sólo conocer a ciencia cierta el número de comités que actúan en el interior de la Comunidad, sino también proceder a una clasificación rigurosa de los mismos²⁷⁹. Desde el punto de vista formal, la diversidad de comités es muy amplia. Algunos son creados como consecuencia de la decisión del Consejo, otros vienen impuestos por las mismas disposiciones de los tratados²⁸⁰, y otros, sin embargo, surgen de las decisiones que adopta la Comisión. En ocasiones, la norma de creación del comité impone la preceptividad de su consulta, en otras, por el contrario, se establece el carácter facultativo de ésta. Algunos se constituyen con carácter permanente, otros no. Algunos están compuestos únicamente por funcionarios y autoridades de los Estados miembros, en otros participan conjuntamente con éstos, representantes de los trabajadores y empresarios. Las decisiones en el interior de algunos de ellos se obtienen recurriendo al procedimiento de votación, en otros, en cambio, no, y en función de la configuración del comité, la vinculación con el órgano que los crea aparece más o menos nítidamente perceptible.

(278) BRADLEY, K, Comitology and the law: through a glass, darkly. *Common Market Law Review*, p. 694.

(279) BUITENDIJK, G.J. y VAN SHENDELEN, M.P.C.M. Brussels advisory committees: a channel for influence? *European Law Review*, febrero 1995, vol. 20, nº 1 pp. 37 y ss.

(280) Art. K.4 TUE, arts. 18 y 19 TCECA.

El número exacto de comités que actúan en torno a la Comisión se desconoce. En el presupuesto para el año 1990, la Comisión se refería en sus partidas presupuestarias a 994 comités, si bien se sospecha que en la actualidad y, entonces también, participaban en los quehaceres europeos bastantes más comités que los que expresamente se mencionaban.

La mayoría de los comités cuya existencia se reconoce se adscriben a los servicios comunitarios de agricultura, política social, telecomunicaciones, mercado interior y medio ambiente²⁸¹. Estos datos, unidos a la difícil definición del estatus de los miembros de los comités, puesto que no siempre se puede predicar la condición de expertos de los mismos, y al hecho de la amplia variedad de funciones que desarrollan, siendo las menos de consulta, evidencian la verdadera dimensión del problema. Centraremos la exposición en torno a la acción de los comités que condicionan la ejecución por la Comisión de las competencias de ejecución previamente transferidas por el Consejo, ya que es la intervención generalizada de este tipo de órganos la que merma las facultades de fiscalización que el Parlamento Europeo ejerce sobre la ejecución de las políticas comunitarias que realiza la Comisión²⁸².

(281) De los 50.000 representantes de los Estados miembros cuya participación era aceptada por las fuentes comunitarias en 1989, 12.664 expertos intervenían en el departamento de agricultura, 8.197 en el de política social, 6.969 en telecomunicaciones, 4.880 en la puesta en marcha del mercado interior y 3.157 en medio ambiente. Los departamentos a los que se adscribía un menor número de expertos estaban representados en 1989 por política estructural que contaba tan sólo con 11 asesores y control financiero con 12. Datos extraídos de BUITENDIJK, G.L. y VAN SCHENDELEN, M.P.C.M., Brussel advisory committees: a channel for influence? *European Law Review*, pp. 42 y 43.

(282) En relación con la participación de los comités consultivos durante el proceso de elaboración de la iniciativa legislativa comunitaria, PLAZA SOLER, J.C, Los procedimientos nomogenéticos del Derecho Europeo tras el Tratado de Maastricht. *Revista General del Derecho*, pp. 3.163 y ss. CASSANMAGNAGO CERRETI y VANNI d'ARCHIRAFI. Debates del Parlamento Europeo nº 3-440 de 14 de diciembre de 1993, pp. 102 a 104.

1) **La atribución de competencias ejecutivas a la Comisión hasta la entrada en vigor del AUE**

El Consejo, en virtud del art. 155.4 TCEE, podía atribuir, caso por caso, poderes de decisión de naturaleza ejecutiva en favor de la Comisión. Para ello era preciso que el Consejo, a través de una norma de base, renunciara a aprobar él mismo las normas de aplicación y cediese a la Comisión la competencia ejecutiva sobre esa concreta materia. Los tratados constitutivos no imponían esta conducta al Consejo, quien podía mantener y dictar las normas de ejecución, o bien, atribuir a la Comisión la competencia de ejecución, condicionando o no el ejercicio de la misma²⁸³. A partir de la década de los sesenta y en el marco de la ordenación del mercado de productos agrícolas comunitarios, el Consejo comenzó a hacer uso de la facultad consignada en el art. 155 TCEE, si bien condicionando la habilitación de la Comisión, atendidas las materias objeto de transferencia, ya a la consulta previa a comités formados por representantes de los Estados miembros, o ya a la obligación de preparar la decisión de ejecución en estrecha colaboración con dichos comités intergubernamentales, llegándose, en estos casos, a hacer prevalecer la opinión de los comités sobre la de la Comisión.

La distinta contribución de los comités de representantes de los Estados miembros en el proceso de adopción de la decisión ejecutiva, permitió realizar una primera clasificación de estos órganos. Así en 1969 la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo propuso una clasificación que ha permanecido hasta nuestros días. De acuerdo con esta clasificación, podían distinguirse tres tipos de comités: los comités consultivos, los comités de gestión y los comités de reglamentación. Mientras los primeros participaban en la adopción de los actos de ejecución a

(283) Acerca del carácter facultativo de la cesión, el fundamento jurídico 9 STJCE de 17 de diciembre de 1970, caso 25-70 Einfuhr-Und Vorratsstelle Getreide c. Köster. Rec. 1970, p. 1.172.

través de la emisión de un dictamen cuyo contenido no era vinculante para la Comisión, los otros dos incidían con mayor medida en la redacción final de la decisión.

Los comités de gestión intervenían una vez que la Comisión aprobaba el proyecto normativo de ejecución. Si tras consultar al comité, éste elaboraba un dictamen favorable, conforme al mismo sistema de mayoría cualificada definido en el art. 148 TCEE, no emitía su dictamen o no reunía la mayoría impuesta por el art. 148, la Comisión adoptaba el reglamento ejecutivo. En cambio, si el comité de gestión votaba por mayoría cualificada en contra del proyecto presentado por la Comisión, ésta debía remitir el reglamento al Consejo, pudiendo, a pesar de ello, aplicar la norma o bien suspender su aplicación. Transcurrido el plazo de un mes se entendía, en ausencia de decisión del Consejo, que éste confirmaba la decisión adoptada por la Comisión.

La sumisión de la aplicación de las normas ejecutivas a la participación de un comité de reglamentación imponía un régimen más restrictivo a las facultades de acción de la Comisión, ya que únicamente si el comité de reglamentación elaboraba un dictamen favorable, según la mayoría cualificada exigida por el art. 148 TCEE, se adoptaba el acto propuesto por la Comisión, pero si no emitía el dictamen o éste tenía un sentido negativo, aunque tal pronunciamiento hubiese sido aprobada mediante mayoría simple de los miembros del comité, el proyecto quedaba paralizado y la Comisión tenía que remitir su propuesta al Consejo, quien recuperaba por esta causa la competencia cedida. Sólo si el Consejo no decidía en el plazo de 3 meses, la competencia retornaba a la Comisión, quien podía adoptar su proyecto²⁸⁴. Cuando el Consejo se limitaba dentro del plazo preestablecido a rechazar la proposición de la Comisión, pero se abstenía de formular una solución

(284) MANGAS MARTÍN, A, El Acta Única Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. *RIE.*, pp. 790 y 791.

alternativa, la Comisión continuaba siendo competente para dictar, siguiendo el procedimiento que reglamentaba la actuación del comité, cuantas medidas considerase apropiadas, con la esperanza de que reiniciado el procedimiento alguna fuese finalmente adoptada²⁸⁵.

La legalidad de la cesión de competencias de ejecución, sometidas al cumplimiento de los requisitos impuesto por el Consejo fue defendida por el Tribunal de Luxemburgo en la sentencia del caso Köster²⁸⁶. En ella reconocía que “...las disposiciones de ejecución de reglamentos de base pueden ser decididas siguiendo un procedimiento distinto del regulado en el art. 43²⁸⁷, bien por el mismo Consejo, bien por la Comisión en virtud de una habilitación realizada conforme al art. 155²⁸⁸.”... De acuerdo con el art. 155 la Comisión ejerce las competencias que el Consejo le confiere para la ejecución de las reglas que él establece: que esta disposición, cuyo empleo es facultativo, permite al Consejo determinar las modalidades eventuales a las que subordina el ejercicio por la Comisión, del poder a ella atribuido;

que el procedimiento mencionado “de comité de gestión” toma parte de las modalidades a las que el Consejo puede legítimamente subordinar una habilitación a la Comisión;

que resulta, en efecto, del análisis del mecanismo instaurado... que la misión del comité de gestión es dar dictámenes sobre el proyecto de medidas propuestas por la Comisión...

(285) STJCE de 5 de octubre de 1977, caso 5-77, Tedeschi c. Denkavit, Rec. 1977, fundamento jurídico 55, p. 1.580.

(286) STJCE de 17 de diciembre de 1970, asunto 25-70, Einfuhr-Und Vorratsstelle Getreide c. Köster, Rec. 1970, pp. 1.170 y ss.

(287) La referencia se realiza al art. 43 TCEE regulador de la política agrícola común.

(288) Fundamento jurídico 6 *in fine* de la STJCE de 17 de diciembre de 1970.

que en caso de dictamen no conforme del comité, la única obligación que incumbe a la Comisión es la de comunicar al Consejo las medidas adoptadas...

que el comité de gestión no tiene, en consecuencia, el poder de tomar una decisión en el lugar de la Comisión o del Consejo;

que, en adelante, sin desvirtuar la estructura comunitaria y el equilibrio institucional, el mecanismo del comité de gestión permite al Consejo atribuir a la Comisión un poder de ejecución de una amplitud apreciable..."²⁸⁹

La ausencia de un concepto de ejecución de decisiones definido en el ordenamiento comunitario, fue suplido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que se mostró generosa sobre este particular. De este modo, en las sentencias *Chemiefarma* y *Rey Soda*²⁹⁰, recogió un contenido extenso de la noción de ejecución, que comprende la potestad de dictar tanto disposiciones generales como particulares, e incluso cuando esas disposiciones requieran hacer uso de amplias facultades discrecionales.

La ejecución de la norma comprende, conforme a la sentencia *Chemiefarma*, algo más que el ejercicio de competencias no reglamentarias. El Tribunal en este fallo afirmaba que "el art. 155 del TCEE, que prevé la atribución a este efectos de competencias a la Comisión por el Consejo, no limita esta habilitación a las competencias no reglamentarias"²⁹¹. El reconocimiento de poder reglamentario a la Comisión introdujo un problema adicional, porque en el ordenamiento comunitario no se ha establecido claramente una diferenciación entre normas de rango legal y normas reglamentarias, y lógicamente, menos aún se ha definido

(289) Fundamento jurídico 9 de la STJCE de 17 de diciembre de 1970.

(290) STJCE de 15 de julio de 1970, asunto 41-69 ACF *Chemiefarma* c. Comisión, Rec. 1970, pp. 683 y ss. STJCE de 30 de octubre de 1975, asunto 23-75 *Rey Soda* c. *Cassa Conguaglio Zucchero*, Rec. 1975, pp. 1.300 y ss.

(291) Fundamento jurídico 62 de la STJCE de 15 de julio de 1970.

la jerarquía de las normas reglamentarias. Tipologías, en cambio, consolidadas en los ordenamientos nacionales de los Estados miembros.

Más completo resulta el conjunto de facultades que conforman la ejecución en la segunda de las sentencias anteriormente mencionadas, puesto que “resulta de la economía del Tratado... que la noción de ejecución debe de ser interpretada ampliamente”²⁹²... que la Comisión siendo la única capaz de seguir de manera constante y atenta la evolución de los mercados agrícolas y de actuar con la urgencia que requiere la situación, el Consejo puede, dentro del dominio de la política agrícola común, conferir a la Comisión amplios poderes de apreciación y acción”²⁹³, y aunque... “el Consejo haya atribuido de esta manera una amplia competencia a la Comisión, los límites de esta competencia deben ser apreciados, atendiendo a los objetivos generales esenciales de la organización del mercado y menos en función del sentido literal de la habilitación”²⁹⁴. Esta postura la reconsiderará posteriormente al sostener que el Consejo debe claramente especificar los límites del poder conferido a la Comisión²⁹⁵.

En 1989 el Tribunal reconoció que “ el concepto de ejecución en el sentido de dicho artículo (145.3 TCEE) comprende, a la vez, la elaboración de las normas de aplicación y la aplicación de las normas a casos particulares, mediante actos de alcance individual. Como el Tratado utiliza el término “ejecución” sin restringir su alcance mediante una precisión adicional, no puede interpretarse que dicho término excluya los actos individuales”²⁹⁶.

(292) STJCE de 30 de octubre de 1975, fundamento jurídico 10.

(293) *Idem* fundamento jurídico 11.

(294) *Idem* fundamento jurídico 14.

(295) STJCE de 5 de julio de 1988, asunto 291/86, *Central-Import Münster c. Hauptzollamt Münster*, Rec. 1988, fundamento jurídico 16, p. 3.706.

(296) STJCE de 24 de octubre de 1989, asunto 16/88 *Comisión c. Consejo*, Rec. 1989, fundamento jurídico 11, p. 3.485.

2) La evolución de los comités intergubernamentales con el AUE

La firma del Acta Única Europea introdujo cambios significativos en el ámbito jurídico que propiciaron la cesión de competencias ejecutivas propias del Consejo en favor de la Comisión. En efecto, el art. 10 AUE, sin modificar el tenor literal del art. 155 TCEE, adiciona un tercer párrafo al art. 145 que regula las competencias del Consejo. En virtud de este nuevo inciso se imponía al Consejo la obligación de desprenderse de sus poderes de ejecución en favor de la Comisión. La cesión, al igual que había ocurrido con antelación a la entrada en vigor del AUE, tendría lugar caso por caso, pudiendo el Consejo modalizar las características de la cesión. El tercer párrafo del art. 145 disponía que: “el Consejo... atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución. Las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiere establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo.”

El carácter obligatorio de la atribución de competencias se impuso finalmente en la redacción del precepto, gracias al convencimiento, tanto de la comisión como del Consejo y de la doctrina, de que el Consejo tenía que hacer un uso mayor de la habilitación del art. 155 TCEE, porque era la Comisión el órgano que estaba más capacitado para asumir la ejecución del Derecho comunitario. Gracias a su estatuto y régimen competencial, la Comisión era la institución encargada de garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común, asumía la gestión de la Comunidad, mantenía estrechos y permanentes canales de comunicación con las administraciones nacionales y estaba dotada de servicios técnico-administrativos adecuados para desarrollar la ejecución normativa de la legislación comunitaria²⁹⁷. Sin embargo, la redacción defini-

(297) MANGAS MARTÍN, A, El Acta Única Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, *R.I.E.*, pp. 791 y 792.

tiva no se acomodó a las pretensiones inicialmente propuestas. La Comisión no adquirió un poder de ejecución de carácter autónomo y general, sino que, en su lugar, el art. 145.3 ofrecía una atribución singular de competencias de ejecución. De la redacción del Tratado la doctrina deducía que “el titular del poder de ejecución sigue siendo el Consejo, pero éste tiene la obligación de atribuir, como conducta general y habitual, su ejercicio en cada caso a la Comisión”, de forma que la retención de competencias de aplicación por parte del Consejo, ha de tener siempre carácter excepcional²⁹⁸.

Siguiendo el último inciso del art. 145.3 TCEE, el Consejo dictó la Decisión 87/373/CEE, de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión²⁹⁹. Las irregularidades de su tramitación³⁰⁰ indujeron al Parlamento Europeo a demandar ante el Tribunal de Justicia la nulidad de la disposición, pretensión que no consiguió, debido a que el Tribunal de Justicia, si bien admitió a trámite el recurso se acogió a la argumentación del Consejo que sostenía la falta de legitimación activa de la Cámara para interponer un recurso de anulación, según el art. 173 TCEE³⁰¹.

La Decisión de 1987 establece tres procedimientos, conjuntamente con un cuarto procedimiento destinado a la adopción de medidas de salvaguardia, a los que se acomodará la ejecución que aborde la Comisión en virtud del art. 145.3 TCEE, salvo en los casos específicos en que se reserve el ejercicio directo de las competencias de ejecución el propio Consejo³⁰². Los nuevos procedimientos no afectan a las modalidades de ejercicio de las competencias conferidas a la Comisión con anterioridad a la

(298) *Ibíd*em p. 793.

(299) DOCE serie L nº 197 de 18 de julio de 1987.

(300) El Consejo sometió a consulta del Parlamento Europeo un texto muy distinto al que posteriormente acordó con la Comisión.

(301) STJCE de 27 de septiembre de 1988, causa 302/87, “Comitología”, Rec. 1988, pp. 5.615 y ss.

(302) Art. 1 de la Decisión del Consejo 87/373/CEE de 13 de julio de 1987.

entrada en vigor de la Decisión. Estos en caso de modificación o prórroga, podrán establecer que los nuevos procedimientos se acomoden a los consignados en la decisión o mantener los ya existentes³⁰³.

Los tres procedimientos regulados se asemejan, en cuanto a la ordenación y configuración del procedimiento, a los procedimientos que, antes de la entrada en vigor del AUE, ordenaban la actuación de los comités consultivos, los comités de gestión y los comités de reglamentación, por lo que desde algún sector doctrinal³⁰⁴, se tiende a identificar el procedimiento I con los comités consultivos, el II con los comités de gestión y el III con los comités de reglamentación.

El procedimiento I prevé la creación de un comité intergubernamental de carácter consultivo que será presidido por el representante de la Comisión, y cuya función es asesorar a ésta en el ejercicio de las competencias que le atribuya el Consejo.

Tras la presentación del proyecto de medidas de ejecución por parte del representante de la Comisión al comité. Este último, dentro del plazo establecido, emitirá un dictamen en relación con la propuesta remitida. El dictamen sólo se decidirá por votación, cuando se considere necesario recurrir a este sistema, para expresar la opinión del comité. La Comisión se acomodará lo más posible al dictamen e informará al comité de la manera en que ha tenido en cuenta el contenido de éste a la hora de decidir el contenido de las medidas de ejecución.

(303) Art. 4 de la Decisión del Consejo 87/373/CEE de 13 de julio de 1987.

(304) Esta identificación está bastante generalizada en la doctrina anglosajona: JACOBS, F. and CORBETT, R, *The European Parliament*, pp. 207 y ss.

BUITENDIJK, G.L. y VAN SCHENDELEN, M.P.C.M, Brussels advisory committees: a channel for influence? *European Law Review*, p. 37.

BRADLEY, K, Comitology and the law: through a glass, darkly, *Common Market Law Review*, pp. 704 y ss.

A pesar del carácter consultivo de la participación del comité y de que, en consecuencia, el resultado de la votación no vincula jurídicamente a la Comisión. La doctrina ha puesto de manifiesto que en la práctica, un voto contrario al proyecto de la Comisión por parte del comité consultivo influye decisivamente en la decisión que finalmente adopta la Comisión³⁰⁵.

Este procedimiento ha tenido una aplicación predominante en el marco de la adopción del mercado interior (art. 100.A TCEE)³⁰⁶.

El procedimiento II establece una participación mucho más determinante del comité en la elaboración de las medidas de ejecución. Al igual que el procedimiento I, la Comisión está asistida por un comité compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión. Este comité, tras ser presentado el proyecto de medidas propuesto por la Comisión, emitirá su dictamen, para lo cual resolverá adecuándose al sistema de mayorías previsto en el art. 148.2 TCEE. El presidente del comité que representa a la Comisión, no interviene en la votación. Si la votación es favorable a las medidas, éstas serán inmediatamente aplicadas por la Comisión. En cambio, si el proyecto no obtuviera el respaldo del comité, la Comisión está obligada a poner en conocimiento del Consejo, de forma inmediata, el contenido de dichas medidas. A partir de ese momento se ofrece a la Comisión una doble alternativa de actuación; aunque la opción final no corresponde a la Comisión, sino que será el Consejo quien se decante por alguna de las posibilidades que presenta este procedimiento:

- Decidir a pesar del rechazo del comité, poner en vigor provisionalmente, las medidas propuestas, o aplazar su aplicación durante un período de tiempo no superior a un mes,

(305) MANGAS MARTIN, A, El Acta Unica Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comunidad, *RIE*, p. 797.

(306) BRADLEY, K, Comitology and the law: through a glass, darkly. *Common Market Law Review*, p. 705.

desde la fecha de la comunicación al Consejo. Este mientras persista el plazo concedido, podrá recuperar y decidir por sí mismo las medidas de ejecución, para lo cual adoptará la decisión oportuna. (variante a)

- Optar por aplazar la aplicación de las medidas hasta que haya transcurrido el plazo fijado por el Consejo en el acto de base de la atribución. Este plazo en ningún caso, podrá sobrepasar un período de 3 meses a partir de la fecha de la comunicación de la resolución del Comité. Dentro de este plazo el Consejo puede adoptar, por mayoría cualificada una decisión diferente a la planteada por la Comisión. Si concluye el plazo, sin que tenga lugar ningún pronunciamiento del Consejo, se levanta la suspensión y la Comisión podrá aplicar sus medidas de ejecución. (variante b)

La fijación de un sistema más rígido, en la variante b de este procedimiento II, que impide la adopción provisional de las medidas propuestas por la Comisión, cuando concurre un dictamen contrario del comité, se ha justificado por la doctrina atendiendo al ámbito material al que este procedimiento se ha reservado. Mientras la variante a se venía utilizando en la ejecución de la política agrícola comunitaria, marco en el que se había mostrado muy eficaz, aceptar la puesta en vigor provisional de una norma que no gozaba del beneplácito de los representantes de los Estados miembros fuera de la organización común de los mercados agrícolas, suponía conceder a la Comisión un “poder discrecional exorbitante”³⁰⁷.

El procedimiento III recoge un reforzamiento aún mayor de las facultades del Consejo en la ejecución de las medidas cedidas a la Comisión, ya que el Consejo, no sólo se reserva la última palabra, en aquellos supuestos de emisión de un dictamen negativo por el

(307) MANGAS MARTIN, A, El Acta Unica Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comunidad, *RIE*, p. 798.

comité intergubernamental, sino también en caso de ausencia de dicho dictamen.

La Comisión en la ejecución normativa que conforme a la reglamentación de base que dicte el Consejo deba acomodarse a este procedimiento, estará asistida por un comité compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión que no participará en la votación. La propuesta de medidas que presente la Comisión será sometida a dictamen del comité, quien resolverá de acuerdo con la mayoría prevista en el art. 148.2 TCEE. La Comisión sólo adoptará las medidas, cuando éstas gocen del apoyo del comité intergubernamental. En los restantes supuestos: ausencia de dictamen, dictamen desfavorable, la Comisión someterá, sin demora, al Consejo una propuesta relativa a las medidas que deban tomarse, sobre la que el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada. Dos son las opciones que prevé este procedimiento, una vez llegados a esta situación:

- Variante a, que concluido el plazo fijado por el Consejo, para posicionarse acerca de la propuesta elaborada por la Comisión, éste no se hubiera pronunciado. En este caso, la Comisión adoptará las medidas sugeridas. El plazo abierto no podrá, en ningún caso, exceder de 3 meses a partir del momento en que la propuesta haya sido sometida al Consejo.
- Variante b, que en el plazo atribuido, cuya duración no podrá superar los 3 meses, el Consejo no se hubiera pronunciado, en cuyo caso la Comisión pondrá en vigor las medidas propuestas, salvo que durante el transcurso de ese período, el Consejo se haya pronunciado por mayoría simple en contra de dichas medidas.

Con esta segunda variante el Consejo logra bloquear sirviéndose de una decisión minoritaria, las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. Ni decide, por sí mismo, el contenido de las medidas de aplicación, ni permite que sea la Comisión quien

ordene la ejecución. Una situación de impase similar se producía en los hechos denunciados en la sentencia del caso *Tedeschi c. Denkavit*, donde la modificación del anexo de la directiva 74/63 se hacía depender de la intervención de un comité intergubernamental, cuya actuación venía regulada en el párrafo 4 de dicha directiva. Este precisaba que “si a la expiración de un plazo de 15 años a contar desde la fecha de la comunicación, el Consejo no ha decidido las medidas, la Comisión adoptará inmediatamente las medidas propuestas, excepto en el caso en que el Consejo se pronuncie por simple mayoría en contra de dichas medidas.”³⁰⁸ El Tribunal de Justicia afirmó que en estos casos la Comisión continuaba, sin embargo, siendo competente para proponer, siguiendo el procedimiento definido de reforma, toda medida que estimase apropiada³⁰⁹. Lo cual da lugar de nuevo a la apertura del procedimiento de comité.

Junto a los procedimientos que regulan las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. La decisión 87/373/CEE, consigna un procedimiento al que se podrá recurrir cuando el Consejo confiera a la Comisión el poder de adoptar medidas de salvaguardia. Según este procedimiento, la Comisión comunicará al Consejo y a los Estados miembros cualquier decisión que emita sobre esta cuestión. Aunque podrá preverse que la Comisión, antes de adoptar la decisión, consulte a los Estados miembros con arreglo a las modalidades que deberán definirse en cada caso. De forma que, cualquier socio comunitario podrá someter al Consejo la decisión de la Comisión dentro del plazo que a tal efecto se concrete en el acto de atribución.

Siguiendo las modalidades de actuación definida en los tres procedimientos de ejecución, la adopción de medidas de salvaguardia también se somete a una alternativa:

(308) STJCE de 5 de octubre de 1977, caso 5-77 *Tedeschi c. Denkavit*, Rec. 1977, pp. 1571 y ss.

(309) *Ibídem* fundamento jurídico 55.

1. Que el Consejo, por mayoría cualificada, acuerde una decisión diferente en el plazo que fije el acto de base.
2. Que el Consejo, por idéntica mayoría, confirme, modifique o derogue la decisión aprobada por la Comisión.

De forma que, la ausencia de decisión del Consejo en tiempo y forma, será considerada como una derogación de los proyectos presentados. Reiterándose la misma situación a la que puede abocar la variante b del procedimiento III, que el Consejo, pese a ser incapaz de decidir las medidas de aplicación, imposibilite que éstas sean adoptadas por la Comisión.

La doctrina se cuestiona cuál es el campo material de aplicación de las medidas de salvaguardia, sometidas al procedimiento anteriormente expuesto, puesto que los tratados han regulado estos supuestos de forma pormenorizada, sin que, aparentemente, parezca que pueda ser posible recurrir en otros casos a la aplicación de medidas de salvaguardia³¹⁰.

La valoración global de la decisión 87/373/CEE que ha realizado la doctrina, ha sido bastante negativa³¹¹. En primer lugar, porque del contenido del art. 145 TCEE no se deducía el carácter preceptivo del establecimiento de mecanismos de vigilancia o de seguimiento sobre la ejecución de competencias atribuidas por el Consejo. El Tratado tan sólo facultaba al Consejo para establecer distintas modalidades de supervisión de la aplicación de las decisiones que él mismo aprobara. Sin embargo, sobre la base de esta habilitación somete las futuras cesiones de competencias ejecutivas a cuatro procedimientos, que lejos de dotar de autonomía de acción a la Comisión, favorecen las prerrogativas del Consejo, ya que puede recuperar, gracias a la existencia de estos

(310) MANGAS MARTIN, A, El Acta Unica Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. *RIE*, p. 801.

(311) *Ibíd.*, p. 791 a 806.

procedimientos, las competencias de ejecución inicialmente atribuidas a la Comisión. En segundo lugar, la doctrina se mostraba muy crítica con el contenido de la decisión, porque la nueva regulación no se adecuaba a las peticiones que la Comisión y los autores habían venido reiterando en orden al reconocimiento de un poder general de ejecución automática de los actos del Consejo en favor de la Comisión. El nuevo sistema, en contraposición, mantiene la vigencia del sistema anterior de concesión caso por caso, a través de la aprobación de una norma de base o de atribución de las facultades de aplicación del derecho derivado dictado por el Consejo. Aunque con la novedad que supone, que dicha atribución desde la firma del Acta Única tiene carácter preceptivo. Ello obliga a que la retención de competencias de ejecución de carácter normativo que realice el Consejo ha de tener siempre carácter excepcional. No obstante, esta previsión queda desvirtuada al aceptarse que la competencia revierta de nuevo al Consejo, en caso de que la Comisión y el comité intergubernamental no alcancen un acuerdo en torno al contenido de las propuestas de las medidas de ejecución, lo que en última instancia parece contravenir el principio de equilibrio institucional definido por el art. 4 TCE. Según este principio: “cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado”.

Del art. 145 parece derivarse que la Comisión es el auténtico ejecutivo comunitario, ya que con carácter general a ella compete la puesta en práctica de las normas europeas; sin embargo, tal reconocimiento puede quedar profundamente afectado por conductas maliciosas del Consejo. La obligación de la cesión en favor de la Comisión queda desnaturalizada, si se admite el retorno, vía indirecta y solapada de la competencia de ejecución atribuida. Ello ha determinado que los supuestos excepcionales lleguen a convertirse en la norma habitual, sin necesidad de identificar y justificar en el acto de atribución los casos específicos en los que el Consejo se reserva el poder de aplicación directa³¹².

(312) BRADLEY, K, Comitology and the law: through a glass, darkly. *Common Market Law Review*, p. 715.

El Consejo en sus actos de base, dadas las variantes que ofrecen los distintos procedimientos, deberá determinar, de modo detallado, no sólo la habilitación, sino las concretas modalidades a las que somete la cesión, con expresa mención del procedimiento, variantes, plazos etc.

Atendidos los términos en los que se expresa la decisión, la doctrina considera que la relación de procedimientos que ésta define tiene carácter exhaustivo, por lo que la decisión del Consejo queda reducida a las fórmulas previstas en esta norma. Esta opinión ha sido confirmada por la sentencia 24 de octubre de 1989³¹³, en la cual el Tribunal de Justicia de Luxemburgo acepta la legalidad de la atribución de competencias a la Comisión para adoptar actos de alcance individual, cuando éstos tengan implicaciones financieras, vía art. 145.3 TCEE, así como la adecuación a derecho comunitario del establecimiento del denominado procedimiento de comité de gestión, puesto que “el procedimiento al que se hizo remisión se corresponde sustancialmente con la variante a) del procedimiento II que prevé el art. 2 de la ya citada Decisión de 13 de julio de 1987”³¹⁴.

La valoración que de la aplicación práctica de la Decisión 87/373/CEE ha realizado la Comisión tampoco ha sido muy positiva y ello, a pesar de que podría parecer que ésta debería mostrarse favorable a su contenido, puesto que participó en su redacción. Esta no sólo está preocupada por la evolución registrada de los comités, sino que también denuncia una serie de conductas del Consejo que distan de adecuarse al acuerdo que inspira el AUE:

- Acceso a la delegación únicamente si va acompañada de un mecanismo que permita al Consejo bloquear la decisión de la Comisión.

(313) STJCE de 24 de octubre de 1989, asunto 16/88 Comisión c. Consejo, Rec 1989, pp. 3482 y ss.

(314) *Ibidem* fundamento jurídico 14.

- En algunos casos, considerando las objeciones de la Comisión a la variante b del comité de reglamentación (“contrarred”), el Consejo ha optado por la retención de las competencias.
- Sustitución casi sistemática del comité consultivo, propuesto por la Comisión, por un comité de reglamentación, no sólo en los sectores que despiertan un gran interés para los Estados miembros, sino también en los que el poder discrecional de la Comisión es extremadamente limitado, como es en el sector de la normalización.
- Uso limitado de los procedimientos de comité consultivo incluso en los marcos de aplicación previstos por el AUE, ej.: 100.A TCEE.
- En suma, el Consejo ha ignorado el compromiso, contraído por los Estados miembros en la Conferencia intergubernamental, acerca de la delegación. Los Estados optaron por esta fórmula, porque era la que mejor garantizaba la rapidez y eficacia del proceso de decisión y en su lugar, el Consejo habría desarrollado aún más los tradicionales sistemas de bloqueo de la toma de decisiones, por lo que urgiría recuperar el espíritu de la Conferencia intergubernamental³¹⁵.

3) La reacción del Parlamento Europeo ante la proliferación de comités

El Parlamento Europeo ha mostrado su rechazo al recurso a los comités intergubernamentales, especialmente tras la entrada en vigor del AUE y la consiguiente adopción de la Decisión del Consejo 87/373/CEE. Su primera reacción contra la Decisión no se hizo esperar, pocos días después de su aprobación presentó contra la misma un recurso de anulación ante el Tribunal de

(315) Documento SEC (89) 1591 final, de 4 de octubre de 1989, “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo-atribución de competencias de ejecución a la Comisión”, pp. 4 y ss.

Justicia, motivado en la ausencia de una reconsulta. En segunda lectura el Consejo y la Comisión habían modificado sustancialmente la posición común sobre la que la Cámara comunitaria había emitido su dictamen, razón por la cual el Parlamento consideraba que se había defraudado la voluntad de los tratados, pues éstos exigían que las condiciones de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión se adoptasen, previa consulta al Parlamento Europeo.

La desestimación de su pretensión por parte del Tribunal de Justicia, motivada en la ausencia de legitimación activa de la Asamblea europea para interponer un recurso de anulación, determinó el cambio de estrategia de ésta y el retorno al instrumento que mejores resultados le ha proporcionado: la denuncia ante la opinión pública de las actuaciones de prepotencia que adoptaba el Consejo. Ello con vistas a que una reforma de los tratados garantizase “la eficacia de los mecanismos comunitarios de toma de decisiones y el respeto de los principios democráticos de separación de poderes y de control del poder ejecutivo”³¹⁶.

Al mismo tiempo, el aumento de los poderes de la Comisión favoreció que los presidentes de la Comisión y del Parlamento Europeo llegaran a un compromiso de información, encaminado a mejorar y facilitar el control que ejercía la Cámara comunitaria sobre el ejecutivo europeo. Este acuerdo se formalizó mediante un canje de notas entre los presidentes Delors y Plumb, en virtud del cual la Comisión asumía la presentación simultánea de todas aquellas medidas de ejecución propuestas ante el Parlamento y los comités intergubernamentales. Una vez remitidas las disposiciones a la comisión parlamentaria competente, ésta elaboraba una propuesta sobre las mismas, como si de un procedimiento de consulta se tratara. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones

(316) Resolución del Parlamento Europeo sobre las competencias ejecutivas de la Comisión (comitología) y el papel de la Comisión en las relaciones exteriores de la Comunidad de 13 de diciembre de 1990, DOCE serie C n° 19 de 28 de enero de 1991, p. 274.

mostradas en la adopción del acuerdo, el Parlamento Europeo ha denunciado el uso restringido del mismo por causa de la Comisión³¹⁷. Asimismo la Cámara ha criticado el excesivo empleo de los procedimientos de comité de tipo III y ha mostrado su más contundente rechazo a la aplicación de las disposiciones comitológicas en el marco de la ejecución presupuestaria, donde no aceptará ninguna propuesta que prevea la participación de comités intergubernamentales, debido a que, de acuerdo con los tratados, la Comisión es la única institución responsable de la aplicación del presupuesto aprobado por el Parlamento³¹⁸.

La opacidad de la actuación de estos órganos de naturaleza interestatal, que escapa tanto a todo control efectivo del Parlamento de Estrasburgo, como de los Parlamentos nacionales, como si de actuaciones “esotéricas³¹⁹ y mitológicas³²⁰ se tratasen, despertó la indignación de los miembros de la Cámara, que asistían impotentes a la proliferación de estos comités. Bru Purón resumía de esta manera, en diciembre de 1993, la situación que vivía el Parlamento: “...era mitología, un mito que quizá podría acercarse a Icaro, porque la Comisión tenía alas, pero se las cargaban de plomo, para que no pudiese realizar hasta el final sus actividades.

Así las cosas, quien tenía que ejecutar no podía hacerlo del todo, pero más curiosamente, más míticamente, quien tenía por

(317) “La Comisión no ha aplicado el acuerdo en su totalidad... del 1 de mayo de 1989 al 15 de julio de 1990, se presentaron al Parlamento únicamente 48 de dichas disposiciones de aplicación y dos tercios de las mismas trataban de asuntos especialmente técnicos relativos a nomenclatura comercial, si bien la contribución de otros departamentos de la Comisión ha sido mucho menos notoria en lo que se refiere a la tramitación de sus textos al Parlamento”.

(318) *Ibidem*, pp. 274 y 275.

(319) Extractos de la intervención de BRU PURON ante el Pleno de la Eurocámara. Debates del Parlamento Europeo nº 3-440, de 14 de diciembre de 1993, pp. 103 y 104.

(320) Extractos de la intervención de BRU PURON ante el Pleno de la Eurocámara. Debates del Parlamento Europeo nº 3-440, de 14 de diciembre de 1993, pp. 103 y 104.

función legislar intervenía en la ejecución. Pero más curiosa, más míticamente todavía, cuando una tercera institución, este Parlamento, intenta reclamar que quien debe ejecutar lo haga, se encuentra con que esa institución, sí que ejecuta lo que el Consejo ha dictado y acata plenamente la decisión de 1987. Y más aún, cuando esta institución, el Parlamento Europeo, se dirige al Tribunal de Justicia no sólo lo hace sola, sino que hasta se ve contradicha por la Comisión...³²¹”.

La entrada en vigor del TUE altera la postura del Parlamento Europeo en la medida en que, sin modificar los arts. 145.3 y 155 del Tratado, pone en manos de la Eurocámara argumentos para limitar las posibilidades de acción de los comités intergubernamentales. Hasta ese momento, la intervención de los comités había estado justificada en la cesión de competencias de ejecución que el Consejo realizaba en favor de la Comisión, para que ésta aplicase la legislación dictada por el propio Consejo. Puesto que la norma cuya reglamentación se abordaba había sido aprobada por el Consejo, se reconocía al cedente la competencia para condicionar el ejercicio de las competencias de ejecución, con objeto de evitar que la aplicación del cesionario pudiese desbordar el marco de la norma elaborada por el Consejo. El TUE, a través del art. 189 B, establece el procedimiento de codecisión, mediante el cual el Parlamento se convierte en colegislador del derecho comunitario³²². Puesto que dos son las autoridades legislativas de la Comunidad en el marco del art. 189.B TCE, es necesario que ambas de forma conjunta, sometan a un procedimiento acordado por las dos instancias, la supervisión de la ejecución de dichas normas. Luego ese procedimiento no puede ser consignado en la

(321) Extractos de la intervención de BRU PURON ante el Pleno de la Eurocámara. Debates del Parlamento Europeo nº 3-440, de 14 de diciembre de 1993, pp. 103 y 104.

(322) La relación de materias a las que se aplica el procedimiento del art. 189 B aparece recogida en PLAZA SOLER, J.C., *Los procedimientos nomogenéticos del Derecho Europeo tras el Tratado de Maastricht. Revista General del Derecho* 1994, p. 3178, nota 30.

Decisión 373/87, no sólo porque el Parlamento Europeo no decidió su contenido final, sino porque expresamente ha lamentado y condenado públicamente su adopción. No hay que olvidar que la decisión se mantiene en vigor porque el Tribunal de Justicia, no entró a abordar el fondo del recurso de anulación que la Cámara europea interpuso contra la Decisión del Consejo 373/87. El Tribunal se limitó a denegar la legitimación activa al Parlamento para interponer un recurso de anulación, sobre la base del tenor literal del art. 173 TCEE, haciendo caso omiso de la anterior jurisprudencia del Tribunal, en especial, del contenido del hilo argumental que sostiene en el caso Partido Ecologista “Los Verdes”, tal vez, por temor a provocar una mutación del art. 173, apenas un año después de que los socios comunitarios no se hubiesen planteado la conveniencia de modificar la redacción originaria de este artículo, en el transcurso de las negociaciones que culminaron con la firma del AUE.

A lo largo de la argumentación que mantiene el Tribunal en este asunto: Partido Ecologista “Los Verdes”, el máximo órgano judicial de las Comunidades reconoce que “la Comunidad Económica Europea es una Comunidad de Derecho”, por lo que todos los actos que dicten las instituciones comunitarias, sin excepción alguna, quedarán sujetos a un control de conformidad con las disposiciones de los tratados. Para más adelante afirmar que “el sistema del Tratado consiste, no obstante, en abrir un recurso directo contra todas las disposiciones adoptadas por las instituciones que produzcan efectos jurídicos”³²³.

A juicio de la Asamblea era preciso lograr un acuerdo entre ésta y el Consejo con el fin de dar un nuevo contenido al conjunto de condiciones, a las que se iba a someter la ejecución normativa

(323) STJCE de 23 de abril de 1986, asunto 294/83 Partido Ecologista. “Los verdes” versus Parlamento Europeo, fundamento jurídico 2. DIEGO LÓPEZ GARRIDO, *Código de la Comunidad Europea*, tomo II, Derecho derivado y sentencias del Tribunal de Justicia, p. 1029.

que asumía la Comisión. Sin embargo, este acuerdo, no constituiría sino la fase inicial de las pretensiones parlamentarias, ya que la norma reguladora de la ejecución de la legislación dictada en virtud del art. 189 B TCE, se aprobaría con carácter previo a la revisión de la polémica Decisión del Consejo 87/373/CEE y teniendo en cuenta la falta de disposiciones relativas a la jerarquía normativa comunitaria.

La propuesta parlamentaria incorporada a la Resolución sobre los problemas de la comitología vinculados a la entrada en vigor del TUE³²⁴, planteaba la necesidad de efectuar una delegación lo más amplia posible en beneficio de la Comisión, sujeta al control de las instituciones comunitarias, siempre que los titulares de las competencias de ejecución no fuesen los Estados miembros, en cuyo caso éstos mantendrían sus poderes de ejecución, aunque bajo el control de la Comisión. Al mismo tiempo, admitía que los actos del Consejo y del Parlamento podían contener indicaciones vinculantes para la Comisión.

El proyecto del Parlamento preveía que la delegación no incluyese cláusulas de sustitución de la Comisión como órgano ejecutivo. De forma que en todo momento, sin que existiese posibilidad de retorno de la competencia al Consejo, la Comisión llevara a cabo las medidas de ejecución normativa en estrecho contacto con las administraciones de los Estados miembros, lo que sin incidir en la titularidad de la atribución, permitiría que las decisiones comunitarias se adecuarán más a las situaciones y peculiaridades de los Estados miembros. A pesar de que el Parlamento Europeo no excluía la participación de comités intergubernamentales que asesoraran a la Comisión en el desempeño de sus competencias ejecutivas, circunscribía esta intervención a la creación de comités consultivos, compuestos por auténticos expertos de los Estados miembros.

(324) Resolución de 16 de diciembre de 1993, DOCE n° 20 de 24 de enero de 1994, pp. 176 y 177.

El mayor énfasis de la proposición parlamentaria incidía sobre el establecimiento de procedimientos eficaces de información destinados a mantener en permanente conexión al Parlamento con la Comisión. Ello para evitar que se reprodujeran prácticas anteriores a través de las que se había marginado a la Cámara del seguimiento de las propuestas que presentaba la Comisión.

Simultáneamente la Comisión³²⁵ se mostraba favorable a establecer una neta distinción entre medidas legislativas y medidas reglamentarias, así como a simplificar los procedimientos comitológicos. En este sentido, consideraba que se tenían que establecer dos fórmulas fundamentales: la del comité consultivo y la del comité de gestión. De forma que cuando no estuviera previsto acudir a un procedimiento de comité, se pudiera remitir a la Comisión la aplicación de la legislación primaria. Si bien, permitiendo que el Parlamento y el Consejo pudieran oponerse a la remisión, impidiendo, así, la entrada en vigor de las medidas de ejecución adoptadas por la Comisión.

El texto definitivo que regula la intervención de los comités en la ejecución de las normas aprobadas conforme al procedimiento de codecisión, fue acordado en la Conferencia interinstitucional del día 20 de diciembre de 1994, y suscrito el 19 de enero de 1995 por el Parlamento y el Consejo.

El *modus vivendi*³²⁶, que tiene naturaleza transitoria, persigue la finalidad de superar las tradicionales dificultades que habían surgido, como consecuencia del recurso a los procedimientos comitológicos entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión. La

(325) VANNI d'ARCHIRAFI (miembro de la Comisión). Debates del Parlamento Europeo, nº 3-440 de 14 de diciembre de 1993, p. 104.

(326) *Interbask*, 2 de enero de 1995, nº 118, pp. 6 y 7. *Modus vivendi* entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión relativo a las medidas de ejecución de los actos adoptados según el procedimiento contemplado en el art. 189 B TCE. Resolución del Parlamento Europeo de 18 de enero de 1995, DOCE serie C nº 43 de febrero de 1995, pp. 40 y 41.

voluntad de los firmantes pretende la modificación de los procedimientos de comités actualmente vigentes, durante la próxima Conferencia intergubernamental de revisión de los tratados inicialmente prevista para 1996.

El compromiso anhela alcanzar una participación del Parlamento en condiciones iguales al Consejo en la actuación de los comités, tanto en lo relativo a posibilidades de obtención de información como de intervención. Así reclama que sea remitido, al mismo tiempo, a la comisión parlamentaria competente y al comité todo proyecto de acta de ejecución general elaborada por la Comisión y su correspondiente calendario.

Asimismo, la Comisión asume el compromiso de notificar a la comisión parlamentaria la urgencia de la tramitación, cualquier dificultad que eventualmente pueda plantearse, así como las reacciones que sus propuestas hayan producido dentro del comité, especialmente, cuando la Comisión deba someter su propuesta al Consejo.

En estos casos, el Consejo solicitará con carácter previo a la adopción del acta de ejecución, la opinión del Parlamento Europeo, con quien iniciará negociaciones dirigidas a lograr una solución apropiada.

El resultado del acuerdo parece que ha dado una respuesta satisfactoria a las reclamaciones del Parlamento³²⁷. Para la Asamblea resultaba “políticamente inaceptable” que le estuviera vedada la intervención en materia de ejecución legislativa, cuando ella había contribuido, en el marco del procedimiento de codecisión con el Consejo, a la elaboración de la legislación primaria. El

(327) Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre un *modus vivendi* entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión relativo a las medidas de ejecución de los actos adoptados según el procedimiento contemplado en el art. 189 B TCE, de 12 de enero de 1995. Parlamento Europeo. Documentos de Sesión, A4-0003/95, pp. 4 y ss.

mismo Parlamento Europeo reconoce que el compromiso institucional, alcanzado constituye un “significativo avance” respecto de la situación inmediatamente anterior, aunque no logra una equivalencia plena en la posición del Parlamento y el Consejo sobre cuestiones de comitología. Ello es así, ya que no fue aceptado por el Consejo, el proyecto inicial que atribuía a la Eurocámara el derecho de rechazar definitivamente una decisión.

El nuevo sistema, a juicio del Parlamento de Estrasburgo, clarificará la responsabilidad democrática, favorecerá una mayor transparencia en la adopción de decisiones y contribuirá a evitar retrasos o bloqueos en materia legislativa.

Las novedades que ofrece el *modus vivendi* son fundamentalmente tres:

- La institucionalización de un procedimiento de consulta e información entre el Consejo y el Parlamento Europeo que mejora la situación definida por el acuerdo Plumb-Delors, ya que, el compromiso de remisión de información comprende a todas las medidas, sin excepción, que proponga la Comisión y a sus correspondientes calendarios. Por otra parte, el Consejo deberá facilitar información al Parlamento acerca de las acciones adoptadas durante todas las fases del procedimiento, y finalmente, la Comisión se obliga a tener en cuenta las observaciones formuladas por el Parlamento comunitario.
- La apertura de un procedimiento de Consulta ante el Consejo en los casos en los que exista un conflicto entre el comité de expertos y la Comisión que conduzca a la remisión del proyecto al Consejo. Por primera vez, se ofrece al Parlamento la posibilidad de indicar cuál es su opinión al Consejo.
- Un procedimiento de concertación entre el Parlamento y el Consejo, en caso de dictamen negativo del Parlamento.

El significativo avance que representa la adopción del *modus vivendi*, afecta a poco más de una docena de competencias, por lo

que el problema del control parlamentario de los comités sectoriales todavía es una realidad plenamente vigente dentro del sistema comunitario. Se hace pues, también imprescindible en los ámbitos competenciales no recogidos por el procedimiento de codecisión, acometer una profunda reforma que tienda a simplificar y reducir el número de procedimientos, dando prioridad a los comités consultivos y permitiendo una plena equiparación de la actividad de seguimiento que realiza el Parlamento respecto de las facultades del Consejo. Deseamos que la reforma de la Decisión 373/87, pendiente desde 1991³²⁸, haga suyas las reivindicaciones esgrimidas por el Parlamento y contribuya a una mayor democratización del sistema institucional comunitario, evitando que se diluyan las responsabilidades comunitarias de los órganos ejecutores,...

Del estudio de los mecanismos de control de que dispone el Parlamento Europeo para proceder a la fiscalización de la actividad del ejecutivo, podemos deducir la existencia de dos tipos de expedientes de control con repercusiones muy distintas sobre la actividad de la Comisión.

Estos instrumentos de fiscalización reciben la denominación de expedientes de control constitutivo y de expedientes de control autónomo.

(328) La Comisión elaboró un documento de reforma de los procedimientos de comitología sobre el que todavía no se han pronunciado las demás instituciones. Documentos SEC (90) 2581 final, de 7 de enero de 1991, titulado "Informe de la Comisión al Consejo - Atribución de competencias de ejecución a la Comisión". Solicitado este documento a la Secretaría General de la Comisión Europea, a través de la intermediación del Servicio de Documentación de la Secretaría de Acción Exterior del Gobierno Vasco, la Comisión nos comunicó que dicho documento por su condición de deliberación interna de la Comisión gozaba del carácter confidencial y en su lugar, nos facilitó el documento SEC (89) 1591 final, que versaba sobre el mismo tema, documento al que hemos hecho referencia a lo largo de este capítulo.

Los primeros hacen referencia al ejercicio de una actividad de control previamente regulada en cuanto a los presupuestos de hecho, procedimiento... y cuyo resultado se plasma en la mera expresión del acuerdo o desacuerdo de la Asamblea respecto del contenido del acto controlado, sin que sea posible para ésta introducir elementos de innovación o reforma en el acto supervisado. A esta categoría pertenecen dos de los instrumentos de control que menor incidencia tienen en la actuación de la Comisión: la aprobación de la gestión presupuestaria y los distintos procedimientos de participación del Parlamento Europeo en la conclusión de acuerdos internacionales. Sin negar el elemento de inquietud e incomodidad que tales expedientes provocan en la normal actividad de una Comisión, ya sobrecargada de trabajo, el uso de éstos expedientes no reporta más que la reprobación de una actuación de la Comisión. En este sentido, la responsabilidad por su gestión presupuestaria, no implicaba la aprobación de una moción de censura contra la misma.

Por otra parte, ni siquiera el uso de las facultades parlamentarias en relación con el inicio del procedimiento de dictamen conforme en materia de tratados internacionales, permiten a la Eurocámara contribuir a la fijación del contenido de los convenios negociados por la Comisión en el marco de las instrucciones recibidas del Consejo, a través de la participación de comités interpuestos. En este caso, sólo de forma muy indirecta y remota el rechazo a la emisión del dictamen conforme, puede leerse como una condena a la actuación del Consejo.

La segunda categoría de expedientes de control, los relativos al control autónomo: mecanismos de información, moción de censura y capacidad de actuar ante el TJCE, tienen también como principal destinataria a la Comisión: la Administración europea.

Estos mecanismos mucho más eficaces en cuanto a las posibilidades de auténtico control que implican, se caracterizan fundamentalmente porque su uso es facultativo y discrecional. La Cámara puede decidir si lo desea su uso y cuándo lo considera

conveniente, permitiéndole en última instancia modificar o alterar actuaciones de la Comisión.

Algunos de estos expedientes, por su excesiva efectividad, provocarían graves crisis institucionales están llamados a un uso muy limitado, cuando no a servir de mera amenaza frente a la Comisión, ya que descansan sobre la acción ordinaria de un órgano de naturaleza comunitaria, favorable al avance de las tesis europeas y del control parlamentario.

Del examen asimismo se revela que el control parlamentario del ejecutivo comunitario, en su versión Consejo, prácticamente no existe. Sólo de forma indirecta, gracias a la vía abierta por el Tribunal de Luxemburgo en su reciente jurisprudencia, el Parlamento se encuentra legitimado para interponer recursos de omisión y de anulación contra la omisión y acción respectivamente del Consejo.

Junto a esta posibilidad, que puede ser muy fructífera en los próximos años, el Consejo ha asumido el compromiso de informar periódicamente bien sea ante la Cámara y sus comisiones, o bien mediante la remisión de informes sobre los resultados obtenidos sobre la puesta en práctica de determinadas políticas comunitarias. Sin embargo, a pesar de los términos imperativos de los tratados, no todas esas obligaciones asumidas descansan en los textos fundacionales, sino en simples declaraciones del Consejo que pueden ser en cualquier momento revocadas por los representantes de los ministerios del ramo o por los Ministros de Asuntos Europeos de los Estados miembros de la Unión. Otro problema adicional es el relativo a cómo hacer efectivos los compromisos asumidos por el Consejo, cuando éste no se muestra favorable a cooperar; ya que los tratados no parecen ofrecer vías de solución a este problema.

La situación actual es que el Consejo se encuentra exento de ser fiscalizado por el Parlamento, le informa cuando lo considera

oportuno, sobre las materias que cree conveniente, y limitando el contenido de su información a lo estrictamente indispensable, a juicio del propio Consejo. En esta línea o quizás en la simple exposición de las propuestas sobre la voluntad europeísta de los socios comunitarios cabría enmarcar el recién nacido “debate de la Unión”. Inaugurado el 15 de noviembre de 1995 por Felipe González, se presenta como un foro de discusión acerca del balance de los tres pilares comunitarios en ese año en cuestión. Está previsto que de forma anual el presidente de la Unión Europea ante el Parlamento y en presencia de los miembros de las restantes instituciones, informe sobre cuáles han sido los resultados de ese año de gestión europea, y que tras su exposición se suscite un pequeño debate en el que se deje constancia del posicionamiento de las instituciones y de los distintos grupos parlamentarios.

¿Por qué la actuación del Consejo está prácticamente liberada de todo control parlamentario? porque la doble legitimidad de la que gozan las instituciones comunitarias permite la preeminencia de la posición de los Estados miembros, frente a la de los ciudadanos europeos, ya que no en vano fueron los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados los que en la década de los cincuenta decidieron dar el primer paso hacia la integración, económica en un principio, atribuyendo competencias soberanas a las nuevas personas jurídicas creadas.

La legitimidad nacional: el Consejo, pesa más a la hora de adoptar decisiones que la legitimación comunitaria representada por el Parlamento Europeo, e indirectamente tras Maastricht, por la Comisión. Esta constante orientación nacional de la acción de las tres Comunidades Europeas ha provocado una dura paradoja, cuya eliminación todavía no se vislumbra cercana. El acceso a la moderna Unión, como al igual que en las décadas pasadas, requiere el cumplimiento por el candidato de un conjunto de requisitos democráticos, sin los cuales le queda vedado el inicio de la negociación. Estas condiciones de admisibilidad se centran en el “respeto y mantenimiento de la democracia representativa y de los

derechos del hombre en cada uno de los Estados”³²⁹, caracteres que no cumple la propia Unión. De forma que si fuera posible que las Comunidades Europeas, únicos entes con personalidad jurídica internacional, llamaran a su propia puerta no se reconocerían a sí mismas derecho a participar en el proceso de negociación de una futura adhesión, por no cumplir los mínimos democráticos. Las Comunidades Europeas adolecen de un sistema democrático, padecen de un importante déficit democrático que se explica por la acumulación de los poderes legislativo y ejecutivo en el Consejo, por la sustitución de los parlamentos nacionales por el Consejo para el ejercicio de las competencias tradicionalmente atribuidas a las instituciones parlamentaria y por la ausencia o insuficiencia de un control democrático a nivel comunitario, que permita realmente intervenir frente a la concreción de poder en el Consejo, así como frente a las continuas limitaciones de las competencias tradicionales de los parlamentos nacionales, que privados de facultades tampoco encuentran cauces de participación en la elaboración de las políticas comunitarias.

A este complicado panorama institucional, hay que añadir la propia desconfianza del Consejo en la madurez de acción de la Comisión, que se refleja en la proliferación de un enorme número de comités intergubernamentales, que impiden al Parlamento controlar efectivamente un campo de actuación, cual es el de las potestades de ejecución de la Comisión. Marco de actividad que aparentemente parecía sometido a control, pero en el que se diluyen las posibles responsabilidades de la Comisión, a través de un entramado de comités, donde al final no se sabe quién es el artífice y, en consecuencia, el responsable de la ejecución de las políticas comunitarias.

(329) Inciso final de la Declaración del Consejo Europeo de Copenhague de 1978. Esta declaración venía a complementar una declaración de 1973 en la que se concretaba el concepto de democracia. Según aquella declaración, esta expresión “implica un sistema político de democracia pluralista que garantice la libre expresión de las opiniones en la organización constitucional del poder y los procedimientos necesarios para la protección de los derechos del hombre”.

La descripción del sistema de control parlamentario que hemos realizado tan sólo se refiere a uno de los tres pilares sobre los que se enmarca la acción de la Unión, tras el TUE: el pilar comunitario. Los otros dos fundamentos de la actividad de la Unión: PESC y la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior se caracterizan por la total irresponsabilidad de las instituciones comunitarias ante las instancias de control europeas, incluido el Tribunal de Justicia (art. L TUE).

Los endebles expedientes de control existentes en el marco comunitario desaparecen, cuando las instituciones europeas actúan en los ámbitos de la cooperación, alterándose no sólo las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo, sino lo que es aún más grave, la Comisión tampoco se encuentra sujeta a ningún mecanismo eficaz de control parlamentario, ya que la moción de censura y la discusión del informe general anual se encuentran expresamente excluidas. Al mismo tiempo, la labor de las instituciones tampoco está sometida al control jurisdiccional del propio Tribunal de Luxemburgo.

En los campos de la cooperación, ya en materia de justicia e interior, como en materia PESC los principios básicos de equilibrio institucional y de “Comunidad de Derecho” no operan y, en consecuencia, toda acción comunitaria que se adopte está exonerada de cualquier tipo de responsabilidad comunitaria.

El futuro que se avecina, si verdaderamente se opta de forma firme por la Unión Política, tal y como proponen en sus intervenciones públicas los representantes de los Gobiernos de los grandes países europeos, exigirá reconsiderar la estructura institucional de la Unión, opere en el marco que opere, sobre las bases de una organización supranacional más democrática, transparente y eficaz. El momento más adecuado para que ese futuro se haga más cercano en el tiempo, será aprovechar la Conferencia intergubernamental de 1996 para reformar, desde la base, la organización institucional comunitaria. El reto europeo puede

estar cerca o demorarse enormemente en el tiempo, sólo una verdadera voluntad política lo decidirá.

El temor de que la Cámara europea pierda su esencia de órgano de presión sobre los Estados miembros, las instituciones comunitarias y la opinión pública europea, para pasar a desempeñar la función de mantenimiento de un ejecutivo europeo, a nuestro juicio no justifica perpetuar situaciones que en el interior de los Estados miembros se considerarían intolerables.

V. LA COOPERACION ENTRE EN PARLAMENTO EUROPEO Y LOS PARLAMENTOS NACIONALES

Los Estados democráticos europeos han aceptado de forma pacífica que competencias ejercidas tradicionalmente por sus órganos parlamentarios, tras la cesión realizada en favor de las Comunidades Europeas, hayan sido asumidas por el ejecutivo comunitario y sólo, de forma muy residual por el Parlamento Europeo. Esta actitud ha explicado que durante años las instituciones nacionales hayan estado más pendientes de la acción del ejecutivo comunitario que de la denuncia institucional protagonizada por la Asamblea comunitaria, y que en consecuencia, los mismos parlamentos nacionales hayan preferido realizar el seguimiento de la actividad de éstos órganos, especialmente del Consejo.

Los parlamentos nacionales han podido, de esta manera, suplir las deficiencias de un control comunitario centrado en la actuación de la Comisión, criticando y reclamando responsabilidades políticas a los miembros de sus gobiernos, por no defender adecuadamente los intereses nacionales ante las instancias comunitarias, sobre todo, ante el Consejo del que forman parte.

Los importantes cambios institucionales acometidos desde la firma del AUE, que han fortalecido la figura del Parlamento Europeo en el orden institucional comunitario y la voluntad de los

Estados miembros de paliar los efectos del déficit democrático europeo, están favoreciendo que prosperen iniciativas de colaboración entre el Parlamento de Estrasburgo y los parlamentos estatales. Estos asisten a una pérdida progresiva de poder en esferas sustanciales para la pervivencia de un Estado, por lo cual, en numerosas ocasiones, esta colaboración abre una puerta a la participación de las asambleas nacionales en el proceso de adopción de decisiones comunitarias, al mismo tiempo que permite “retener, aunque sólo sea el seguimiento del uso otorgado a las competencias nacionales”.

El distanciamiento entre los miembros de las asambleas legislativas nacionales y el Parlamento Europeo tiene lugar con la elección directa de éste mediante sufragio universal en 1979. Hasta ese momento había existido un vínculo orgánico entre los diputados comunitarios y los de los Parlamentos nacionales, ya que los primeros no eran sino delegados en las Comunidades de las asambleas legislativas nacionales.

Los primeros intentos de celebrar reuniones entre los presidentes de los Parlamentos comunitarios provienen de esta época. En 1963 y 1973, gracias a la iniciativa del Presidente del Parlamento Europeo se celebraron dos reuniones que no tuvieron posteriormente ninguna continuidad. A partir de 1975 se inician nuevas conferencias dirigidas a abordar temas europeos de carácter general, cuya participación se amplía a los presidentes de los parlamentos de los Estados miembros del Consejo de Europa. Surge así la denominada “gran conferencia” que reúne a partir de 1976 a la casi totalidad de los presidentes de las asambleas parlamentarias de los países democráticos europeos, entre los que destacan los presidentes del Parlamento Europeo, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y de la Asamblea de la Unión Europea Occidental.

La “Gran conferencia” celebra, por rotación, cada 2 años reuniones en las distintas capitales europeas, en las que se analizan

temas europeos de carácter general. Como fruto de la vocación de cooperación que inspira estas conferencias, se organizó, en setiembre de 1977, el Centro Europeo de Investigación y de Documentación Parlamentaria (CEIDP) cuyos objetivos son promover el intercambio de información parlamentaria, la cooperación documental y evitar duplicidades en la acción investigadora.

La creación de una “gran conferencia” sobre cuestiones comunitarias generales puso de manifiesto la necesidad de organizar contactos entre las cámaras de los Estados miembros y el Parlamento Europeo para analizar materias de relevancia estrictamente comunitaria. Esta vocación preside la configuración de la “pequeña conferencia” que se crea en 1981, con el fin de que los presidentes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros junto con el Presidente del Parlamento Europeo examinen problemas concretos relativos a la cooperación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.

A pesar de los intentos dirigidos a establecer canales de comunicación y de cooperación entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, las grandes iniciativas no tendrán lugar hasta que se revela la verdadera necesidad de la colaboración, tras la firma del AUE. En 1989 se fraguan dos grandes propuestas de cooperación: la Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad Europea y las conferencias entre los órganos especializados en asuntos comunitarios (COEAC). La primera producto de la voluntad del Presidente francés Mitterand³³⁰ y la segunda nacida a instancias del Presidente de la Asamblea Nacional francesa.

(330) François Mitterand lanza ante el Parlamento Europeo en octubre de 1989, la idea de organizar un “Consejo Europeo” en el que participen representantes de los parlamentos nacionales y los eurodiputados. La idea fue acogida favorablemente por el Parlamento de Estrasburgo y por los presidentes de las asambleas parlamentarias de los Estados miembros que acceden el 20 de septiembre de 1990 a reunirse de forma bianual.

La Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad Europea se reúne por primera vez en Roma durante los días 27 a 30 de noviembre de 1990 bajo el tema: “El futuro de la Comunidad, las implicaciones para la Comunidad Europea y los Estados miembros de las propuestas relativas a la Unión Económica y Monetaria y a la Unión Política y, más particularmente, el papel de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo”. Compuesta por miembros de las cámaras nacionales y eurodiputados se reúne cada dos años en las distintas capitales de los Estados miembros.

La COEAC reúne semestralmente a los órganos especializados en asuntos comunitarios de los parlamentos nacionales³³¹, con seis representantes del Parlamento Europeo, designados por la Mesa ampliada para analizar los principales temas de la integración europea. Desde la Conferencia de Luxemburgo, en mayo de 1991, el Presidente en ejercicio del Consejo se dirige a los participantes. Las decisiones de la COEAC se adoptan en su práctica totalidad por consenso.³³²

(331) Forman parte de la COEAC: El Comité consultivo para asuntos europeos de cada una de las dos Cámaras belgas. La Comisión para las relaciones con el mercado común danesa; la Comisión de asuntos comunitarios del Bundestag y la Comisión para los asuntos de las Comunidades Europeas del Bundesrat; la Comisión de asuntos comunitarios europeos griega; la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas española; la Delegación francesa de la Asamblea Nacional y del Senado para las Comunidades Europeas; la Comisión Mixta competente en materia de derecho derivado comunitario de Irlanda; la Comisión especial para la política comunitaria de la Cámara de los Diputados italiana y la Comisión para asuntos europeos del Senado italiano; la Comisión de asuntos exteriores y comunitarios luxemburguesa; la Comisión permanente para asuntos comunitarios y la Comisión permanente para las organizaciones de cooperación europea de Holanda; la Comisión de asuntos europeos de Portugal; la Comisión especial para la legislación europea de la Cámara de los Comunes y la Comisión especial para asuntos comunitarios de la Cámara de los Lorens. A esta relación será preciso incorporar las comisiones que se creen en los Parlamentos austríaco, sueco y finlandés de relación con la Unión Europea. PARLAMENTO EUROPEO. *Fichas técnicas sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Unión Europea*, p. 41.

(332) PARLAMENTO EUROPEO, *Fichas técnicas sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Unión Europea*, p. 40.

Otra fuente de contactos entre los órganos legislativos nacionales y el Parlamento Europeo tiene lugar a través de las comisiones. La mayoría de las comisiones permanentes de la Cámara de Estrasburgo mantienen relaciones con las comisiones de los parlamentos nacionales de los Estados miembros, algunas como la Comisión de Economía o la de Transportes han organizado reuniones con todas las comisiones nacionales con el objeto de armonizar la legislación fiscal y de transportes vigente en los Estados miembros³³³. Estos contactos, inicialmente informales, vía visitas al Parlamento Europeo, invitación de ponentes que provenían del Parlamento comunitario para informar ante los órganos parlamentarios nacionales, organización de simposiums sobre asuntos europeos... se han institucionalizado a través de la creación en setiembre de 1991 de un grupo de trabajo sobre las relaciones con los parlamentos nacionales, a quien corresponde realizar el seguimiento de las relaciones entre el Parlamento comunitario y los parlamentos nacionales.

De cara al futuro se hará más perentorio reforzar las estructuras de participación de los parlamentos nacionales en la Comunidad, por la vía de la cooperación con el Parlamento Europeo, ya que la ratificación del TUE ha supuesto un nuevo recorte competencial de los parlamentos nacionales, del cual no ha sido destinataria la Eurocámara, sino en una pequeña medida. Sólo de la mano de una eficaz coordinación del control ejercido por las asambleas nacionales y comunitaria se evitará que parcelas de la actividad de la Unión escapen a la fiscalización del Parlamento Europeo.

(333) JACOBS, F. y CORBETT, R, *The European Parliament*, p. 238.

**EL TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO**

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Cuentas constituye la última institución surgida en el marco de la Unión Europea. Creado como consecuencia de la aprobación del Tratado de Bruselas, el 22 de julio de 1975³³⁴, este órgano de control externo de las finanzas comunitarias no alcanzará carácter institucional hasta el 7 de febrero de 1992 con la adopción del Tratado de Maastricht³³⁵. Es en este momento cuando, por vez primera, el legislador comunitario incorpora al Tribunal de Cuentas a la relación de instituciones ya existentes (art. 4 TUE).

A pesar de la nueva caracterización institucional, las novedades que recogen los arts. 188 A y ss. TUE son mínimas respecto del contenido del texto anterior regulado por los arts. 206 y ss. TCEE, reduciéndose éstas, según constata Márquez Jurado a:

- Reconocer al Tribunal de Cuentas, en tanto que institución europea, el mismo rango que las demás instituciones comunitarias.

(334) El artículo 15 del Tratado de Bruselas modifica el texto originario del art. 206 TCEE, que entra en vigor el 1 de julio de 1977. La constitución efectiva del Tribunal de Cuentas comunitario tiene lugar poco después, el 18 de octubre de 1977, si bien su primera sesión se celebrará el 25 de octubre de 1977.

(335) El Tratado de Bruselas no modificó la redacción inicial de los tratados constitutivos en el sentido de reconocer expresamente al Tribunal de Cuentas como institución comunitaria. Sin embargo, sí le asignó las principales características de éstas: autonomía presupuestaria y de gestión, garantías estatutarias de su personal, libre elaboración de su reglamento interno y plena independencia funcional.

- La atribución de legitimación para recurrir ante el Tribunal de Justicia, cuando el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión se abstuvieran de pronunciarse en violación de los tratados constitutivos, con el fin de que el Tribunal de Luxemburgo declare dicha violación (art. 175 TCE).
- Una mayor concreción de sus funciones, al asignársele de forma expresa por el art. 188 A TCE, la fiscalización o control de las cuentas de la Comunidad.
- La obligación por parte del Tribunal de Cuentas de presentar ante las autoridades encargadas del control de la ejecución del presupuesto, Parlamento Europeo y Consejo, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas, así como de la regularidad y la legalidad de las operaciones realizadas (art. 188 C TCE).
- El reconocimiento del valor de los informes especiales emitidos por el Tribunal de Cuentas en el proceso de descargo de la Comisión. Parlamento y Consejo podrán tener en cuenta, conjuntamente, tanto los informes especiales como el informe anual que elabore el Tribunal de Cuentas, a la hora de pronunciarse en torno a la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto³³⁶.

Compete al Tribunal de Cuentas desde su constitución en 1975, primero, el examen de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad, aparezcan éstos presupuestados o no, y segundo, el examen de la totalidad de todos los ingresos y gastos de todos aquellos organismos creados por ésta, en la medida en que el acto fundacional de dichos entes no excluya expresamente este control (art. 188 C pfo. 1 TCE).

La actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas no queda reducida al mero control de legalidad y regularidad de los ingresos

(336) MÁRQUEZ JURADO, J.M. El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas: una nueva institución en la Unión Europea. *Comunidad Europea Aranzadi*, enero 1994, n° 13, p. 36.

y gastos, sino que al mismo tiempo asegura la buena gestión financiera comunitaria (art. 188 C pfo. 2 TCE). Es a causa de esta doble concurrencia de factores, control de todos los ingresos y gastos asumidos por los órganos comunitarios y la amplitud del contenido del control, unido a la ausencia de potestad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, que la doctrina considera que es en el plano de la prevención de los fraudes donde esta institución independiente de control financiero externo puede desplegar toda su eficacia. Especialmente si se tiene en cuenta que la gestión de una gran parte de los créditos operativos de la Comunidad es compartida por la Comisión conjuntamente con las administraciones nacionales de los Estados miembros³³⁷.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS COMUNITARIO

Los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas definieron dos niveles en el control técnico de las finanzas comunitarias: en el ámbito interno, correspondía al interventor financiero asumir el control *a priori* del compromiso de todos los pagos y de su ordenación, así como el control de todos los ingresos; mientras el nivel externo era encomendado a dos órganos independientes respecto de las instituciones controladas: el Comisario de Cuentas de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comisión de Control. En 1975 el Tribunal de Cuentas sustituye en el ejercicio del control financiero externo a estos dos órganos.

El art. 78.6 apartado 1 del TCECA establecía que: “El Consejo designa, para un período de tres años, un Comisario de Cuentas cuyo mandato es renovable y que ejerce sus funciones con absoluta independencia. La función del Comisario de Cuentas es incompatible con cualquier otra función en una institución o servicio de la

(337) ALABAU, M.M. El Tribunal de Cuentas Europeo. *Auditoría Pública*, abril 1995, nº 1, p. 6.

Comunidad”. Poco después, el Tratado de Roma introdujo entre sus disposiciones un precepto similar. Así el art. 206 TCEE definía la misión de la Comisión de Control: “...las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos del presupuesto son examinadas por una Comisión de Control constituida por comisarios de cuentas que ofrezcan una garantía absoluta de independencia y presidida por uno de ellos”.

Esta comisión ejercía la verificación de las cuentas comunitarias sobre la documentación proporcionada por las Comunidades sujetas a su control, la CEEA o Euratom, y sólo en caso de necesidad procedía a realizar sus funciones *in situ*. En todo caso, sus competencias fiscalizadoras tenían por objeto constatar la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos, y asegurar la buena gestión financiera.

Esta peculiar coexistencia de dos órganos de control externo, paradójicamente no concluye con la adopción del Tratado de Fusión el 8 de abril de 1965³³⁸. Al contrario, este acuerdo viene a redistribuir las atribuciones de estos dos órganos. La Comisión de Control tendrá competencias tanto para fiscalizar la legalidad y la regularidad de la totalidad de los ingresos y gastos, como para asumir el control de la buena gestión financiera de las Comunidades, a excepción del presupuesto operacional de la CECA y del Banco Europeo de Inversiones³³⁹. Por su parte, la actividad del Comisario de Cuentas de la CECA quedaba limitada al control de la regularidad de las operaciones contables y de la gestión financiera de la Alta Autoridad en aquellos ámbitos no asumidos por la

(338) El Tratado de Fusión de 8 de abril de 1965 tiene por finalidad la constitución de un único Consejo y una Comisión para las tres Comunidades Europeas. A partir de este momento serán comunes a las tres Comunidades todas las instituciones.

(339) STRASSER, D. *La Hacienda de Europa. El Derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1993, pp. 311 y ss.

Comisión de Control, así como los ingresos de carácter administrativo y los ingresos que provenían de los impuestos establecidos en beneficio de la Comunidad sobre los sueldos, salarios y emolumentos de sus funcionarios y agentes (art. 78.6 TCECA tras la modificación sufrida por el Tratado de Fusión de 1965). En todo caso, ambos órganos de control estaban obligados a remitir periódicamente un informe que ayudaría a la autoridad presupuestaria en el ejercicio de sus funciones de control de la gestión de la Comisión.

Múltiples fueron los factores que propiciaron el advenimiento del Tribunal de Cuentas comunitario en 1975³⁴⁰:

- La modificación del sistema de financiación de las Comunidades Europeas en 1970.
- La voluntad de reproducir en el derecho comunitario una distribución de poder análoga a la existente en el seno de los ordenamientos democráticos de los socios comunitarios.
- El deseo del Parlamento Europeo de autoafirmación y de extensión de sus poderes presupuestarios.
- La insuficiencia manifiesta del sistema de control vigente.

En 1970 las Comunidades Europeas reforman íntegramente el sistema de financiación previsto en los tratados fundacionales. Frente al antiguo sistema de contribuciones estatales, el nuevo procedimiento, definido por la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970, plantea el establecimiento de un sistema de recursos propios, capaz de dar cobertura a los gastos en que incurran las tres Comunidades³⁴¹. Ese paso de un sistema fundado sobre la depen-

(340) Esta cuestión se encuentra extensa y pormenorizadamente analizada por ISAAC, G. La renouation des institutions financières des Communautés Européennes depuis 1970. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1977, pp. 736 a 810.

(341) La transformación del sistema de financiación se realizará sobre la base de la permisión recogida en los arts. 201 TCEE y 173 TCECA.

dencia financiera de los Estados miembros a otra basada en la autonomía financiera de la Comunidad da lugar a un espectacular crecimiento del presupuesto comunitario³⁴², que induce a los Estados miembros a democratizar el proceso de elaboración y adopción del presupuesto comunitario, dando mayor relieve a la participación del Parlamento Europeo.

Hasta 1970 la contribución parlamentaria en la discusión y fijación del presupuesto se reducía a la mera consulta, que de acuerdo con las previsiones de los tratados constitutivos (art. 203 TCEE) había de efectuar el Consejo, única autoridad competente en materia presupuestaria. Tras la entrada en vigor del Tratado de Luxemburgo³⁴³, el Parlamento Europeo comparte con el Consejo un carácter de autoridad presupuestaria, ya que se le reconoce el derecho de última palabra sobre aquellas partidas presupuestarias que no incidan en los gastos que resulten obligatoriamente del tratado o de los actos adoptados en virtud de este, si bien, todavía conservaba el Consejo el derecho de aprobar finalmente el presupuesto. El poder presupuestario de la Asamblea de Estrasburgo se refuerza muy significativamente en 1975 con las disposiciones del Tratado de Bruselas, en virtud de las cuales se le reconoce el derecho de rechazar íntegramente el presupuesto presentado para su aprobación.

Este incremento de facultades presupuestarias protagonizado por el Parlamento, se completa con la adquisición de forma paralela de competencias en el control de la ejecución del presu-

(342) Mientras en 1967 el presupuesto de las Comunidades representaba 733 millones de unidades de cuenta, en 1969 éste se elevaba a 2.022 millones de ecus, aumentando a 4.765 millones apenas cuatro años más tarde, para pasar en 1976 a 8.001 millones de ecus. Datos extraídos del artículo de ORSONI, G. La Cour des Comptes des Communautés Européennes. *Problèmes économiques. Sélection d'articles français et étrangers. Communauté Européenne*, 18 novembre 1992, n° 2.300, p. 19.

(343) Adoptado en Luxemburgo el 22 de abril de 1970, entró en vigor el 1 de enero de 1971.

puesto. Resultaba inadmisibles para los Estados democráticos comunitarios que la determinación del importante presupuesto comunitario y el control de su ejecución se concentrase en manos del ejecutivo comunitario, sin que el Parlamento Europeo prácticamente participase en ambas operaciones. Por ello optan por ir ampliando paulatinamente los poderes de la Asamblea, hasta convertirla en una autoridad presupuestaria y un órgano encargado de aprobar las cuentas públicas para eximir de responsabilidad al ejecutor presupuestario. Sin embargo, esto no sería posible si no se creara un órgano independiente y externo, similar en sus funciones a los nacionales, que se encargara de asesorar al Parlamento en sus funciones de control.

Si hasta 1970 el poder de descargo de la Comisión estaba confiado única y exclusivamente al Consejo, a partir de 1971 y como consecuencia del Tratado de Luxemburgo, éste será compartido por el Consejo y el Parlamento Europeo. El proceso culmina con la adopción del Tratado de Bruselas, que introduce un nuevo artículo 206 ter en el TCEE, que dispone que el Parlamento Europeo, bajo la recomendación aprobada por mayoría cualificada del Consejo, otorga el descargo de la Comisión en la ejecución del presupuesto. Para auxiliar a la Asamblea en esta competencia el nuevo Tratado crea un Tribunal de Cuentas con sede en Luxemburgo. Sin embargo, este proceso tan sumariamente descrito no estuvo exento de polémica y de controversia.

Los primeros conflictos surgidos enfrentaron a la Comisión (institución a la que se encomienda la ejecución del presupuesto comunitario) con los órganos externos de control, especialmente con la Comisión de Control, dada la relevancia de sus competencias. La confrontación se encontraba motivada en la lectura restrictiva que realizaba la Comisión de las Comunidades Europeas de las facultades de los órganos de control. Así, por ejemplo, la Comisión esgrimía en contra del órgano de control que las pretensiones de este último de extender su actividad fiscalizadora a la organización y métodos de trabajo de la Comisión limitaban la libertad de acción

de esta institución. En su defensa la Comisión de Control alegaba que esta información resultaba imprescindible para el eficaz cumplimiento de sus tareas: el examen de la buena gestión administrativa y financiera de las Comunidades. Otras de las competencias que resultaban particularmente problemáticas en la relación Comisión-Comisión de Control fueron las referentes a la verificación *in situ* de documentos y la relativa a la interpretación del concepto “control global de las cuentas”, puesto que la Comisión, en su deseo de reducir la actividad fiscalizadora de los órganos de control externo, propugnaba el carácter excepcional de las investigaciones en la sede de sus distintos órganos y servicios, vinculando éstas a la apreciación de la necesidad de tal recurso por parte de la institución objeto de control, es decir, a su aceptación³⁴⁴.

Estas cuestiones encontraron resolución en el texto del nuevo reglamento financiero de 25 de abril de 1973, el cual se decantaba en favor de la reafirmación de las competencias de los órganos de control. En este sentido, no sólo imponía a la Comisión la remisión de forma trimestral de toda documentación e información justificativa de los ingresos y gastos por ella realizados, sino que también facultaba a los órganos de fiscalización externos a solicitar, e incluso, acudir a los servicios y organismos objeto de la inspección en demanda de dicha documentación. Asimismo, autorizaba a los controladores para utilizar todas las posibilidades y medios reconocidos en esa reglamentación. Conjuntamente con estas medidas, el reglamento financiero incluía en sus arts. 87 y 89 dos previsiones que despertaron el interés de la doctrina. El primero, por cuanto preveía la asistencia de la Comisión de Control a las operaciones de control que la Comisión de las Comunidades Europeas efectuara en aplicación de los reglamentos sobre el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), así como en

(344) ORSONI, G. *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*. París: Editorial Económica, 1983, pp. 24 y ss.

PALMIERI, G.M. *La Corte dei Conti della Comunità Europea*. Padova: CEDAM, 1983, pp. 24 y ss.

relación con el control interno de cualquier fondo creado por las Comunidades. Aunque el acceso a estos resultados se vinculaba a la mera solicitud de la Comisión de Control, ésta se encontraba totalmente determinada por la actuación previa de la Comisión, careciendo de toda facultad autónoma para decidir la intervención de aquellos servicios que previamente no habían sido inspeccionados por la Comisión. El segundo de los artículos, el 89, reconocía por su parte la facultad de fiscalización de las ayudas concedidas a terceros con cargo a los fondos comunitarios. De esta manera, el reglamento financiero subordinaba la concesión de subvenciones a organismos exteriores a la previa aceptación por el beneficiario de la verificación por parte de la Comisión de Control de la utilización de dichos fondos.

Las medidas de consolidación y reforzamiento de los órganos de control externo comunitario implantadas tras la denuncia de fraude en la gestión del FEOGA durante la década de los sesenta, cuyo objetivo no era otro que el de restablecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones europeas, no hicieron sino acentuar las debilidades y deficiencias internas de un sistema de control que se basaba en la coexistencia de dos órganos, la Comisión de Control y el Comisario de Cuentas de la CECA, caracterizados por:

- Su independencia funcional.
- La carencia de todo poder jurisdiccional.
- Su potestad autorreglamentaria.
- La dedicación a tiempo parcial de sus miembros, quienes se reunían regularmente cada 2 meses.
- La falta de medios materiales y humanos.

La composición de estos órganos fue variando paulatinamente: inicialmente constituidos por expertos en el campo de la gestión contable, económica y financiera, y de la verificación de las cuentas públicas, al final de la evolución parecían prevalecer los criterios políticos en la designación, según denunciaba el Presi-

dente de la Comisión parlamentaria de finanzas y de presupuesto, M. Algner³⁴⁵.

Las reivindicaciones políticas del Parlamento Europeo impulsaron y propiciaron el relevo de la Comisión de Control y del Comisario de Cuentas de la CECA por el Tribunal de Cuentas en 1975.

La conveniencia de la creación de un órgano de control externo de la actividad económica comunitaria, similar a las instituciones que dentro de los Estados miembros acometían la fiscalización económica y financiera de las cuentas públicas, surgió tempranamente. La primera propuesta en torno a la necesidad de la constitución de un Tribunal de Cuentas europeo fue lanzada por la Asamblea de Estrasburgo el 24 de septiembre de 1964 durante los debates sobre la oportunidad de abandonar el sistema de financiación en aquel momento vigente, para adoptar un sistema de recursos propios. El Parlamento Europeo se pronunciaba reconociendo que: “El Parlamento Europeo desea que, en el momento de la fusión los tratados³⁴⁶ que instituyan las Comunidades, se cree un Tribunal de Cuentas, dotado de independencia y de los poderes indispensables para el ejercicio de su misión”³⁴⁷. Sus pretensiones no obtuvieron por aquel entonces respuesta afirmativa por parte del Consejo ni por parte de la Comisión, pero la Cámara comunitaria no desistió en su empeño, proponiendo en 1970 la creación de una Comisión de Verificación de Cuentas en el seno del Parlamento, inspirada en el “Committee of public Account” de la Cámara de los Comunes. A partir de este momento será la Comisión de

(345) ORSONI, G., *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*, p. 22.

(346) Los tratados de fusión son suscritos por los seis Estados parte de la Comunidad: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, en Bruselas, el 8 de abril de 1965, entrando en vigor el 1 de julio de 1967. Estos tenían por objeto hacer comunes las instituciones a las tres Comunidades.

(347) Extraído de ORSONI, G., *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*, p. 14.

Finanzas y Presupuestos la que asuma el papel más relevante en la reclamación de la sustitución de los órganos de control externo europeo. Tras haber oído a los presidentes de los tribunales de cuentas nacionales, esta comisión parlamentaria aprueba en 1972 por unanimidad una propuesta de resolución encaminada a lograr la revisión de los tratados constitutivos, con el fin de incluir un tribunal de cuentas análogo a los tribunales de cuentas nacionales. El Parlamento Europeo, sin embargo, no había concretado su postura definitiva y barajaba tres posibles opciones sobre esta cuestión: la creación de un órgano especializado, la conveniencia de atribuir estas competencias a la Comisión de Presupuesto, o bien la constitución de una subcomisión de la Comisión de Presupuesto que asumiese el control de la gestión y ejecución del presupuesto comunitario, decantándose finalmente por la proposición planteada por su Comisión de Presupuesto.

Para lograr la sustitución de los originarios órganos de control, fue determinante la publicación por parte del Parlamento Europeo en septiembre de 1973 de la obra titulada *En favor de un Tribunal de Cuentas europeo*. La reacción favorable de los Estados miembros no se hizo esperar. Los socios comunitarios veían con mucho temor la ausencia de eficaces controles sobre la aplicación de las enormes partidas presupuestarias. Ello permitió la presentación de proyectos dirigidos a ampliar los poderes de la Asamblea de Estrasburgo en materia de control presupuestario, que desembocaron en la firma del Tratado de Bruselas. No obstante, durante la tramitación de estos proyectos el Tribunal de Cuentas perdió el carácter de institución comunitaria que la Eurocámara pretendía asignarle.

La defensa del Parlamento Europeo de la existencia de un órgano de control externo de la actividad financiera de las Comunidades, técnico e independiente del ejecutivo gestor, formaba parte de las reivindicaciones políticas de la Cámara, tendentes a la consolidación institucional de éste en el seno de las Comunidades Europeas, en especial en lo referente a la consecución del poder de

control permanente de la gestión de las finanzas comunitarias. El Parlamento anhelaba la “transferencia” del poder de descargo sobre la ejecución del presupuesto, detentado desde 1957 por el Consejo. Ante la imposibilidad de hacer frente con sus medios y efectivos personales a la evaluación de la regularidad, legalidad y buena gestión de los fondos por la Comisión, resultaba imprescindible constituir un órgano capacitado para llevar a cabo este examen y que posteriormente auxiliara al Parlamento Europeo en sus funciones de control sobre las actuaciones del ejecutivo comunitario. Esta reclamación encuentra satisfacción parcial en 1970 de la mano del Tratado de Luxemburgo, cuyas disposiciones prevén la participación conjunta de la Asamblea y el Consejo en la censura de las cuentas. El Parlamento, asesorado por su Comisión de Presupuesto y, sobre todo, por su Comisión jurídica, comienza a reclamar el ejercicio de la potestad de control general de las actividades de la Comisión de las Comunidades Europeas, bajo la argumentación jurídica elaborada en sus comisiones y en virtud de la cual “el derecho a pronunciarse *a posteriori* sobre las cuentas no es la expresión particular de un derecho general de control financiero de la ejecución del presupuesto de la Comunidad”³⁴⁸. El Tratado de Bruselas colmará en buena medida las pretensiones de la Asamblea, al asignarle el papel protagonista en el descargo de la actuación de la Comisión.

El cambio de sistema de control financiero presentaba importantes novedades. La misma denominación de Tribunal de Cuentas recogía un conjunto de connotaciones que incidían en el prestigio que estos órganos habían alcanzado en los Estados comunitarios. Este hecho, unido al reconocimiento de la plena independencia funcional y de gestión de los recursos asignados, va a permitir, en la etapa inicial de funcionamiento del órgano, un incremento muy importante del personal a su servicio y de los medios económicos

(348) ISAAC, G. La renovation des institutions financières des Communautés Européennes depuis 1970. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1977, p. 779.

disponibles por el Tribunal de Cuentas. La selección de los medios humanos, siguiendo criterios adoptados por el propio órgano; la dedicación exclusiva de sus miembros; el reconocimiento a los mismos de garantías estatutarias, encaminadas a salvaguardar la autonomía del personal a su servicio; la preocupación por la aplicación de criterios de economismo en la gestión de los fondos europeos... marcan una ruptura clara con el sistema anterior y una apuesta por un sistema de control exterior financiero, mucho más eficaz.

III. EL MODELO DE CONTROL EXTERNO FINANCIERO DEFINIDO POR EL TRATADO DE BRUSELAS

Siguiendo la tipología de tribunales de cuentas propuesta por Mosher sobre la base del símil canino, los tribunales de cuentas actualmente existentes responderían a dos modelos abstractos de órganos de control externo, bien al modelo de *bird dog* (perro de rastro) o, por el contrario, al paradigma de *wacht dog* o perro guardián³⁴⁹.

El primer tipo, el *bird dog* se adecúa al sistema anglosajón de control externo, que se caracteriza por ser en la mayoría de los casos un órgano unipersonal, por ejemplo: el *Auditor and Comptroller General* inglés, por la atribución de funciones exclusivamente en el ámbito de la fiscalización y por el hecho de que se concibe su tarea como una misión de seguimiento, investigación, valoración y posterior información sobre la gestión económica del sector público al Parlamento. Si bien en los últimos años a estas funciones han sumado la asesoría tanto dirigida a los servicios administrativos como a las Cámaras.

(349) GARCÍA GARCÍA, M. Una tipología básica de los Tribunales de Cuentas: su aplicación al análisis del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania y una propuesta de organización para el Tribunal de Cuentas del Reino. En *Crónica 1981. Segundos encuentros del Tribunal de Cuentas*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1982, pp. 332 y ss.

El examen de las cuentas públicas en estos países es asumido por órganos técnicos, totalmente desvinculados en su actuación de la vida política, aunque permanecen bajo la protección del Parlamento, a quien están obligados a informar periódicamente acerca de las disfunciones detectadas en la gestión económica del sector público. El interés de sus investigaciones trasciende del mero análisis de legalidad y regularidad de las cuentas, para centrarse en la comprobación del grado de eficacia, eficiencia y economía con que la Administración gestiona los fondos públicos, conformando esta última el contenido esencial de su investigación.

Estos órganos se limitan a señalar dónde está la presa, correspondiendo al Parlamento, en cuanto que institución facultada para “sancionar” la labor del ejecutivo, hacer el uso que considere conveniente de esa información en el proceso de exigencia de las cuentas.

El modelo de *watch dog* se acomoda a los rasgos definidores de la *Cour des Comptes* francesa. Al igual que el sistema de *bird dog*, este tipo de órganos también tienen como característica la función fiscalizadora de la actividad financiera realizada por el ejecutivo, aunque, a diferencia del grupo anterior, se centran en la comprobación y verificación de las operaciones con las previsiones presupuestarias, asumiendo además funciones jurisdiccionales en la depuración de responsabilidades contables, que pueden llegar a abarcar el reintegro de los fondos gastados sin autorización presupuestaria o superando la cuantía inicialmente consignada. Es por causa de esta importante atribución encomendada a los órganos de control externo del sistema del *watch dog* que la doctrina considera que el principal beneficiario de la información obtenida por el Tribunal es el mismo Tribunal de Cuentas, pues éste no concluye su tarea poniendo de manifiesto las posibles irregularidades y disfunciones que se han producido en la gestión de los fondos públicos, sino que da un paso más, y sobre los resultados obtenidos procede a exigir responsabilidades pecuniarias, en los casos en que esta sea posible. De forma muy gráfica recoge esta

idea Moisés García García al señalar que: “el modelo anglosajón es el de perro de rastreo cuya misión termina cuando ‘muestra’ la pieza al cazador, mientras que el modelo francés, es el perro guardián, que descubre y repele por sí mismo los ataques al patrimonio de su dueño”³⁵⁰.

Los resultados puestos de manifiesto en las recomendaciones e informes emitidos por el Tribunal facilitan el ejercicio de las competencias de control parlamentarias, pues el Tribunal de Cuentas se convierte en órgano auxiliar de las Cámaras durante el procedimiento de descargo de la responsabilidad política del Gobierno en la gestión presupuestaria.

El Tribunal de Cuentas europeo, a pesar de su denominación tradicional en el sistema continental de control externo, no se acomoda perfectamente a los rasgos específicos de este modelo, ya que, siendo un órgano de estructura colegiada, no le ha sido reconocidos ningún tipo de competencia de naturaleza jurisdiccional, ni por el Tratado de Bruselas, ni por las disposiciones del TUE, situándose, en consecuencia, en una posición intermedia entre ambos paradigmas, muy próxima al Tribunal de Cuentas alemán³⁵¹.

(350) GARCÍA GARCÍA, M. Una tipología básica de los Tribunales de Cuentas: su aplicación al análisis del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania y una propuesta de organización para el Tribunal de Cuentas del Reino, *Crónica 1981. Segundos encuentros del Tribunal de Cuentas*, p. 334.

(351) A pesar de la naturaleza híbrida del BUNDESRECHNUNGSHOF (BRH), el Tribunal de Cuentas Federal se acerca más a las normas propias del modelo de *bird dog*, que al paradigma francés de *Cour des Comptes*. Su misión es la de controlar las cuentas públicas y asegurar la regularidad y eficacia de la gestión presupuestaria de los fondos federales, cualesquiera que hayan sido los órganos gestores o beneficiarios de dichos caudales, constituyendo el examen de razonabilidad económica el centro de gravedad de su actuación.

Los datos recopilados los remite al Bundestag por medio de la presentación de su informe anual, en el que recoge una selección de las deficiencias más significativas, conjuntamente con un elenco de recomendaciones

La ausencia de funciones jurisdiccionales y de facultades sancionadoras ha sido criticada especialmente por la doctrina proveniente de aquellos Estados miembros en los que se ha

encaminadas a paliarlas. Recibido el informe, la Cámara Baja se servirá de él en el proceso parlamentario de descargo de ejecutivo en el cumplimiento del mandato presupuestario y en la gestión global del sector público. El rechazo parlamentario del descargo no supone implícitamente la aprobación de una moción de censura, sino que tan sólo refleja el descontento de la Cámara con la gestión de los fondos públicos federales. A diferencia del caso español, el descargo no adopta la forma de ley, sino de una sencilla resolución parlamentaria, cuya aprobación requiere la mayoría de los votos emitidos.

Al Tribunal de Cuentas Federal no le corresponde sancionar ni detectar responsabilidades contables, contenido específico de la función jurisdiccional, sino tan sólo descubrir las disfunciones de la gestión presupuestaria.

Según dispone el art. 88.2 del Reglamento Presupuestario Federal, el Tribunal de Cuentas podrá aconsejar al Bundestag, al Bundesrat, al Gobierno Federal y a los Ministerios Federales, a iniciativa propia, como a solicitud del órgano requirente.

El Tribunal de Cuentas Federal está compuesto por 1 Presidente, 1 Vicepresidente, 8 directores y 47 jefes de sección, cargo este último desempeñado por los consejeros de los ministerios. La intervención del ejecutivo federal en la designación de los componentes del Tribunal de Cuentas es determinante, puesto que tanto su Presidente como su Vicepresidente son nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Ministerio de Finanzas. El nombramiento de los demás miembros corresponde también al Presidente de la República, aunque en estos casos la propuesta proviene del Presidente del Tribunal de Cuentas, quien actuará según indicación del Ministerio Federal de Hacienda.

La actividad desarrollada por el Tribunal de Cuentas Federal, se rige por dos principios, que igualmente van a ordenar la labor del Tribunal de Cuentas europeo: el principio de decisión colegial y el principio de diálogo o discusión previa con el órgano fiscalizado.

Un estudio más detallado del BHR se puede encontrar en: WITTROCK, K. El Tribunal de Cuentas en la RFA. En *La función de los Tribunales de Cuentas en la Sociedad Democrática. Encuentro internacional celebrado los días 10 y 11 de septiembre de 1984 en Santander*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1985, pp. 239 a 244.

SELBACH, J. El Tribunal de Cuentas en la RFA. En *Crónica 1981. Segundos encuentros del Tribunal de Cuentas*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1982, pp. 359 y ss.

adoptado el modelo de watch dog³⁵², y particularmente, por el profesor Orsoni, para quien esta caracterización reduce al Tribunal de Cuentas a una situación de indefensión, ante la negativa

GARCÍA GARCÍA, M. Una tipología básica de los Tribunales de Cuentas: su aplicación al análisis del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania y una propuesta de organización para el Tribunal de Cuentas del Reino, *Crónica 1981. Segundos encuentros del Tribunal de Cuentas*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1982, pp. 429 a 448.

(352) El modelo de *wach dog* tiene bastante implantación en los países comunitarios. A pesar de las diferencias que separan a los órganos de control financiero externo nacionales, podrían comprenderse dentro de este tipo: la *Cour des Comptes* francesa, el Tribunal de Cuentas español, la *Chambre des Comptes du Grand-Duché de Luxembourg*, o *Tribunal de Contos* portugués, la *Corte dei Conti d'Italia*, los Tribunales de Cuentas griego y holandés y la *Cour des Comptes belge*. No hay que olvidar que cuando se crea el Tribunal de Cuentas comunitario en 1975, de los 9 Estados parte, sólo 4 países (Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Alemania) contaban con órganos de control externo financiero que no ejercían competencias de tipo jurisdiccional. En relación con la configuración de los tribunales de cuentas de los Estados miembros:

CAPIELLO, R. El Tribunal de Cuentas de Italia. En *Crónica 1981. Segundos encuentros del Tribunal de Cuentas*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1982, pp. 375 a 393.

PINHEIRO FARINHA, J.D. El Tribunal de Cuentas en Portugal. En *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática. Encuentro internacional celebrado los días 10 y 11 de septiembre de 1984 en Santander*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1985, pp. 231 y ss.

THEMELIS, N. El Tribunal de Cuentas en Grecia. En *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática. Encuentro internacional celebrado los días 10 y 11 de septiembre de 1984 en Santander*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1985, pp. 245 a.

CHANDERNAGOR, A. El Tribunal de Cuentas en Francia. En *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática. Encuentro internacional celebrado los días 10 y 11 de septiembre de 1984 en Santander*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1985, pp. 221 a 229.

McDONNELL, P. The Office of the Comptroller and Auditor General. En *El Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones. Encuentro internacional celebrado en Sevilla durante los días 17, 18 y 19 de febrero de 1986*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1986, pp. 121 a 133.

DOWNEY, G. The role of the United Kingdom National Audit Office. En *El Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea y los Tribunales de*

injustificada de las instituciones comunitarias a prestarle su colaboración, y resta eficacia a sus intervenciones³⁵³. Esta falta de efectividad en sus resoluciones, fue tempranamente denunciada por el mismo Tribunal de Cuentas. Así, en el informe referente al ejercicio de 1980 afirmaba que “menos de la mitad de las observaciones presentadas en los primeros informes anuales del Tribunal han tenido efecto o han dado lugar a un reglamento total o parcial por parte de la Institución responsable”, para continuar diciendo poco más adelante que: “El Tribunal debe dejar constancia de su decepción por el hecho de que no se han tenido en cuenta sus observaciones en un número muy elevado de casos”³⁵⁴.

IV. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

IV.A. Composición: nombramiento

El Tribunal de Cuentas comunitario, de acuerdo con el artículo 188 B TCE y las actas de adhesión relativas a la segunda, tercera y cuarta ampliaciones, está compuesto de 15³⁵⁵ miembros, elegidos

Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones. Encuentro internacional celebrado en Sevilla durante los días 17, 18 y 19 de febrero de 1986. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1986, pp. 93 a 103.

- (353) ORSONI, G., *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*, pp. 88 y ss.
- (354) Citado por ESPERÓN LÁZARO, J.A. El Tribunal de Cuentas de la Comunidad Económica Europea ante los dos modelos-tipo de control externo: Francia y Gran Bretaña. En *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones. Encuentro internacional celebrado en Sevilla durante los días 17, 18 y 19 de febrero de 1986.* Madrid: Tribunal de Cuentas, 1986, p. 214.
- (355) Art. 13 de la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 1 de enero de 1995, por la que se adoptan los instrumentos relativos a la adhesión de los nuevos Estados miembros a la Unión Europea. DOCE L 1 de 1 de enero de 1995. Esta decisión se dicta para corregir las disposiciones previstas en el Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los tratados en los que se fundamenta la Unión, DOCE C 241 de 29 de agosto de 1994, tras el rechazo noruego en referéndum a la adhesión a la Unión Europea.

entre personalidades que pertenecen o han pertenecido en sus respectivos países a las instituciones de fiscalización externa, o que posean una cualificación particular para el ejercicio de esta función. En todo caso, dichas personalidades habrán de ofrecer plenas garantías de independencia.

La cualificación precisa para el ejercicio de las funciones de control externo habrá de ser determinada sobre la base del derecho interno del Estado del cual el candidato es nacional, sin que deba atribuirse, según afirma Palmieri, margen alguno de discrecionalidad en la apreciación de la concurrencia de los requisitos de profesionalidad a las autoridades comunitarias competentes en la elección³⁵⁶.

Del tenor de los tratados no se desprende la exigencia de ningún otro tipo de requisito adicional. Si bien esto es así, con objeto de evitar que nacionales de terceros Estados no comunitarios tengan representación en el Tribunal de Cuentas europeo o que algunos países miembros no estén presentes en la composición del Tribunal, es práctica consolidada que todas las nacionalidades comunitarias tengan presencia en el seno del Tribunal de Cuentas.

El Consejo decidirá por unanimidad, una vez consultado el Parlamento Europeo, la configuración del Tribunal. La decisión emitida por el Parlamento carece de valor jurídico vinculante, pese a que las propuestas iniciales, elaboradas por la Comisión de las Comunidades Europeas, subrayaban la necesidad del acuerdo Eurocámara-Consejo a la hora de designar la composición del Tribunal de Cuentas. Ante el rechazo de la proposición de la Comisión por el Consejo, el texto definitivo (art. 206.4 TCEE, actual art. 188 B pfo. 3 TCE) reconoce el carácter meramente consultivo de la participación de la Asamblea de Estrasburgo. Sin embargo, esta ausencia de obligación jurídica no implica que el dictamen parlamentario no sea determinante en el momento de

(356) PALMIERI, G.M., *La Corte dei Conti della Comunità Europea*, p. 47.

decidir las personalidades que integrarán el Tribunal de Cuentas. La fuerza moral de las resoluciones de la Eurocámara se hizo patente durante el incidente ocurrido en 1989. En noviembre de ese año, el Parlamento Europeo, teniendo en cuenta el informe emitido por su Comisión de Control Presupuestario, elevó por vez primera un dictamen desfavorable respecto a dos de los seis candidatos propuestos por el Consejo para convertirse en miembros del Tribunal de Cuentas. Posteriormente uno de los dos Estados afectados retiró su candidatura y presentó un nuevo candidato que fue objeto de un dictamen favorable unánime.

Con la intención de corregir las deficiencias constatadas en el procedimiento de consulta al Parlamento para el nombramiento de los componentes del Tribunal de Cuentas, la Comisión de Control Presupuestario presentó el 5 de noviembre de 1992 ante la Cámara comunitaria una propuesta de resolución, a través de la cual se pretendía garantizar que las personalidades que integren el Tribunal ofrezcan las mayores garantías de competencia profesional e independencia, al mismo tiempo que anhelaba que en el futuro no se repitieran las divergencias de opinión entre la Asamblea y el Consejo, las cuales, además de deteriorar las relaciones entre ambos órganos, debilitaban al Parlamento y al mismo Tribunal de Cuentas. Esta propuesta fue definitivamente aprobada por el Pleno de la Cámara comunitaria mediante Resolución de 17 de noviembre de 1992 (DOCE nº C 337/51 de 21 de diciembre de 1992), y ratificada posteriormente a través de la Resolución de 19 de enero de 1995 (DOCE nº C 43/75 de 20 de febrero de 1995).

A través de la resolución de 1992, el Parlamento Europeo reclamaba que el dictamen parlamentario que habría de ser aprobado en sesión plenaria por mayoría absoluta, se encontrase precedido por la comparecencia de los candidatos ante la Comisión de Control Presupuestario, órgano encargado de asesorar sobre esta cuestión al Pleno. Esta Comisión solicitaba que los debates que se celebrasen con posterioridad a la audiencia de los candidatos tuvieran lugar a puerta cerrada y que la votación fuese

secreta. Al mismo tiempo, proponía que se concretara la apreciación del Parlamento en torno a la desvinculación política de los seleccionados, su experiencia profesional en el campo de las finanzas públicas o en el ámbito de la gestión o el control de gestión, la reputación y honorabilidad de los candidatos, la antigüedad y edad de éstos, así como del “equilibrio razonable” de los sexos en la composición del Tribunal, pues calificaba de “injustificable” la falta de representación femenina.

En relación con la edad, no consideraba conveniente que un miembro pudiera permanecer en el cargo por un tiempo superior a dos mandatos. Proponía reducir la edad de los “magistrados” imponiendo, con carácter indicativo, unas edades máximas a los miembros del Tribunal de Cuentas. Así, le parecía razonable que al término de un primer mandato la edad de un miembro no fuera superior a 65 años y al término de un segundo mandato no excediera de 70 años. El objetivo inmediato perseguido por la Comisión de Control Presupuestario radicaría en evitar que se eludiesen los límites de edad fijados por las normas del país de origen del candidato para el ejercicio de las funciones de control externo³⁵⁷.

La insatisfacción derivada de los últimos nombramientos de magistrados del Tribunal de Cuentas comunitarias ocurridos en febrero de 1994 ha inducido recientemente a la Comisión de Control Presupuestario a cuestionarse de nuevo los criterios que deben ordenar el procedimiento de consulta al Parlamento, ante la inminente necesidad de proceder a la designación de los representantes de los nuevos socios comunitarios en el Tribunal de Cuentas europeo.

(357) Informe de la Comisión de Control Presupuestario de 5 de noviembre de 1992 sobre el procedimiento de consulta del Parlamento Europeo para el nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas. Documentos de Sesión. Parlamento Europeo. Documento A3-0345/92, pp. 4 y 5. En idéntico sentido se pronuncia la Resolución del Parlamento Europeo de 17 de noviembre de 1992 (DOCE n° C 337/51 de 21 de diciembre de 1992).

En el informe elaborado³⁵⁸, la Comisión de Control Presupuestario reitera que el Parlamento no hará en ningún momento dejación de sus responsabilidades en relación con el control de la cualificación de los candidatos propuestos como miembros del Tribunal de Cuentas, por lo que en ningún momento procederá a emitir sistemáticamente dictámenes favorables sobre las personalidades ante él presentadas. Con objeto de evitar discrepancias entre el dictamen que elabore el Parlamento y la decisión final del Consejo, confrontación que perjudicaría la cooperación entre el Tribunal de Cuentas y el Parlamento, el informe propone y la Resolución del Pleno de 19 de febrero de 1995 reitera la necesidad de reformar las previsiones recogidas sobre este particular en los tratados fundacionales, con vistas a adecuar el procedimiento de designación de los miembros del Tribunal de Cuentas al procedimiento de dictamen conforme. En tanto la Conferencia intergubernamental de 1996 acepta la iniciativa parlamentaria de reforma, la Eurocámara solicita que se adopten una serie de medidas que limiten el riesgo de contradicción entre las decisiones del Consejo y el Parlamento. A tal efecto, pide al Consejo que se comprometa a:

- respetar los criterios consignados en la Resolución parlamentaria de 17 de noviembre de 1992.
- presentar las candidaturas con una antelación mínima de 10 semanas sobre la fecha fijada para el nombramiento.
- adjuntar toda la información que obre en su poder respecto a la cualificación profesional de los candidatos, de forma que cualquier retención de la misma obligaría al Parlamento a llevar a cabo las investigaciones que estime oportunas, con el consiguiente alargamiento del procedimiento.

(358) Informe de la Comisión de Control Presupuestario de 4 de enero de 1995 sobre el procedimiento de consulta al Parlamento para el nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas. Documento de Sesión. Parlamento Europeo. Documento A4-0001/95, p. 6.

Al mismo tiempo la Cámara asume el compromiso de presentar a votación cada dictamen en forma de informe que no incluirá considerandos, con el fin de impedir que el procedimiento de votación quede bloqueado por la presentación de enmiendas a alguna parte del texto, y que recogerá una motivación sucinta sobre el parecer de la Asamblea, que tampoco será sometida a votación.

Parte del contenido de esta propuesta ha encontrado cabida en la última modificación del Reglamento del Parlamento Europeo, cuyo art. 35 titulado “nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas” establece:

1. Se invitará a las personalidades propuestas como miembros del Tribunal de Cuentas a realizar una declaración ante la Comisión competente y a responder a las preguntas formuladas por los miembros de ésta.
2. La Comisión competente formulará una recomendación al Parlamento en lo relativo a la aprobación o al rechazo de las candidaturas propuestas.
3. La votación se celebrará dentro de un plazo de 2 meses a partir de la recepción de la propuesta, salvo que el Parlamento, a solicitud de la Comisión competente, un grupo político o de veintinueve diputados como mínimo, tomare otra decisión.
4. Si el Parlamento emitiera un dictamen negativo, el Presidente solicitará al Consejo que retire su propuesta y presente una nueva al Parlamento.”³⁵⁹

El procedimiento de designación de los miembros del Tribunal de Cuentas europeo adoptado en los tratados constitutivos, próximo al sistema de elección del BRH (Tribunal de Cuentas Federal alemán), constituye para la doctrina uno de los aspectos más controvertidos de la configuración de este órgano fiscalizador. El predominio de la participación del ejecutivo comunitario en la

(359) Reglamento del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 1981 (DOCE nº C 90 de 21 de abril de 1981) actualizado a febrero de 1995.

elección de sus miembros pone en cuestión la absoluta independencia que debe guiar todas las actuaciones controladoras emprendidas por éste³⁶⁰. Consideramos que la merma de la independencia funcional es mínima, ya que, por una parte, los tratados fundacionales y el mismo reglamento interno del Tribunal de Cuentas han introducido importantes garantías encaminadas a preservar la autonomía de los componentes del Tribunal, y por otra parte, la participación de la Asamblea comunitaria, aunque sea a título consultivo, atempera las posibles decisiones del Consejo y, por último, por el hecho de que la función interventora del Tribunal de Cuentas se centra sobre la gestión de la ejecución del presupuesto comunitario desarrollada por la otra cara del ejecutivo comunitario: la Comisión. Ésta promueve en su actuación el beneficio comunitario, mientras que el Consejo defiende los intereses nacionales dentro de la Unión.

Mangas Martín reconoce que no existe tanta diferencia entre el procedimiento de elección de los miembros del Tribunal de Justicia y los del Tribunal de Cuentas, puesto que los primeros son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros en el seno del Comité de Representantes Permanentes (Coreper), que no es sino el órgano que prepara las decisiones que posteriormente aprueba el Consejo³⁶¹.

Dado que las normas reguladoras del procedimiento de selección no han introducido exigencias relativas al tipo de formación

(360) ESPERÓN LÁZARO, J.A. El Tribunal de Cuentas de la Comunidad Económica Europea ante los dos modelos-tipo de control externo: Francia y Gran Bretaña. En *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones*. Encuentro internacional celebrado en Sevilla durante los días 17, 18 y 19 de febrero de 1986. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1986, p. 214.

(361) MANGAS MARTÍN, A. Los órganos auxiliares: El Comité Económico y Social y el Tribunal de Cuentas. En *Tratado del Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español*, dirigido por E. García de Enterría, J.D. González Campos y S. Muñoz Machado. Madrid: Civitas, 1986, vol. I, p. 184.

de los candidatos, esto ha permitido una gran heterogeneidad en cuanto a su composición, que lejos de resultar perjudicial para el cumplimiento de la actividad del Tribunal de Cuentas, le favorece en la ejecución de sus funciones, según reconocía el Presidente de este Tribunal, Pierre Lelong, pues por causa de las competencias que le han sido atribuidas, está obligado a “efectuar controles en los Estados miembros, tanto en el ámbito de la legalidad como en el de la regularidad y el de la buena gestión; el Tribunal no puede sino beneficiarse de esta diversidad de orígenes geográficos y de formaciones”. Si bien matizaba su comentario, al considerar que “sería peligroso mantener las diferencias a ultranza. Por esta razón, el Tribunal de Cuentas ha desarrollado cursos de formación profesional que tienden a favorecer el intercambio de conocimiento y experiencias, y ha determinado reglas comunes en materia de estudio y gestión de control.”³⁶²

La duración del mandato de los miembros del Tribunal de Cuentas será de 6 años³⁶³, aunque, con ocasión del primer nombramiento, cuatro de sus miembros, designados por sorteo, recibieron un mandato limitado de 4 años (art. 188 B pfo. 3). La finalidad perseguida con esta disposición no es otra que evitar la paralización de la actividad de control del Tribunal que se produciría en caso de renovación íntegra de los componentes de la institución.

Todos los miembros del Tribunal de Cuentas podrán ser reelegidos sin que el Tratado de Bruselas ni el reglamento interno limiten la posibilidad de sucesivos nombramientos.

La prelación de los miembros del Tribunal, tras el Presidente, aparece regulada en el art. 5 del reglamento interno. Ésta se deriva

(362) LELONG, P. El Tribunal de Cuentas en la Comunidad Económica Europea. En *La función de los Tribunales de Cuentas en la Sociedad Democrática. Encuentro internacional celebrado durante los días 10 y 11 de septiembre de 1984 en Santander*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1985, p. 210.

(363) Como fecha de inicio del mandato se tendrá en cuenta la fecha fijada en el acta de nominación; en defecto de ella, el cómputo se iniciará el día en que tenga lugar el acto de nominación (art. 2 reglamento interno).

de la antigüedad en el ejercicio de las funciones, teniéndose en cuenta, a tal efecto, ante supuestos de reelección no inmediata, los mandatos anteriormente realizados. Si concurriesen una pluralidad de “magistrados” con la misma antigüedad, la preferencia en la sustitución al Presidente, en los casos de incompatibilidad, ausencia... correspondería al miembro del Tribunal de mayor edad entre ellos.

Una vez designados, prestarán juramento de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo con total independencia e imparcialidad ante el Tribunal de Justicia. Resulta sorprendente que los miembros del Tribunal de Cuentas, al igual que ocurría con el Defensor del Pueblo, tengan que comprometerse ante una institución frente a la que no se encuentran obligados a auxiliar en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, esta previsión parece que tiene explicación en la voluntad de las instituciones comunitarias y de los Estados parte de dotarse de un órgano de control externo de las finanzas comunitarias, totalmente independiente, pese a no tener atribuido inicialmente carácter institucional, sobre el modelo de control jurisdiccional que ejerce el Tribunal de Luxemburgo.

1) Presidencia

Los componentes del Tribunal de Cuentas eligen entre ellos para un período de 3 años al Presidente del Tribunal de Cuentas, cuyo mandato es renovable. El reglamento interno del Tribunal concreta las disposiciones del TCE, estableciendo en su art. 6.1 que el Presidente será nombrado por un período de 3 años, sin que dicha designación pueda suponer exceder del tiempo de mandato reconocido a los miembros del Tribunal.

El Tribunal procede a la elección de su Presidente en los días inmediatamente anteriores a la conclusión del mandato del Presidente en ejercicio. Si el final del mandato presidencial coincide con

la renovación parcial de los miembros del Tribunal de Cuentas, la elección del nuevo Presidente tendrá lugar dentro del plazo de los 15 días siguientes a la toma de posesión de sus nuevos componentes.

En caso de presentación de la renuncia voluntaria del Presidente con anterioridad al agotamiento del mandato de 3 años, el magistrado elegido para sustituirle ejercerá sus funciones durante el período de tiempo que reste para concluir el mandato de su antecesor.

El Presidente será designado en votación secreta por los miembros del Tribunal de Cuentas, resultando designado aquel candidato que obtenga la mayoría de dos tercios de los votos de los miembros que componen este Tribunal. Si ninguno de los candidatos alcanzase este respaldo, se procederá sin dilación a una segunda votación en la que sólo será preciso conseguir la mayoría de los votos. En caso de que esta mayoría no se lograra, tendrá lugar un tercer escrutinio, en el cual será elegido aquel candidato que obtenga la mayoría simple de los votos. Ante la igualdad de votos en esa tercera votación, se designará Presidente a aquel candidato que, de acuerdo con el art. 5 del reglamento, tenga preferencia sobre los demás, es decir, el de mayor antigüedad en el ejercicio de sus funciones.

Al igual que el criterio de la antigüedad tiene trascendencia a la hora de designar al Presidente del Tribunal de Cuentas, éste también es utilizado para decidir su sustitución en los casos de ausencia, impedimento para el ejercicio de sus funciones o vacante de la presidencia (art. 7 de su reglamento interno).

2) Funciones de la presidencia

De acuerdo con el art. 8 RI del Tribunal de Cuentas, son competencias del Presidente:

- La convocatoria y presidencia de las reuniones del colegio, así como asegurar el orden en sus debates.
- La vigilancia de la ejecución de las decisiones adoptadas por el Tribunal.
- Asegurar la buena gestión de las diferentes actividades del Tribunal y de sus servicios.
- La representación del Tribunal de Cuentas en todas las relaciones que éste mantenga con el exterior.
- La designación del agente encargado de representar al Tribunal de Cuentas en todos los procedimientos contenciosos en los que el Tribunal de Cuentas esté implicado.

La previsión más llamativa de este precepto aparece recogida al abordar el tema de la delegación de funciones por parte del Presidente en los miembros del Tribunal de Cuentas. El último inciso del art. 7 RI dice que “el Presidente puede delegar total o parcialmente sus funciones en uno o varios miembros. Sin embargo, el vaciado de competencias de la figura del Presidente en favor de alguno de los demás componentes del Tribunal, vía recurso a la delegación, parece excesivo, además de poco probable.

IV.B. Cese

Es el art. 188 B pfos. 6 y 7 TCE el que se ocupa de regular las causas del cese de los miembros del Tribunal de Cuentas, al afirmar que:

“6. Aparte de los casos de renovación periódica y de fallecimiento, el mandato de los miembros del Tribunal de Cuentas concluirá individualmente por dimisión voluntaria o cese declarado por el Tribunal de Justicia de conformidad con lo dispuesto en el apartado 7.

El interesado será sustituido por el tiempo que falta para terminar el mandato.

Salvo en caso de cese, los miembros del Tribunal de Cuentas permanecerán en sus funciones hasta su sustitución.

7. Los miembros del Tribunal de Cuentas sólo podrán ser relevados de sus funciones o privados de su derecho a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo si el Tribunal de Justicia, a instancia del Tribunal de Cuentas, declara que dejan de reunir las condiciones requeridas o de cumplir las obligaciones que dimanen de su cargo.”

No ofrecen ningún tipo de peculiaridad las causas contempladas por el TCE; de nuevo, al igual que ocurría en la destitución del Defensor del Pueblo, la decisión final sobre el cumplimiento de las funciones corresponde al Tribunal de Luxemburgo. Dada la parquedad y ambigüedad de la referencia, consideramos que hay que entender comprendidos los supuestos de ineptitud o incapacidad y la ausencia de los requisitos de profesionalidad o independencia dentro de la expresión “dejan de reunir las condiciones requeridas o de cumplir las obligaciones que dimanen de su cargo.”

Con la finalidad de preservar la independencia de los miembros del Tribunal de Cuentas, se ha remitido la constatación de la concurrencia de alguna de las dos causas motivadoras del cese al Tribunal de Justicia, asimilándose de nuevo en el procedimiento de destitución la regulación de ambos tribunales. Aunque la resolución del cese queda en manos del órgano jurisdiccional comunitario, la iniciativa del procedimiento necesariamente habrá de partir del propio Tribunal de Cuentas, quien decidirá por mayoría de los miembros que lo componen la apertura de la destitución (art. 22.1 *in fine* del RI del Tribunal de Cuentas).

IV.C. Régimen de incompatibilidades

La relación de circunstancias incompatibles con el desempeño del cargo de miembro del Tribunal de Cuentas es muy breve, pues

se reduce a una única causa: el ejercicio de cualquier otra actividad profesional, remunerada o no. Se busca, a través de esta sencilla referencia, garantizar la dedicación exclusiva de los miembros a las tareas de fiscalización de las cuentas y gestión comunitarias, al mismo tiempo que se elimina una posible vía de afectación a su independencia y al interés general de la comunidad. La incorporación de esta causa de incompatibilidad pone fin a la tradicional configuración temporal que había caracterizado a los órganos de control externo comunitario hasta 1975.

IV.D. Garantías y privilegios

El estatuto jurídico de los miembros del Tribunal de Cuentas está orientado a asegurar la independencia e imparcialidad de éstos en el ejercicio de sus competencias, sin la cual no será factible un control eficaz de los órganos comunitarios. Claramente se expresa sobre esta cuestión el TCE en el art. 188 B.4, al afirmar que “los miembros del Tribunal de Cuentas ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad”. Con vistas a que esta situación sea efectiva y no un mero desiderátum plasmado en los tratados, se exige que los candidatos reúnan un conjunto de requisitos que les hagan competentes para el desarrollo de los cometidos propios de un órgano de control financiero externo y expresamente, “deberán ofrecer absolutas garantías de independencia.”

Tras seleccionar de entre los candidatos presentados los componentes del Tribunal de Cuentas, estas personas, que ya ofrecen garantías de independencia por su trayectoria profesional, ven reforzada ésta, al desvincularse su actuación de las presiones que pudieran derivarse de las demandas de los Estados miembros y de las demás instituciones comunitarias. A este respecto, en el cumplimiento de sus funciones no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno, ni de ningún organismo, a la vez que se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter

de sus funciones. De forma que las actuaciones contrarias a estas obligaciones dan lugar a la apertura del proceso de destitución.

La independencia de los componentes del Tribunal de Cuentas viene en buena medida garantizada por la prohibición de ejercer cualquier tipo de actividad profesional, sea ésta remunerada o no, durante el transcurso del mandato, así como por el compromiso de honestidad y discreción que asumen. Deber este último que se prolongará incluso una vez concluido su mandato.

Las obligaciones impuestas a los miembros del Tribunal de Cuentas para asegurar una actuación libre de toda clase de intromisiones ilegítimas de los Estados o de las otras instituciones comunitarias son análogas a las que se establecen respecto de los magistrados del Tribunal de Justicia de la Comunidad.

Estas obligaciones tienen vinculado, en contrapartida, un conjunto de privilegios cuya asignación se realiza sobre la base de extender a los componentes del Tribunal de Cuentas algunos beneficios de los que gozan los miembros del Tribunal de Luxemburgo. Conforme a los arts. 12 al 15 y 18 del protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas, estos beneficios se concretan fundamentalmente en el reconocimiento de inmunidad de jurisdicción respecto de los actos que realicen con carácter oficial en un elenco amplio de exenciones fiscales y de la legislación cambiaria.

IV.E. Régimen jurídico inspirado en el régimen jurídico del Tribunal de Justicia comunitario

La configuración del Tribunal de Cuentas se ha realizado tomando como punto de referencia el estatuto jurídico del Tribunal de Luxemburgo. Esto resulta evidente, como se ha podido comprobar a través del análisis del estatuto jurídico del Tribunal de Cuentas. Ambos órganos tienen en común:

- El número de sus componentes³⁶⁴.
- La notoriedad y reconocida competencia de sus miembros.
- La ausencia de referencias a la nacionalidad de sus componentes.
- El procedimiento determinado para designar a su Presidente.
- La duración del mandato, así como la renovación de sus componentes.
- La dedicación exclusiva de sus miembros.
- La aplicación de las mismas facilidades, privilegios e inmunidades.
- El reconocimiento de plena independencia funcional.
- La atribución al Tribunal de Justicia de la declaración de destitución de sus miembros.

Aunque esta similitud en la caracterización del estatuto jurídico entre ambos tribunales no resulte llamativa actualmente, dado que el Tratado de Maastricht ha elevado al Tribunal de Cuentas a la categoría de institución comunitaria, en 1975 llamó poderosamente la atención de la doctrina. Apenas cuestiones relativas al procedimiento de designación de los magistrados del Tribunal de Justicia diferenciaban la configuración de ambos tribunales. El Tribunal de Cuentas, al igual que los componentes del Comité Económico y Social y del Comité Consultivo de la CECA eran nombrados por el Consejo por unanimidad, frente a la elección de

(364) Las distintas ampliaciones sufridas por la Comunidad han ido modificando esta equivalencia inicial. Así, por ejemplo, tras la adhesión de España y Portugal el 1 de enero de 1986, el Tribunal de Justicia amplió el número de sus componentes a 13 jueces, permitiendo que uno de los Estados miembros “grandes”, por un sistema de rotación previamente establecido, designara el decimotercer “magistrado”. La finalidad de esta modificación no era otra que evitar situaciones de empate en la adopción de las resoluciones, que fácilmente se podrían producir, ya que las decisiones del Tribunal de Justicia se adoptan en virtud del principio de mayoría. La situación de igualdad de miembros entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas se reproduce desde enero de 1995. Tras la cuarta ampliación, y como consecuencia de la negativa de Noruega a la adhesión, ambos tribunales cuentan en la actualidad con 15 miembros.

común acuerdo de los Gobiernos de los Estados miembros respecto de los miembros del Tribunal de Justicia. Pese a las presiones ejercidas por el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas no adquirió carácter institucional, sino de mero órgano auxiliar o complementario, categoría en la que también se encontraba el Comité Económico y Social, si bien este peculiar estatuto, unido a la plena autonomía presupuestaria, administrativa, financiera y de gestión, así como a la facultad atribuida para elaborar su reglamento interno, determinó que la doctrina de forma pacífica defendiera el carácter cuasi-institucional del Tribunal de Cuentas.

IV.F. Estructura interna

Situada con carácter provisional la sede del Tribunal de Cuentas europeo en Luxemburgo, esta ubicación ha adquirido carácter definitivo tras la decisión adoptada en Edimburgo por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, relativa a la fijación de las sedes de determinados organismos y servicios de las Comunidades, el 12 de diciembre de 1992³⁶⁵.

La actividad y organización interna del Tribunal de Cuentas se rige en virtud de dos principios aparentemente contradictorios entre sí: el principio de colegialidad, defendido por el art. 1 RI y el principio de reparto de tareas en grupos de trabajo, expresado en el art. 9 de dicho reglamento interno. Según este principio, el Tribunal asigna a sus miembros distintos sectores particulares de actividad, de forma que éstos se responsabilizan ante el grupo preparatorio y el órgano colegial del Tribunal de la actividad desarrollada por el sector de fiscalización a ellos encomendado en la preparación y ejecución de las deliberaciones del Tribunal de Cuentas. La Corte asegurará una división equitativa del trabajo y la alternancia periódica de los miembros en las distintas atribuciones.

(365) DOCE n° C 341, de 23 de diciembre de 1992.

Todos los miembros del Tribunal de Cuentas, a excepción de su Presidente, están adscritos a alguno de los grupos de control existentes. La determinación de la composición, así como de las concretas competencias que ha de llevar a cabo cada uno de los grupos de control, corresponde adoptarla al Pleno del Tribunal por decisión de la mayoría de sus miembros presentes en dicha sesión. El reparto interno de esas atribuciones dentro del grupo competen en exclusiva a éste, de la misma forma que las cuestiones relativas a su organización.

En la actualidad actúan en el interior del Tribunal de Cuentas tres grupos de fiscalización, estructurados en 3 ó 4 sectores, según los casos³⁶⁶. Al frente de cada sector se encuentra un miembro del Tribunal, que en su actuación será asistido por un gabinete de auditores. Es precisamente en este último nivel de la estructura donde suele iniciarse la actividad inspectora habitual. En todo caso, las modalidades de ejercicio de los controles incumben

(366) Los tres grupos de fiscalización en que se estructura el Tribunal de Cuentas comunitario se ocupan de lo siguiente:

“El grupo primero fiscaliza los gastos del FEOGA-Garantía y se divide a su vez en tres sectores: uno para la gestión y control horizontal y las cuestiones generales, un segundo sector para las organizaciones comunes de mercados de productos vegetales y un tercero para los productos animales, para la pesca y para el azúcar.

El grupo segundo centra su actividad de control en los denominados fondos estructurales y en la CECA, y se divide en cuatro sectores: uno, FEDER, PIM y transportes; dos, FSE y política industrial; tres, FEOGA orientación investigación, energía y nuevas políticas; cuatro, CECA, contratación y concesión de empréstitos y acciones en favor de los países del este.

El grupo tercero de fiscalización se divide a su vez en cuatro sectores: uno, recursos propios; dos, personal y gastos de funcionamiento de las instituciones; tres, cooperación con los países en vía de desarrollo y con otros países terceros; cuatro, FED”. Citado por MÁRQUEZ JURADO, J.M. *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas: una nueva institución en la Unión Europea. Comunidad Europea Aranzadi*, enero 1994, nº 13, p. 41.

únicamente al Tribunal de Cuentas. El miembro responsable del sector, una vez recogidas las conclusiones derivadas de su investigación, eleva al grupo preparatorio un informe. Éste, tras examinarlo, lo presentará ante el Colegio, quien decidirá el curso que ha de darse a los mismos, si bien cabe la posibilidad de que con anterioridad a la adopción de esta decisión el Tribunal remita a las instituciones involucradas “una carta del Presidente”, invitándoles a presentar sus comentarios sobre las constataciones a las que han dado lugar los controles.

Esta misma estructuración del procedimiento se repite con pequeñas variaciones en relación con la elaboración de los informes anuales. Al igual que en los controles ordinarios, la determinación del procedimiento concreto a seguir corresponde al Pleno. Esta práctica es habitual en el Tribunal de Luxemburgo, la designación de un ponente general entre sus miembros, quien presentará ante los grupos preparatorios competentes los proyectos de observaciones por él elaborados y el posterior pronunciamiento del Tribunal sobre las mismas. Durante la aprobación del texto definitivo de las observaciones que se consignarán en el informe anual, el Tribunal no se encuentra en absoluto obligado por las propuestas realizadas ni por el miembro relator, ni por los grupos preparatorios.

A pesar de la división interna del trabajo en órganos estancos, el principio de colegialidad queda garantizado por la decisión conjunta que sobre los controles efectuados adopta el Pleno, así como por el derecho que asiste a cualquier miembro del Tribunal de conocer la totalidad de las informaciones en los diversos campos de actividad de la institución. Cada responsable de sector asume ante el grupo y ante el Tribunal la responsabilidad de la ejecución de las tareas que le han sido confiadas.

Conjuntamente con las estructuras antes mencionadas, desempeñan sus funciones otras unidades:

- La presidencia a la que con anterioridad nos hemos referido, que cuenta con dos servicios para su actuación: el servicio

jurídico y de relaciones exteriores e institucionales y relaciones públicas, y el de control interno.

- Una secretaría general, estructurada en cinco servicios: personal, administración, presupuesto y contabilidad; servicio lingüístico; servicio informático; secretaría del Tribunal y archivo; documentación y biblioteca³⁶⁷. Todos ellos se sitúan bajo la dirección del Secretario General del Tribunal de Cuentas.

El Secretario General es nombrado por el Tribunal mediante la mayoría absoluta de los miembros que lo componen, asiste al Presidente y a los órganos de los grupos de fiscalización en la preparación y ejecución de sus decisiones y se ocupa de redactar los borradores de las actas de las reuniones, así como de conservar la documentación en la que se plasman las resoluciones del Tribunal. Su sustitución se rige por el mismo principio que regula el reemplazo de los miembros del Tribunal, si la ausencia es inferior a un mes, el mismo secretario designará a su interino, en el caso contrario o cuando el reemplazado se encuentre en condiciones para elegir a su sustituto, éste será designado por el Tribunal.

- El grupo Audit Development and Report (ADAR), formado por un miembro de cada uno de los grupos preparatorios de forma rotativa y por el Presidente, se encarga de coordinar la fiscalización de la contabilidad general y financiera, así como de organizar el programa de trabajo, los métodos de investigación, el manual de fiscalización, la formación profesional de sus funcionarios y la elaboración de los informes y dictámenes que emita el Tribunal³⁶⁸.

(367) MÁRQUEZ JURADO, J.M. El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas: una nueva institución en la Unión Europea. *Comunidad Europea Aranzadi*, enero 1994, n° 13, pp. 41 y 42.

(368) MÁRQUEZ JURADO, J.M. El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas: una nueva institución en la Unión Europea. *Comunidad Europea Aranzadi*, enero 1994, n° 13, p. 42.

- Un interventor, a quien corresponde comprobar que la actividad de ingresos y gastos realizada por el Tribunal se acomoda también al principio de legalidad presupuestaria.

El personal al servicio del Tribunal de Cuentas, con unos efectivos superiores a 400 personas³⁶⁹, se caracteriza por un elevado número de agentes que pertenecen al nivel A, es decir, de especial cualificación técnica, y por su formación multidisciplinar. Este conjunto de funcionarios y agentes desarrollan tareas de control, de traducción o de administración en favor del órgano de fiscalización comunitario.

En las actividades de investigación que desempeñe el Tribunal, sus miembros podrán estar asistidos por agentes externos que gozarán de idénticas prerrogativas que los funcionarios y agentes al servicio del Tribunal de Cuentas durante el ejercicio de las tareas a ellos encomendadas.

V. LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

V.A. Ámbito subjetivo sometido a su control

De acuerdo con el art. 188 A TCE, corresponde al Tribunal de Cuentas “la fiscalización o control de cuentas”, ahora bien, asume el control externo de las mismas, ya que se trata de un órgano ajeno, independiente de la entidad sobre la que se realiza la inspección.

Corresponde a la Comisión, en tanto que institución responsable de la gestión presupuestaria de los ingresos comunitarios, el ejercicio del control interno de las cuentas europeas.

(369) En 1994 el Tribunal contaba con una plantilla de 408 personas y un presupuesto de 43 millones de ecus (6.800 millones de pesetas). ALVAREZ, J.R. Un Tribunal de Cuentas para la nueva Europa. *Auditoría Pública*, abril 1995, nº 1, p. 15.

A tal efecto ha ido creando dentro de su organización direcciones especializadas que ejercen esta función. La ejecución de las operaciones financiadas con fondos comunitarios precisa de la previa concesión de un visado por los servicios de control internos. Sólo cuando la operación incumpla las disposiciones del reglamento financiero, el interventor denegará su visado. Sin embargo, esta negativa carece del carácter de impedimento absoluto que tiene atribuido en el ordenamiento luxemburgués³⁷⁰; por el contrario, la autoridad superior de la institución comunitaria, bajo su responsabilidad, puede hacer caso omiso a esa negativa y proceder a la ejecución de la operación.

Pese a ser el control interno la fase inicial del proceso de fiscalización del gasto comunitario, existen importantes diferencias en las finalidades que rigen estos controles, a juicio de la doctrina y del Parlamento Europeo. Mientras la intervención de los órganos de la Comisión dirige su atención hacia la verificación de la legalidad y la eficacia de la gestión, es decir, se centra en comprobar si las operaciones desarrolladas por los servicios europeos y nacionales se adecúan a las consignaciones presupuestarias y si cumplen los objetivos recogidos en sus programas, el control ejercido por el Tribunal de Cuentas se refiere “más bien a la transparencia y a la relación coste-eficacia”³⁷¹.

(370) La necesidad de obtención del visado con anterioridad al pago es la regla general; únicamente en casos de gastos de escasa cuantía en los que razones prácticas imponen el pago directo se reconocen por la ley como supuestos de excepción a la aplicación de la norma. La concesión del visado corresponde en Luxemburgo al propio Tribunal de Cuentas, de forma que cualquier operación ejecutada sin su concesión exigirá el reintegro inmediato de los fondos empleados. Sobre esta cuestión, THILL, J. Les attributions de la Chambre des Comptes du Grand-Duché de Luxembourg et ses relations avec la Cour des Comptes Européene. En *El Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones. Encuentro internacional celebrado en Sevilla durante los días 17, 18 y 19 de febrero de 1986*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1986, pp. 153 y ss.

(371) Informe de la Comisión de Control Presupuestario sobre las relaciones entre los organismos responsables en materia de control del presupuesto comunitario de 4 de noviembre de 1993, p. 7.

A tal efecto, el Tribunal de Cuentas examinará:

- “las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad” (art. 188 C TCE), con independencia de que éstas tengan o no reflejo en el Presupuesto General europeo. Por lo que, conjuntamente con las distintas partidas presupuestarias³⁷², el Tribunal de Cuentas supervisará la actividad de empréstito y préstamo desarrollada por las distintas comu-

(372) Los fondos estructurales: el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) en su sección Garantía, el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), destinados a promover el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad y a reducir las diferencias entre los distintos niveles de desarrollo de las diversas regiones comunitarias aparecen consignados como partidas del presupuesto comunitario y, en consecuencia, están sujetas como tales partidas presupuestarias a la fiscalización del Tribunal de Cuentas europeo.

El art. 1 del Reglamento 25 de 4 abril de 1962 regulador del FEOGA establece que “el Fondo es una parte del presupuesto de la Comunidad”. En el mismo sentido se pronuncia el art. 3.2 *in fine* del Reglamento CEE nº 4.254/88 de 12 de diciembre de 1988, al reconocer que estos fondos se financian con cargo a los créditos de compromiso comunitarios. Las ayudas económicas del FEDER se otorgan a través de programas quinquenales, de forma que los créditos de compromiso representan el coste total de los gastos que es posible comprometer durante un ejercicio presupuestario (art. 4.3 Reglamento financiero).

El FSE se crea por los Tratados de Roma de 1957, arts. 123 y ss. TCEE, sobre las contribuciones financieras de los Estados miembros. Con la adopción del sistema de recursos propios en 1970 este fondo continúa teniendo plasmación en el presupuesto europeo. Así, según el art. 199 TCE “Todos los ingresos y gastos de la Comunidad, incluidos los del FSE, deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto.”

El Tratado de Maastricht incorpora (art. 130 D TCE y Protocolo de Adhesión) un nuevo fondo: el Fondo de Cohesión, que aporta contribuciones financieras comunitarias a proyectos en los ámbitos del medio ambiente y de las redes transeuropeas, cuya dotación se fijará anualmente en los distintos presupuestos comunitarios (art. 4 Reglamento 1.164/94 del Consejo). A pesar de las previsiones del TCE, este fondo no tiene efectividad hasta el 16 de mayo de 1994, fecha en la que mediante Reglamento del Consejo nº 1.164/94 se crea (DOCE nº L 130/1 de 25 de mayo de 1994).

nidades y el uso del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que conforme a las estipulaciones del Convenio de Lomé⁶³⁷³ no quedan recogidos en las previsiones del Presupuesto, ya que su financiación se realiza mediante aportaciones específicas de los Estados miembros. Para evitar cualquier tipo de discrepancia sobre el ámbito de fiscalización del Tribunal de Cuentas, el mismo Tratado de Bruselas en su anexo recoge expresamente la extensión de la capacidad de control del Tribunal de Cuentas a la vigilancia del destino o cuantía asignados a esos fondos.

- “Las cuentas de la totalidad de los ingresos y de los gastos de cualquier organismo creado por la Comunidad en la medida en que el acto constitutivo de dicho organismo no excluya dicho examen”. Componen la lista de entes objeto de control: La agencia de abastecimiento de Euratom, la fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo con sede en Dublín, el centro europeo para el desarrollo de la formación profesional sito en Berlín, las escuelas europeas y la empresa común Joint European Torus (JET)³⁷⁴. A partir de 1990 se ha visto ampliada la relación de organismos, si bien hasta el momento, todavía no se ha iniciado el control de los mismos. Estos nuevos entes son ³⁷⁵: La agencia europea del

(373) A través de la denominación de Convenio de Lomé se hace referencia a cuatro convenios de cooperación al desarrollo suscritos durante 1975 a 1989 entre las Comunidades Europeas y, en la actualidad, 69 países en vías de desarrollo pertenecientes a África, el Caribe y el Pacífico (ACP), los cuales en su mayor parte eran antiguas colonias de los Estados comunitarios.

(374) Creada por decisión del Consejo de 30 de mayo de 1978 para poner en práctica un ambicioso programa desarrollado por Euratom sobre la utilización de la fusión nuclear como fuente de energía. Inicialmente se constituyó esta empresa con una duración de 10 años. Sin embargo, en julio de 1988, el Consejo de Ministros prolonga el programa de trabajo hasta 1992, siendo posteriormente ampliado hasta 1996.

(375) MÁRQUEZ JURADO, J.M. El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas: una nueva institución en la Unión Europea. *Comunidad Europea Aranzadi*, enero 1994, n° 13, p. 43.

medio ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente, la oficina por la armonización del mercado interior, el observatorio europeo de las drogas y las toxicomanías, la oficina de inspección veterinaria y filosanitaria, la agencia europea para la evaluación de medicamentos, la oficina de salud y seguridad en el trabajo y la fundación europea de formación.

- Los perceptores de subvenciones comunitarias, puesto que, según el art. 87 *in fine* del reglamento financiero, “Toda concesión de subvenciones comunitarias con beneficios externos a las instituciones estará supeditada a la aceptación, por escrito, por parte de los beneficiarios, de la verificación realizada por el Tribunal de Cuentas sobre la utilización del importe de las subvenciones concedidas”.

Las principales limitaciones en el control del Tribunal de Cuentas han venido introducidas por el TUE y afectan a la acción de los grandes artífices de la Unión Económica y Monetaria: el Banco Europeo de Inversiones (BEI)³⁷⁶, el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)³⁷⁷ y el Instituto Monetario Europeo (IME)³⁷⁸.

El control de la actividad financiera de estos órganos se encarga a un Comité de verificación en el caso del BEI, y a un grupo de auditores externos independientes en los casos del IME y SEBC, si bien respecto a estos dos últimos órganos el Tribunal de Cuentas mantiene el control sobre la eficacia operativa de la gestión desarrollada por ellos, sin precisar si ello supone que el control quedará reducido al examen de los gastos administrativos o si, por el contrario, abarcará también la ejecución de las misiones del SEBC y del IME³⁷⁹.

(376) Art. 4 B, 198 D-198 E TCE y Protocolo anejo a TCE.

(377) Art. 4 A, 105, 106 y 109 B TCE.

(378) Art. 109 F TCE.

(379) ALABAU, M.M. El Tribunal de Cuentas Europeo. *Auditoría Pública*, p. 12.

La ambigüedad en la referencia realizada por los tratados respecto de los grupos de auditores externos independientes que asumirán la fiscalización de la actividad económico-financiera desarrollada por estos dos órganos, induce a Márquez Jurado a aceptar en principio que la voluntad del legislador comunitario ha sido la de apartar el Tribunal de Cuentas del control de la acción del SEBC y del IME, pero nada impediría desde el punto de vista legal que en el futuro se considerara al Tribunal de Cuentas como auditor externo e independiente³⁸⁰.

V. B. Procedimiento y técnicas de control del Tribunal de Cuentas europeo

1) El calendario impuesto por el reglamento financiero

Todo control para ser eficaz ha de ejercerse de forma rápida y profunda. Habrá de realizarse rápidamente para evitar que una intervención demasiado tardía resulte inoperante y tendrá que ser profunda para conocer y resolver las auténticas deficiencias del sistema. El problema radica en que rapidez y profundidad son conceptos no muy compatibles entre sí, cuyo equilibrio resulta difícil de alcanzar.

Los arts. 78 a 90 del reglamento financiero regulan la última fase del ciclo presupuestario: el proceso de rendición y verificación de cuentas. En este proceso que apenas dura dos años van a intervenir los servicios y órganos fiscalizados, la Comisión, el Tribunal de Justicia, el Consejo y el Parlamento Europeo.

Cada institución remitirá a la Comisión antes del 1 de marzo del año siguiente al que ha tenido lugar la ejecución presupuestaria

(380) MÁRQUEZ JURADO, J.M. El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas: una nueva institución en la Unión Europea. *Comunidad Europea Aranzadi*, enero 1994, nº 13, p. 45.

(N+1) los datos necesarios para elaborar la cuenta de gestión y el balance financiero, tras haberlos sometido a su interventor, así como una contribución al análisis de la gestión financiera.

La Comisión presentará a más tardar el 1 de mayo, es decir, dos meses más tarde, una cuenta de gestión consolidada del presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio cerrado, en la que incluirá:

- un cuadro de los ingresos comunitarios.
- la evolución sufrida por los créditos durante el ejercicio presupuestario.
- un cuadro de gastos.
- un cuadro que recoja la utilización de los créditos disponibles de ejercicios anteriores.
- un documento que reproduzca las operaciones de capital y de gestión de la deuda.

Conjuntamente con la cuenta de gestión, entregará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas el balance financiero consolidado de las Comunidades, en el que reflejará el activo y pasivo comunitario a 31 de diciembre del ejercicio transcurrido y un análisis de la gestión financiera del mismo período.

El Tribunal de Cuentas pondrá en conocimiento de la Comunidad y de las instituciones interesadas, a más tardar el 15 de julio, las observaciones que a su juicio deban figurar en el informe anual.

En el breve plazo de 2 meses y medio, el Tribunal de Cuentas debe analizar la documentación remitida por la Comisión, realizar las comprobaciones e inspecciones *in situ* que estime oportunas, prestar audiencia a cuantos funcionarios o agentes considere procedente y elaborar las recomendaciones que deban aparecer en el informe anual.

Todas las instituciones enviarán sus respuestas a las observaciones presentadas por el Tribunal de Cuentas de la Corte y a la

Comisión con anterioridad al 31 de octubre. El Tribunal de Cuentas remitirá un mes más tarde, el 30 de noviembre, al Parlamento Europeo y al Consejo, el informe anual acompañado de las respuestas de las instituciones afectadas y procederá a su publicación en el DOCE³⁸¹.

Tras examinar el informe anual, las cuentas, el balance financiero, los informes especiales y la declaración sobre la fiabilidad

(381) El art. 88.3 pfo. 24 del reglamento financiero impone al Tribunal de Cuentas situar al lado de las observaciones que consigne en el informe anual las respuestas que las instituciones o servicios afectados le eleven. Sin embargo, esta práctica ha sido objeto de abundante polémica. La Comisión nunca se ha mostrado favorable a la facultad “autorreconocida” por el Tribunal de Cuentas de comentar las respuestas remitidas por los órganos gestores del presupuesto, y así dejó constancia de ello en el informe anual relativo al ejercicio de 1977, ya que, según su opinión, sólo le corresponde al Parlamento Europeo enjuiciar el comportamiento de la Comisión. En este sentido, proponía que el informe se publicara acompañado de las respuestas de las instituciones, sin la adición de ningún tipo de comentario, réplicas o dúplicas. Esta postura nunca ha sido compartida por los miembros del Tribunal de Cuentas, quienes han continuado contestando en sus informes las respuestas elaboradas por la Comisión. No obstante, en los informes de los ejercicios 1978 y 1979, para conocer la opinión de la Comisión, se hacía necesario acudir a los anexos de éstos, lugar en el que el Tribunal de Cuentas situaba las respuestas remitidas por la Comisión a las observaciones presentadas por él. Este comportamiento fue objeto de fuertes críticas por la doctrina, especialmente, por ORSONI para quien esta conducta “...todavía va más lejos que la actitud inicial (censurada también por el autor), ya que al menos al principio, el lector tenía la respuesta de la comisión directamente delante de los ojos”. ORSONI, G., *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*, pp. 60 y ss. Posteriormente, este intercambio de puntos de vista se convirtió en diálogo, lo que permitió que en el informe anual de 1981, el Tribunal de Cuentas no se pronunciara sobre las respuestas de la Comisión. Ahora bien, sí ha procedido a replicar en los informes de 1982, 1983 y 1989. En su informe del ejercicio de 1987 destacaba que el Tribunal de Cuentas “no ha juzgado útil tomar posición sobre las respuestas definitivas de las Instituciones recibidas después del procedimiento contradictorio. Esta actitud no implica, sin embargo, que esté necesariamente de acuerdo con el contenido de las respuestas”, STRASSER, D., *La Hacienda de Europa. El Derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas*, p. 235.

de las cuentas no incluidas en los presupuestos de la Comunidad Europea, FED y CECA³⁸², y la regularidad de las operaciones³⁸³, el Parlamento decidirá antes del 30 de abril del año siguiente (n+2) dar descargo a la Comisión en la ejecución del presupuesto.

En noviembre del año N+2 la Comisión redacta un informe provisional sobre las consecuencias derivadas de las observaciones aprobadas por el Parlamento en el proceso de descargo. La elaboración de este informe no viene impuesta por la normativa comunitaria, sino que se trata de una práctica consolidada en el actuar de la Comisión.

El proceso concluye con la remisión al Tribunal de Cuentas por parte de las instituciones, en un anexo a la cuenta de gestión del ejercicio que sigue al de la decisión de descargo (año N+3), de las medidas adoptadas como consecuencia de las observaciones que figuran en las decisiones de descargo.

La brevedad de los plazos otorgados para realizar el control financiero de la gestión de los fondos comunitarios, unida a la

(382) “La declaración de fiabilidad deberá juzgar (...) si las cuentas son materialmente exactas, si dan una imagen fiable de la naturaleza de las operaciones realizadas y si estas últimas han sido llevadas a cabo en el marco de la legalidad y la regularidad”, actividad que exigirá una gran colaboración con los tribunales de cuentas nacionales, regionales, comunitarios o de cualquier entidad territorial inferior. ALABAU, M.M. El Tribunal de Cuentas Europeas. *Auditoría Pública*, p. 7.

(383) Las escasas novedades que ofrece el TUE respecto de la configuración y actuaciones del Tribunal de Cuentas de Luxemburgo van a incidir en el procedimiento de descargo. El art. 188 C TCE impone una nueva obligación a la institución, al exigir que de forma anual el Tribunal de Cuentas presente ante las autoridades presupuestarias una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y la legalidad de las operaciones correspondientes. Este mismo precepto, en su pfo. 4º, faculta al Tribunal de Cuentas para presentar informes especiales, los cuales puede ahora remitirlos al Parlamento Europeo para que éste los utilice conjuntamente con el informe anual para aprobar la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto comunitario.

propia configuración del Tribunal de Cuentas, determina el sistema de fiscalización seguido por la institución europea. Guy Isaac se cuestionaba cuál era la auténtica finalidad perseguida por los Estados miembros y mostraba sus dudas acerca de la profundidad del examen que el nuevo órgano realizaría. “No podemos preguntar si esta limitación rígida de nueve miembros no constituirá rápidamente un hándicap o si ésta no constituye la elección *a priori*, por parte de los Estados, de un método de trabajo que se impondrá al Tribunal”³⁸⁴.

Un problema adicional que se interpone en la eficaz actuación del Tribunal de Cuentas es el de los retrasos en la recepción de la documentación que afecta a las cuentas que han de ser presentadas por la Comisión. Según las observaciones consignadas en el informe anual relativo al ejercicio de 1979, la Comisión elevó las cuentas de las instituciones el 1 de julio de 1980, un mes más tarde de lo previsto por el reglamento financiero; la cuantía del gasto con cargo al FED no se encontró disponible más que a título provisional, el 15 de julio, presentando una situación similar las cuentas del FEOGA³⁸⁵.

El incumplimiento de los plazos de actuaciones definidos por el reglamento financiero limita considerablemente las posibilidades de investigación que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas, al imponerle desarrollar su tarea de forma más ágil y con una menor profundidad. Sin embargo, este límite se encuentra en cierta forma paliado por el análisis pormenorizado que realiza de la gestión del presupuesto a través de sus informes especiales y por el hecho de que, de forma trimestral, cada institución gestora de fondos comunitarios le remite toda la documentación justificativa de los asien-

(384) ISAAC, G. La renovation des institutions financières des Communautés Européennes depuis 1970. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1977, p. 794.

(385) ORSONI, G., *La Cour des Comptes del Communautés Européennes*, pp. 58 y ss.

tos realizados y, en particular, de los documentos y certificados relativos a la exacta aplicación de las disposiciones que rigen la ejecución del presupuesto en lo referente al compromiso y al pago de los gastos, así como a la comprobación y cobro de los ingresos (art. 84 reglamento financiero). Esta disposición de documentación va a permitir al Tribunal de Cuentas adelantar en el tiempo parte de su evaluación, sin que ello suponga la conversión del Tribunal de Cuentas en un órgano de control previo.

Con carácter general, el Tribunal de Cuentas se ocupa del control *a posteriori* de las operaciones que con cargo a los ingresos comunitarios realizan las instituciones europeas y los órganos nacionales, es decir, del examen de la gestión presupuestaria después de la realización de las operaciones financieras o administrativas. De ahí la necesidad de que los órganos que han ejecutado las disposiciones del presupuesto remitan la cuenta de gestión consolidada, el análisis de la gestión financiera y el balance financiero reclamados por el art. 81 del reglamento financiero. No obstante, pese a ello, el art. 188 C TCE autoriza al Tribunal de Cuentas a efectuar controles sobre la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos del ejercicio presupuestario con anterioridad al cierre de las cuentas, sobre la base de las liquidaciones y de las cantidades entregadas a la Comunidad, en el caso de los ingresos, y sobre los compromisos asumidos y los pagos realizados, en relación con los gastos europeos. Esta facultad sólo supone reconocer mayores potestades al Tribunal de Cuentas en cuanto al momento a partir del cual puede iniciar su actividad fiscalizadora³⁸⁶.

La ampliación de este tipo de competencias tiene su origen en el mismo Tratado de Bruselas de 1975. Aunque la doctrina ha reconocido el notable avance que esta ampliación de competencias supone con respecto a los poderes de intervención de la Comisión

(386) MÁRQUEZ JURADO, J.M. El Tribunal de Cuentas de las Unión Europea: una nueva institución de la Comunidad Europea. *Comunidad Europea Aranzadi*, enero 1994, n° 13, p. 46.

de Control y del Comisario de Cuentas, la considera insuficiente, por cuanto debería también haber afectado a la comunicación de documentos, la verificación de los mismos y las inspecciones *in situ*³⁸⁷.

2) El método de fiscalización adoptado por el Tribunal de Cuentas comunitario

El Tribunal de Cuentas europeo organiza la actividad de control que ha de realizar a través de la elaboración de un programa de trabajo plurianual de cuatro años de duración y un programa anual que prepara con antelación al inicio de cada ejercicio de control.

El modelo de fiscalización que ha adoptado el Tribunal de Cuentas europeo, al igual que el de la mayor parte de las entidades fiscalizadoras superiores se estructura en cuatro fases:

- La fase preliminar, durante la que se elabora el programa de trabajo anual, así como un estudio preliminar que tiene por objeto obtener toda la información necesaria sobre las entidades que van a ser fiscalizadas y sus sistemas de control interno. Esta primera etapa concluye con la redacción de un memorándum de planificación de la fiscalización.
- La fase de evaluación de los sistemas. En esta fase se identifican los objetivos específicos del control y se concretan los puntos de control clave.
- La fase de elaboración y ejecución del programa de trabajo de fiscalización en la que tendrán lugar los controles sobre los distintos sistemas de control interno.

(387) En este sentido ORSONI, G., *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*, pp. 45 y 46.

- La fase de evaluación de los resultados y de documentación de las conclusiones. Esta fase se caracteriza por el permanente diálogo entre el Tribunal de Cuentas y las instituciones investigadas. Una vez presentado el proyecto de informe por el grupo de trabajo, y tras su análisis por los demás grupos de fiscalización, se eleva al Colegio, quien lo remitirá a la institución fiscalizada para que se pronuncie sobre las observaciones presentadas. Recibidas las respuestas, el Tribunal de Cuentas podrá matizar o mantener sus recomendaciones y procederá a redactar el contenido final del informe³⁸⁸.

3) El análisis de los sistemas de control internos

Ante la imposibilidad de poder supervisar la totalidad de las operaciones ejecutadas con cargo a los fondos comunitarios en el breve período de plazo otorgado por el reglamento financiero, el Tribunal de Cuentas ha adoptado como técnica de fiscalización la del análisis de los sistemas de control internos. Esta técnica consiste en examinar y evaluar la estructura y los procedimientos de autorización, registro y seguimiento de las operaciones financieras, así como los procedimientos establecidos, fundamentalmente en materia de planificación, decisión, ejecución y control³⁸⁹.

Realizada la evaluación del sistema de control interno examinado, el Tribunal se pronuncia acerca de la fiabilidad que éste le ofrece, atendiendo a su naturaleza y amplitud. Asimismo, está facultado para presentar las propuestas correctoras que considere

(388) MÁRQUEZ JURADO, J.M. El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas: una nueva institución de la Unión Europea. *Comunidad Europea Aranzadi*, enero 1994, nº 13, pp. 47 y 48.

(389) SUBIRATS PIÑANA, J. La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea. En *Los órganos de control externo y el sector público. Encuentros organizados por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo del 16 al 17 de diciembre*. Sevilla: Cámara de Cuentas de Andalucía, 1992, p. 247.

pertinentes a las disfunciones que detecte, puesto que la finalidad que persigue el Tribunal no se reduce a la mera denuncia de las anomalías, sino que pretende prevenir y corregir las deficiencias de los sistemas de control internos y de los procedimientos de gestión³⁹⁰. En palabras de la propia Corte: “el Tribunal no busca complacerse en la crítica, sino mejorar y reforzar los sistemas y procedimientos, y ello con el fin de prevenir los errores o el despilfarro de recursos”³⁹¹.

El control ejercido por el Tribunal de Cuentas se apoya sobre la fiscalización previa realizada por los propios órganos gestores; sin suprimir toda la verificación contable, el Tribunal trata de conseguir una valoración de los sistemas de control internos. Si el Tribunal constata que los sistemas y el procedimiento son adecuados, efectúa los controles siguiendo el sistema de muestreo, al mismo tiempo que procede a realizar cuantas verificaciones analíticas considera oportunas, con objeto de obtener la confirmación de que los sistemas internos funcionan correctamente, de acuerdo con el modo descrito y produciendo resultados satisfactorios. Por el contrario, cuando a través de este sistema el Tribunal de Cuentas descubre algún tipo de deficiencia en el sistema de control interno,

(390) El Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea carece de toda competencia jurisdiccional, por lo que su actuación en ningún momento pretenderá imputar responsabilidades contables a las gestiones de los fondos públicos comunitarios, ni reclamar la restitución de las cantidades indebidamente pagadas por éstos. Esta caracterización, contrasta con el poder sancionador reconocido a los tribunales de cuentas de algunos países comunitarios, que inspirados en las facultades de *La Cour des Comptes* francesa, atribuyen competencias jurisdiccionales a sus órganos de control externo. Tal es el caso de Luxemburgo, Bélgica, Holanda, Grecia, Italia, Portugal y España. En este sentido los arts. 2b y 15 a 18 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y la regulación de los tribunales de cuentas de las distintas comunidades autónomas, y el art. 3.1.b de la Ley 1/88 de 5 de febrero del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri Kontuen Euskal Epaitegia.

(391) ORSONI, G., *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*, p. 71.

procede al examen de los supuestos y operaciones, con vistas a determinar las incidencias prácticas de esas irregularidades³⁹².

Este sistema de fiscalización aporta una serie de garantías al control externo llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas, por cuanto fomenta la cooperación controlador-controlado -el examen del Tribunal comunitario no podría realizarse sin la colaboración de la Comisión y de los servicios nacionales que gestionan el presupuesto comunitario- y, en segundo lugar, porque favorece la economía de medios, al evitar que los órganos sujetos a supervisión sean sometidos a un control similar, cuando no idéntico, del realizado por los servicios de inspección internos³⁹³. En contrapartida, este sistema de control tiene como desventaja el carácter excesivamente técnico del mismo, que lo hace poco accesible a la comprensión del público en general.

4) El acceso a la documentación contable: el control *in situ*

El art. 188 C pfo. 3 TCE establece que “el control se llevará a cabo sobre la documentación contable y, en caso necesario, en las dependencias correspondientes de las otras instituciones de la Comunidad y en los Estados miembros. En este último caso el Tribunal de Cuentas actuará en coordinación con los órganos de control externo nacionales.

El TUE no hace sino reiterar el carácter subsidiario que en 1973 el reglamento financiero atribuía a las investigaciones realizadas por el personal al servicio de los órganos de control externo en las dependencias de los servicios gestores respecto del control que se realizaba sobre la documentación remitida por estos servi-

(392) Informe anual relativo al ejercicio de 1980. *Ibidem*, pp. 70 y ss.

(393) LELONG, P. El Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea. En *La función de los Tribunales de Cuentas en la Sociedad Democrática. Encuentro internacional celebrado durante los días 10 y 11 de septiembre de 1984 en Santander*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1985, p. 212.

cios. Esperón Lázaro se lamentaba de que “el sentido inequívoco” de los textos comunitarios configurara, con carácter excepcional, la supervisión en la sede de los servicios gestores, primando frente a éstos las comprobaciones que los agentes del Tribunal verifican sobre la documentación contable remitida por la Comunidad. Sólo cuando el Tribunal de Cuentas observase alguna irregularidad importante en los documentos justificativos de los ingresos y gastos que no pudiese esclarecer sin el desplazamiento de su personal y agentes tendría cobertura legal la actuación *in situ*³⁹⁴.

El Tribunal de Cuentas ha venido haciendo caso omiso del tenor literal de los tratados fundacionales y del reglamento financiero³⁹⁵, procediendo a realizar cuantas intervenciones ha considerado convenientes en las dependencias de los órganos gestores. Sin embargo, esta modalidad de control no ha adquirido en ningún momento un uso sistemático por parte del Tribunal comunitario, frente a lo que ocurre con este tipo de control en Estados miembros como Reino Unido.

Esta competencia es, a juicio del Tribunal de Cuentas europeo, una de las potestades más importantes de control de que dispone, e indispensable en el proceso de fiscalización del FED y de las subvenciones otorgadas a particulares con fondos comunitarios³⁹⁶.

(394) ESPERÓN LAZARO, J.A. El Tribunal de Cuentas de la Comunidad Económica Europea ante los dos modelos-tipo de control externo: Francia y Gran Bretaña. En *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones*. Encuentro internacional celebrado en Sevilla durante los días 17, 18 y 19 de febrero de 1986. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1986, p. 215.

(395) El art. 206 bis 3 TCEE contenía la misma redacción que el actual art. 188 C pfo. 3 TCE; por su parte, el art. 85 del reglamento financiero ha subrayado desde su aprobación en 1973 el carácter secundario del control *in situ*: “El control del Tribunal de Cuentas se llevará a cabo sobre la documentación y, si fuere necesario, *in situ*.”

(396) LELONG, P. El Tribunal de Cuentas en la Comunidad Económica Europea. En *La función de los Tribunales de Cuentas en la Sociedad Democrática*. Encuentro internacional celebrado durante los días 10 y 11 de septiembre de 1984 en Santander. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1985, p. 211.

A pesar de la enorme importancia que esta competencia adquiere, su efectividad real se ve mediatizada por la actitud que adopten los socios comunitarios. De la cooperación de los servicios e instituciones nacionales depende el éxito o el fracaso de las tareas del Tribunal de Cuentas. Según señala Orsoni, el recurso a conceptos jurídicos indeterminados tales como el de “seguridad nacional” han impedido el acceso por parte del Tribunal de Cuentas a cierta documentación necesaria para el eficaz control del gasto comunitario que se encontraba en manos de los socios comunitarios³⁹⁷.

5) Facultades de fiscalización reconocidas al Tribunal de Cuentas comunitario

En el cumplimiento de sus funciones, el Tribunal de Cuentas tendrá acceso a todos los documentos e informaciones relativos a la gestión financiera de los servicios u organismos sometidos a su control, si bien sólo “con carácter excepcional” (arts. 188 C 3 TCE y 85 reglamento financiero) podrá disponer *in situ* de esa documentación. Como anteriormente hemos puesto de manifiesto, el Tribunal de Cuentas está corrigiendo con su actuación las limitaciones impuestas por los tratados y el reglamento financiero.

De forma habitual, el Tribunal tiene conocimiento de la contratación, ingresos y gastos asumidos por la Comunidad a través de la información que trimestralmente le remiten las instituciones que intervienen en la recaudación y disposición de los caudales comunitarios, así como por medio de los resultados que se derivan de los controles internos. Con objeto de facilitar la labor fiscalizadora del Tribunal, se impone tanto a las instituciones comunitarias como a las nacionales el deber de colaboración en las tareas de éste. A tal efecto: “La Comisión y las otras instituciones

(397) ORSONI, G., *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*, p. 64.

concederán al Tribunal de Cuentas todo tipo de facilidades y le aportarán toda la información de que se disponga como consecuencia de los controles que, en aplicación de la reglamentación comunitaria, hayan realizado de los servicios que intervienen en la gestión de las finanzas comunitarias y que efectúan gastos por cuenta de las Comunidades. En concreto, tendrán a disposición del Tribunal de Cuentas todos los documentos que se refieran a la redacción y ejecución de los contratos administrativos y de todas las cuentas en metálico o en especie, todos los documentos contables o justificativos, así como los documentos administrativos que a ellos se refieran, toda la documentación relativa a los ingresos y a los gastos, todos los inventarios, todos los organigramas de los servicios que el Tribunal de Cuentas estime necesario para la verificación, ya sea en base a los documentos, ya lo sea sobre el terreno, de la cuenta de gestión y cualquier documento establecido o conservado en soporte magnético” (art. 87 pfo. 1 reglamento financiero).

Los poderes de los funcionarios y agentes del Tribunal de Cuentas durante las inspecciones *in situ* abarcan:

- La apertura de la caja.
- La reclamación de cualquier documento, libro o registro justificativo de su gestión.
- La presentación de la correspondencia relativa a la actividad de ingreso, gasto o gestión de la institución.

El principal problema que suscitan estas facultades radica en que las normas comunitarias las definen más como deberes u obligaciones de las instituciones, carentes de sanción, que como auténticas prerrogativas del Tribunal de Cuentas. Es por ello por lo que la doctrina ha criticado la situación de indefensión en la que se puede encontrar el Tribunal de Cuentas europeo en los supuestos de negativa injustificada de colaboración por parte de las instituciones controladas.

El Tribunal de Cuentas comunitario, frente a lo que ocurre en los Estados miembros que han adoptado el modelo de control financiero externo de *watch dog*, carece de todo medio para vencer las conductas obstruccionistas, distinto de la denuncia, más o menos destacada, de los hechos en su informe anual o a través de la elaboración de un informe especial monotemático sobre las prácticas detectadas. La sanción de estas conductas queda así en manos de la opinión pública y del Parlamento Europeo.

Esta cuestión despertó desde la constitución del Tribunal de Cuentas la crítica de la doctrina continental que, liderada por Orsoni, se lamentaba de la ausencia de potestad jurisdiccional en la configuración de la institución comunitaria, lo que permitía que el poder del Tribunal de Cuentas se encontrase totalmente desprovisto de sanción, y proponía en este sentido su corrección³⁹⁸.

6) El control integrado o amplio característico de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas

Siguiendo el contenido habitual del modelo de *bird dog*, el Tribunal de Cuentas europeo asume plenamente el control de la buena gestión financiera. De acuerdo con el art. 188 C pfo. 2 TCE, “El Tribunal de Cuentas examinará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y garantizará una buena gestión financiera.”

El control de legalidad, al igual que el control de regularidad se realizará sobre las disposiciones de los tratados, del presupuesto, del reglamento financiero y de todos aquellos actos que hubiesen sido adoptados en ejecución de los tratados (art. 85 pfo. 1 del reglamento financiero).

“El control de los ingresos se efectuará sobre la base de las liquidaciones y de las cantidades entregadas a la Comunidad. El

(398) ORSONI, G., *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*, pp. 55 y ss.

control de los gastos se efectuará sobre la base de los compromisos asumidos y los pagos realizados” (art. 188 pfo. 2 TCE).

a) *El control de la legalidad de los ingresos y de los gastos*

El Tribunal de Cuentas comprueba que las operaciones comunitarias se conforman a los principios del Derecho presupuestario europeo: unidad, universalidad, anualidad, especialidad y equilibrio presupuestario³⁹⁹.

El principio de unidad presupuestaria reclama el reagrupamiento en un único documento de todas las partidas presupuestarias. Consagrado por los tratados de fusión de 8 de abril de 1965 y por el Tratado de Luxemburgo el 21 de abril de 1970, encuentra su principal excepción en la gestión del Fondo Europeo de Desarrollo, ya que, de acuerdo con las previsiones de los Convenios de Lomé, dicho fondo carece de plasmación en el Presupuesto General de las Comunidades Europeas.

El principio de universalidad, según el cual todos los ingresos comunitarios forman una única masa a la que se imputa la totalidad de los gastos previstos, rechazándose afectaciones particulares de determinados ingresos para cubrir ciertos gastos.

El principio de especialidad evita la globalización de los créditos y permite su discusión y voto individualizado, con objeto de facilitar y asegurar un mejor control posterior.

El presupuesto comunitario tiene carácter anual, es decir, las previsiones de gasto en él consignadas están autorizadas para realizarse durante el período de vigencia del presupuesto: un año.

(399) ORSONI, G., *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*, pp. 79 y ss.

SCHMITT, V. Dix ans de travaux de la Cour des Comptes Européenne. *Revue du Marché Commun*, mayo 1988, nº 317, pp. 282 y ss.

El principio de equilibrio presupuestario exige que el montante final resultante de la suma de la totalidad de las previsiones de ingresos coincida con la cuantía que se derive de la totalidad de las previsiones de gasto.

El capítulo relativo a las observaciones que afectan a las prácticas contables constituye una de las partes del informe anual del Tribunal de Cuentas más importantes. Aunque el contenido de estas observaciones se modifica, en la medida de la corrección de los comportamientos irregulares detectados, el Tribunal de Cuentas a lo largo de los informes presentados hasta este momento ha centrado un sector importante de sus críticas en el recurso que con cierta frecuencia se efectúa a los presupuestos suplementarios, hecho éste que, si bien considera que no es anormal cuando se trata de hacer frente a situaciones del mercado o calamidades difícilmente previsibles, afecta a la credibilidad de las previsiones cuando se reitera de forma sucesiva su uso. Asimismo, el Tribunal ha rechazado la creación de reservas ocultas a través de la ampliación de las posibilidades de gasto sobre partidas sistemáticamente infrautilizadas y el incumplimiento de los principios fundamentales de la organización financiera comunitaria, especialmente en materia de equilibrio y transparencia presupuestaria.

El control de legalidad está abocado a señalar cuantas violaciones de la normativa financiera y presupuestaria europea tengan lugar, en especial todos aquellos comportamientos fraudulentos que se produzcan en detrimento de las finanzas comunitarias. En este caso corresponde al Tribunal de Cuentas no sólo detectar estas conductas, sino también proponer medidas correctoras ante la Comisión que ayuden a prevenirlos. La ausencia de un concepto comunitario de fraude obligó al Tribunal de Cuentas en 1977 en su primer informe anual a establecer una definición del mismo, por contraposición a los actos realizados en interés particular que se efectúan aprovechando las lagunas que ofrecen las normas legales existentes. Así el fraude se define como “un dolo, consistente en hacer uso de la falsedad para procurarse un beneficio indebido. En

las Comunidades, se trata de una malversación de fondos o de bienes que implica generalmente una violación de la legislación o de los reglamentos o instrucciones especificados para una organización...”. Frente a esta definición menciona, en relación con los actos realizados en interés particular: “los actos dirigidos a explotar ciertas lagunas de la legislación existente. Aunque puedan procurar beneficios materiales a sus autores no queridos por el legislador, estos actos no pueden ser considerados como fraudulentos. En efecto, estos actos pueden ser cometidos públicamente, mientras que la característica fundamental del fraude es la clandestinidad. En el caso en el que la legislación existente presente lagunas o permita interpretaciones no deseadas, convendrá revisarla con objeto de acomodarla a los objetivos previstos inicialmente. Sin embargo, las acciones que no infringen la ley no pueden ser calificadas de fraudulentas” (traducción libre)⁴⁰⁰.

b) *El control de la regularidad*

El control de la regularidad de los ingresos y gastos comprende la evaluación de la buena gestión contable, en el sentido de determinar la conformidad de las operaciones contables comunitarias con el reglamento financiero, los principios de contabilidad y la transparencia que ha de presidir las actuaciones de los órganos europeos. Las críticas del Tribunal comunitario sobre este ámbito han destacado la insuficiente documentación contable de las actividades económicas comunitarias y la ausencia de uniformidad de las reglamentaciones financieras internas entre las distintas instituciones, y lo que resulta más censurable, en el seno de una misma institución⁴⁰¹.

(400) Rapport annuel 1977, ORSONI, G., *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*, pp. 81 y 82.

(401) SCHMITT. V. Dix ans de travaux de la Cour des Comptes Européenne. *Revue de Marché Commun*, mayo 1988, n° 317, p. 284.

c) *La garantía de la buena gestión financiera*⁴⁰²

Una de las grandes conquistas del reglamento financiero en 1973 fue la de profundizar en las competencias de fiscalización de los dos órganos de control financiero existentes por aquellas fechas en el seno de las Comunidades: la Comisión de Control y el Comisario de Cuentas de la CECA, orientándolas, sin prescindir de los tradicionales controles de legalidad y regularidad, hacia el examen de la racionalidad de la gestión presupuestaria. Siguiendo esta vocación del art. 2.1 del reglamento financiero dispone que “los créditos presupuestarios deberán ser utilizados con arreglo a los principios de buena gestión financiera y, en particular, de economía y de relación coste/eficacia. Deberán fijarse los objetivos cuantificados y efectuarse el seguimiento de su realización”. Esta previsión se ha visto acompañada, veinte años después, de la imposición de la obligación a la Comisión de ejecutar el presupuesto con arreglo al principio de buena gestión financiera (art. 205 TCE), lo cual resulta especialmente chocante si se tiene en cuenta que un principio que rige el contenido de la acción fiscalizadora del Tribunal de Cuentas comunitarias desde 1973 es precisamente el principio de la buena gestión financiera.

El empleo de técnicas e instrumentos que escapan a los puros controles de realización (el control de legalidad y regularidad), circunscritos a simples verificaciones jurídicas de legalidad formal se hacía necesario en el marco de las Comunidades Europeas. Las razones que impulsaron esta nueva orientación en la actividad de fiscalización externa fueron idénticas a las que propiciaron la implantación de controles de eficiencia en los Estados miembros: la escasez de medios para satisfacer todas las necesidades a las que hay que hacer frente, lo que impone, como primera medida, el establecimiento de prioridades entre esas necesidades, y sobre todo, en un momento posterior, la eficaz administración de unos recursos

(402) BASSOLS LOMA, M. El principio de buena administración y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. En *El Tribunal de Cuentas en España*, pp. 259 y ss.

que son limitados. Esto, en última instancia, exige que la actuación de los órganos de gestión se adecúe a los criterios de eficacia, economía y racionalidad, criterios cuya valoración resulta imposible a través de los controles de legalidad y regularidad.

Ni los tratados fundacionales ni el reglamento financiero ofrecen una definición del concepto de control de la buena gestión financiera, tan característico de los sistemas que se acomodan a los perfiles del modelo de *bird dog*. Durante la tramitación del reglamento financiero los debates se centraron en la asignación de una significación concreta a esta expresión⁴⁰³. Dos fueron fundamentalmente las posturas enfrentadas, la opinión que identificaba el concepto comunitario “de buena gestión financiera” con el concepto alemán de “buena gestión” (*Wirtschaftlichkeit*) y la posición sostenida por aquellos parlamentarios que entendían la “buena gestión financiera” como “oportunidad de gasto”.

El sistema de control financiero externo existente en la RFA e inspirador de la configuración de múltiples aspectos del Tribunal de Cuentas comunitario reconoce en el art. 14 de la Ley Fundamental de Bonn que corresponde al BRH (Tribunal de Cuentas Federal) la verificación de las cuentas, así como el examen de la rentabilidad y regularidad de la gestión presupuestaria y económica. Esta disposición constitucional fue desarrollada posteriormente por los arts. 90 y 91 del Código reglamentario del Presupuesto Federal, que establecen respectivamente que el Tribunal de Cuentas evaluará si la actividad de gestión presupuestaria realizada por la Administración federal responde a criterios económicamente razonables y si ésta ha podido ser asumida de forma más eficaz; al mismo tiempo, el control ejercido por el BRH determinará si el empleo y la administración de los fondos se realiza con arreglo a los principios de racionalidad económica⁴⁰⁴. Sin embargo, aunque

(403) PALMIERI, G.M., *La Corte dei Conti della Comunità Europea*, pp. 83 y ss.

(404) MUÑOZ CALVO, J.L. Criterios rectores de la fiscalización externa del gasto público. El llamado control de eficacia. En *El Tribunal de Cuentas en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1982, vol. II, p. 1.007.

parte de estos elementos son aceptados tanto por la doctrina como por el propio Tribunal de Cuentas comunitario a la hora de definir los contornos de la “buena gestión financiera”, el acuerdo de los socios comunitarios se cerró en torno al reconocimiento de que el concepto de “buena gestión financiera” es parangonable al concepto jurídico propio del Derecho privado de “la gestión del buen padre de familia”.

La doctrina aporta alguna novedad al respecto, sin alejarse de la significación propuesta por los Estados miembros. Así, Palmieri viene a hacer coincidir el concepto de “buena gestión financiera” con el de eficiencia en el ámbito del Derecho administrativo⁴⁰⁵.

Por su parte, el Tribunal de Cuentas comunitario ha reconocido el carácter cambiante y móvil del concepto.

El control de la buena gestión financiera comprende el análisis de las “tres E”: eficiencia, eficacia y economía. El control de eficacia valora si el ente objeto de fiscalización ha cumplido los objetivos que inicialmente se habían asignado. A través del control de economía el Tribunal de Cuentas se pronuncia sobre si el órgano sometido ha minimizado los costes, y finalmente, el control de eficiencia informa acerca de la optimización de los recursos puestos a su disposición por parte de la institución gestora, es decir, determina si los medios elegidos se han aplicado de la forma más apropiada. El mismo Tribunal de Cuentas reconocía en su primer informe anual relativo al ejercicio 1977 que le correspondía “juzgar si los medios utilizados era los mejores, los menos onerosos, los más eficaces y apreciar la ortodoxia financiera de las operaciones realmente efectuadas para cumplir los objetivos que la Comunidad Europea se había fijado”⁴⁰⁶.

(405) PALMIERI, G.M., *La Corte dei Conti della Comunità Europea*, p. 86.

(406) SCHMITT, V., Dix ans travaux de la Cour des Comptes Européenne. *Revue du Marché Commun*, mayo 1988, n° 317, p. 284.

Los problemas que suscita este tipo de control técnico radican en que en ocasiones puede situarse en la frontera de la apreciación política, la cual es ajena a las funciones de un Tribunal de Cuentas. El órgano de control ha de emitir un juicio de valor acerca de la oportunidad en la elección de los fines y en la utilización de los medios, valorando cómo el logro de determinados objetivos imposibilita o reduce el grado de consecución de otros objetivos, pero ello desde una perspectiva económica, es decir, partiendo de la existencia de unos medios limitados, susceptibles de ser utilizados de forma alternativa. De esta forma, cada una de las posibles opciones genera unos costes de recursos y unos beneficios en sí misma, a la vez que produce un coste en relación con los perjuicios que ocasiona el no cumplimiento de otros fines que también reportarían beneficio a la comunidad.

La doctrina considera que un análisis desde un punto de vista técnico de la gestión financiera ha de comprender:

- La cuantificación del coste de oportunidad. Actuación esta que no se encuentra en absoluto exenta de dificultad.
- La valoración de la relación coste-beneficio de las operaciones.
- La mediación de las llamadas externalidades, es decir, los efectos que indirectamente se derivan de determinadas actuaciones e inversiones en otros sujetos y operaciones, las cuales suelen resultar difícilmente cuantificables. Hecho este al que hay que añadir que con frecuencia estos efectos indirectos carecen de una expresión inmediata en el momento de la adopción de la decisión de gasto.

Un problema adicional al complejo mundo del control de gestión financiera radica en que éste exige, para ser evaluado, que a nivel político se detallen con precisión cuáles son los objetivos perseguidos, siendo éste precisamente, uno de los escollos con el que choca en ocasiones el control de eficacia.

Desde la perspectiva de nuestro derecho interno, la auditoría de eficacia y de eficiencia abarca la calificación de la gestión como adecuada o inadecuada, atendiendo la actividad del gestor en relación con el uso racional de los recursos asignados para el cumplimiento de los fines descritos. Asimismo, nuestros órganos de control financiero externo valoran los fines propuestos para ser alcanzados y la ordenación que los gestores han realizado de los medios puestos a su disposición para la consecución de los objetivos⁴⁰⁷. En el caso comunitario, el mismo Presidente del Tribunal de Cuentas, Pierre Lelong, manifestaba que las críticas del Tribunal de Cuentas afectaban tan sólo a la manera en que los objetivos son ejecutados, si bien puede cuestionarse la apreciación sobre la elección realizada por el legislador para preferir un medio más que otro⁴⁰⁸.

Sin entrar a apreciar la oportunidad política de las decisiones adoptadas por los órganos gestores del presupuesto comunitario, el Tribunal de Cuentas evalúa desde puntos de vista técnico-financieros los medios elegidos para cumplir los objetivos previamente determinados, teniendo en cuenta las posibles alternativas planteadas y el grado de cumplimiento de los objetivos señalados, y por último, examina el rendimiento económico de la gestión comunitaria. El análisis de la buena gestión financiera, pese a que se encuentra presente en todos los instrumentos de control de los que se sirve el Tribunal de Cuentas, es a través de los informes especiales donde con mayor intensidad se trata⁴⁰⁹.

(407) FERNÁNDEZ PIRLA, J.M. El Tribunal de Cuentas de España. En *El Tribunal de Cuentas, ayer y hoy. Encuentro internacional celebrado en Santander durante los días 10 y 11 de septiembre de 1984*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1985, pp. 17 a 22.

(408) ORSONI, G. La Cour des Comptes des Communautés Européennes. *Problèmes économiques, Sélection d'articles français et étrangers. Communauté Européenne*, 18 novembre 1992, n° 2.300, p. 23.

(409) En este sentido, SCHMITT analiza el contenido de los informes especiales desde la perspectiva de la buena gestión financiera. SCHMITT, V. Dix ans de travaux de la Cour des Comptes Européenne. *Revue du Marché Commun*, mayo 1988, n° 317, pp. 284 y ss.

7) La publicidad de la actividad de control realizada por el Tribunal de Cuentas europeo: los informes

El Tribunal de Cuentas comunitario carece de competencias jurisdiccionales y, por consiguiente, de capacidad coercitiva directa para imponer el cumplimiento de sus observaciones y recomendaciones. Sin embargo, la ausencia de potestades sancionadoras no convierte en estéril su tarea. El Tribunal de Cuentas europeo, al igual que el Defensor del Pueblo, encuentran en el carácter técnico y especializado de su configuración, además de en la difusión pública de su obra, el instrumento de incidencia en la actuación de los órganos gestores comunitarios. El conocimiento por la opinión pública de las denuncias y críticas elaboradas por los órganos auxiliares del Parlamento Europeo induce a las instituciones a poner fin a esos comportamientos censurados y acomodarse a las recomendaciones de aquéllas, convirtiéndose la publicación de sus trabajos en el DOCE en un método indirecto de coacción.

No siempre es posible la difusión en el boletín comunitario de los informes en su integridad. En algunos casos, tras el acuerdo con los órganos controlados, el Tribunal de Cuentas accede a una publicación limitada, mediante resúmenes o a través de la simple mención de las observaciones propuestas para corregir las disfunciones detectadas; en otras ocasiones, es el carácter confidencial de ciertas informaciones el que impide su íntegra publicación.

De la misma forma que ocurre con la institución del Ombudsman, el Tribunal de Cuentas encuentra en su autoridad moral los medios para poner remedio a las actuaciones irregulares o ineficientes. La tarea de estos dos órganos, tal y como aparece diseñada por las normas comunitarias, está dirigida hacia la modificación de conductas de las instituciones comunitarias sobre la base del diálogo y el acuerdo, descartándose la imposición coactiva de las soluciones técnicas que estos órganos auxiliares del Parlamento puedan adoptar.

Aunque la difusión pública de su obra constituye la principal arma de la que están dotados estos órganos, no hay que olvidar que hoy por hoy la actuación de las instituciones y servicios comunitarios no despierta el mismo interés en el ciudadano europeo que los comportamientos de sus órganos estatales.

La elaboración de los informes del Tribunal de Cuentas se encuentra presidida, en el ámbito interno, por dos principios que a primera vista resultan contradictorios entre sí: el principio de colegialidad y el principio de distribución interna de las tareas, mientras que en el ámbito externo, se rigen por el diálogo constante entre el Tribunal y los órganos sujetos a su control.

Los escasos tres meses y medio⁴¹⁰ que concede el reglamento financiero para presentar desde el proyecto de informe anual el texto definitivo del mismo, imponen al Tribunal de Cuentas un ritmo muy ágil de investigación y un procedimiento interno de distribución del trabajo. Puesto que de este último ya nos hemos ocupado en el epígrafe relativo a la estructura interna del Tribunal de Cuentas, abordaremos las demás cuestiones.

Recibidos el 1 de mayo, si no se producen retrasos por parte de la Comisión, el balance financiero consolidado de las tres Comu-

(410) El art. 82 del reglamento financiero establece que la Comisión, a más tardar el 1 de mayo, hará llegar al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas la cuenta de gestión, el análisis de la gestión financiera y el balance financiero. El art. 88.1 RF “El Tribunal de Cuentas pondrá en conocimiento de la Comisión y de las instituciones interesadas, a más tardar el 15 de julio, las observaciones que a su juicio deban figurar en el informe anual (...) (2 meses y medio dispone el Tribunal para su elaboración). Las instituciones enviarán sus respuestas al Tribunal de Cuentas, a más tardar el 31 de octubre...”. Art. 88.4 RF “El Tribunal de Cuentas remitirá a las autoridades responsables el descargo y a las demás instituciones, a más tardar el 30 de noviembre, su informe anual acompañado de las respuestas y se encargará de su publicación en el DOCE” (Se concede 1 mes más al Tribunal para fijar el contenido definitivo de su informe y de las observaciones.

nidades, el análisis de la gestión financiera y la cuenta de gestión consolidada, el Tribunal de Cuentas inicia su labor fiscalizadora. Previamente, el órgano de control financiero externo de la Unión ha ido comprobando la adecuación al derecho comunitario de las operaciones de gasto comunitarias a través de la documentación justificativa de dicho gasto, que de forma trimestral le ha sido remitida por los órganos que manejan los capitales europeos. Sobre la base de esta información y atendiendo a los objetivos marcados en el programa de trabajo anual, el Tribunal de Cuentas emprende su actuación, de acuerdo con los principios fijados en su manual de fiscalización. El Tribunal de Cuentas comunitario, al igual que todas las entidades fiscalizadoras superiores de los Estados miembros, consigna los principios, técnicas y procedimientos a los que ha de ajustarse en el desempeño de sus competencias de control en un documento denominado manual de fiscalización, cuya finalidad consiste en aclarar y facilitar la tarea de control de los auditores. La decisión de su creación, así como la aprobación del texto del manual de fiscalización competen en exclusiva al Tribunal de Cuentas comunitario.

En función de la materia objeto de investigación, se asigna su examen a uno de los tres grupos de fiscalización que operan en el interior del Tribunal de Cuentas europeo. Estos grupos de fiscalización se estructuran en sectores o departamentos. Actualmente existen dos grupos de trabajo que integran cuatro sectores y uno que se ramifica en tres departamentos. Al frente de cada uno de estos sectores se encuentra un miembro del Tribunal de Cuentas.

Una vez que se ha procedido por parte de los miembros del departamento a realizar las investigaciones pertinentes, el componente del Colegio bajo cuya responsabilidad actúa el departamento podrá enviar al órgano fiscalizado la llamada “carta de departamento”. A través de esta comunicación se abre el diálogo institucional con el órgano gestor controlado y se ponen en su conocimiento las observaciones que se han derivado de la intervención del sector. Aunque no exigen una respuesta de la institu-

ción receptora, es bastante frecuente que exista algún tipo de pronunciamiento de ésta. En todo caso, el contenido de las observaciones presentadas por los sectores no comprometen al Tribunal de Cuentas, sino solamente al miembro que se encuentra al frente del departamento. Tras debatir el grupo de fiscalización las observaciones presentadas por el sector, el contenido del proyecto se eleva al Pleno del Tribunal de Cuentas, quien asumirá a partir de este momento el diálogo con los gestores de los fondos comunitarios por medio de las denominadas “cartas del Presidente”; en ellas el Tribunal de Cuentas incluye las observaciones resultantes de los controles efectuados. Estas se dirigen a la institución controlada para que se pronuncie sobre las mismas en la forma en que estime conveniente. En función de los comentarios que la institución le remita, el Tribunal en sesión plenaria decidirá si continúa con el procedimiento o lo interrumpe, de forma que, en caso de acordar seguir adelante con las actuaciones, se pronunciará sobre si esa investigación va a quedar reflejada en el texto del informe general anual o si por el contrario, dará lugar a un informe especial. Concluida la elaboración del informe, el Tribunal de Cuentas acordará su publicación en el DOCE.

La decisión en torno a la publicación del informe la decide caso por caso el Tribunal de Cuentas. Respecto de los informes generales anuales, la norma es la publicación, con independencia de que algunas investigaciones se consignen de forma limitada. La capacidad de opción afecta a la facultad consultiva reconocida al Tribunal de Cuentas, a los informes especiales y a los informes anuales específicos.

El art. 90 del reglamento financiero impone que, de acceder a la publicación en el DOCE, los informes deberán ir acompañados de las respuestas a las instituciones interesadas. Esta referencia, unida a la facultad autoatribuida por el Tribunal de Cuentas de comentar las respuestas recibidas de los órganos gestores, ha planteado uno de los capítulos más conflictivos en las relaciones Tribunal de Cuentas con las instituciones gestoras del presupuesto

comunitario, especialmente respecto de la Comisión. Ante el convencimiento por parte de esta última de la extralimitación en sus funciones por parte del Tribunal de Cuentas, este Tribunal, como reacción frente a las denuncias, durante los informes relativos a los ejercicios de 1978 y 1979 optó por continuar comentando las explicaciones recibidas, pero trasladó el contenido de la comunicación de los órganos gestores a los anexos, dificultando el conocimiento a los lectores de los términos de las respuestas de los órganos de gestión.

La apertura de constantes canales de comunicación entre el Tribunal de Cuentas y las instituciones afectadas por el control, manifiesta un modo de actuar común con el del BRH alemán, cuya actuación se encuentra presidida por el principio de discusión previa con el criticado.

a) *Contenido de los informes anuales*⁴¹¹

Con periodicidad anual el Tribunal de Cuentas elabora un conjunto de informes, algunos de los cuales tienen carácter general: informe anual o el informe sobre la gestión de la CECA, si bien los otros son de contenido más específico.

a.1) El informe anual

Elaborado después del cierre de cada ejercicio conforme al calendario anteriormente descrito. El informe se divide, tras una introducción de carácter general, en dos partes. La primera de ellas

(411) STRASSER, D. *La Hacienda de Europa. El derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1993, p. 320.

MÁRQUEZ JURADO, J.M. El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas: una nueva institución en la Unión Europea. *Comunidad Europea Aranzadi*, enero 1994, nº 13, pp. 49 y ss.

recoge las observaciones sobre los ingresos y los créditos operativos de la Comisión y sobre el FED, a los que siguen las respuestas remitidas por los órganos gestores. La segunda parte incluye las observaciones relativas a los créditos de funcionamiento de las instituciones y los comentarios presentados por éstas.

El reglamento financiero, art. 88, al regular el contenido del informe anual se pronuncia respecto a la necesidad de que éste incluya una valoración de la gestión financiera, y requiere que incorpore tantas subdivisiones como instituciones existen y adopte las medidas necesarias para que se publiquen a continuación de las observaciones del Tribunal de Cuentas las respuestas de las instituciones.

a.2) El informe sobre la gestión de la CECA

A pesar de su denominación, toda la actividad económico-financiera realizada por la CECA durante un ejercicio presupuestario no va a quedar reflejada en este informe. Los gastos e ingresos de carácter administrativo de la CECA, así como la regularidad de la gestión financiera de la Comisión sobre estas operaciones, va a quedar habitualmente plasmado en el informe anual.

El calendario de elaboración del informe sobre la gestión de la CECA difiere del fijado respecto del informe anual. Su conclusión tiene lugar, a más tardar, seis meses después de finalizar el ejercicio presupuestario, después de lo cual el Tribunal de Cuentas lo comunica al Consejo y a la Comisión, correspondiendo a esta última elevarlo al Parlamento Europeo y proceder a su publicación en el DOCE.

Conjuntamente con el informe de gestión de la CECA, el Tribunal de Cuentas redacta un anexo sobre la gestión contable y financiera de esta Comunidad, que, dado el carácter confidencial de las informaciones en él recogidas, no se publica en el DOCE.

a.3) Los informes anuales específicos

Estos informes analizan la legalidad, contabilidad y gestión financiera de las operaciones realizadas por aquellos entes creados por las Comunidades Europeas, financiados con fondos comunitarios y cuyos actos de constitución no excluyen la posterior fiscalización del Tribunal de Cuentas europeo. En este sentido elabora:

- El informe sobre las cuentas de la empresa común “Joint European Torus”.
- El informe sobre las cuentas y la gestión de la fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.
- El informe sobre las cuentas y la gestión del centro europeo para el desarrollo de la formación profesional.
- El informe del Tribunal de Cuentas sobre las cuentas de las escuelas europeas.
- El informe del Tribunal de Cuentas sobre la cuentas de la agencia de abastecimiento de Euratom.

Todos ellos se caracterizan por elaborarse siguiendo un procedimiento contradictorio, al igual que el informe general, por el reflejo de las respuestas elevadas por las agencias y por su no publicación en el DOCE.

b) *Los informes especiales*

Los informes especiales carecen de periodicidad prefijada. En cualquier momento, según dispone el art. 90 del reglamento financiero, el Tribunal de Cuentas podrá presentar sus observaciones sobre cuestiones concretas, en forma de informes especiales. La variedad de temas que abordan es muy amplia: el Tribunal de Cuentas ha analizado mediante informes especiales desde

aspectos muy concretos de la gestión comunitaria (“el sistema informatizado del Fondo Social Europeo (FSE)”) hasta temas muy amplios (“la coordinación de la ayuda de la Comunidad en favor de terceros países”).

El procedimiento de tramitación de estos informes es similar al de los informes anuales, si bien el reglamento financiero incorpora algunas variantes. Tras aceptarse por el Pleno del Tribunal de Cuentas la adopción de un informe especial, éste se remitirá a la institución u órgano afectado, quien dispondrá de un plazo de 2 meses y medio para transmitir al Tribunal de Cuentas los comentarios que el contenido del informe especial le pudiera suscitar. Una vez recibidas las comunicaciones del Tribunal de Cuentas, acordará, caso por caso, si procede o no su publicación en el DOCE, procurando que los informes vayan acompañados de las respuestas de la institución o instituciones interesadas.

Hasta mayo de 1993 el Tribunal de Cuentas había aprobado 82 informes especiales, de los cuales más del 64% han sido publicados en el DOCE, bien de forma íntegra o a través de mención. Sólo en cuatro ocasiones el contenido de los informes se ha considerado confidencial⁴¹².

El TUE introduce una importante novedad frente a la situación previa a la adopción del Tribunal de Maastricht, que imponía la mera comunicación de su contenido a las autoridades presupuestarias comunitarias: el Parlamento Europeo y el Consejo. En la actualidad, el art. 188 C TCE reclama la remisión de los informes especiales, junto con el informe anual, ya que sobre todos ellos se pronunciará el Consejo al recomendar, y el Parlamento al aprobar la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto.

(412) MÁRQUEZ JURADO, J.M. El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas: una nueva institución en la Unión Europea. *Comunidad Europea Aranzadi*, enero 1994, n° 13, p. 50.

VI. LAS RELACIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO CON LAS DEMÁS INSTITUCIONES COMUNITARIAS Y CON LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO EXISTENTES EN LOS ESTADOS MIEMBROS

La labor de fiscalización que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas comunitario se centra en el examen de la gestión y ejecución del presupuesto de la Unión que realiza la Comisión de las Comunidades Europeas. No obstante, ello no impide que el Tribunal entre a valorar la actividad financiera de las demás instituciones comunitarias, si bien respecto de éstas (Parlamento Europeo, Consejo y Tribunal de Justicia) se limita al control de los gastos de personal y de funcionamiento.

El procedimiento de inspección que desarrolla el Tribunal de Cuentas ante el Parlamento, Consejo y Tribunal de Justicia es similar al que realiza sobre la Comisión, fundamentándose, de igual forma, en el principio contradictorio o de diálogo permanente con la institución sujeta a control.

VI.A. La relación Tribunal de Cuentas-Comisión

Al constituir el centro de gravedad de la actividad del Tribunal de Cuentas el análisis de la ejecución del presupuesto, sobre el cual asume la Comisión la gestión, son precisamente las relaciones entre ésta (órgano controlado) y el Tribunal de Cuentas (órgano controlador) las que han resultado más problemáticas desde el nacimiento de la institución en 1975.

El nuevo órgano de control financiero externo hereda la situación de recelo y de voluntad solapada por parte de la Comisión, de contención del poder de investigación de los órganos de control que había presidido las relaciones Comisión-Comisión de Control y Comisión-Comisario de Cuentas de la CECA, y que

desgraciadamente también marcaron los primeros años de andadura del Tribunal de Cuentas. Así afirma Orsoni: “También desde los primeros años de funcionamiento del Tribunal las relaciones no fueron nunca fáciles. Así, la Comisión, a pesar de ciertas declaraciones de principios, ha mostrado frecuentemente reticencias a la hora de proporcionar documentos e informaciones al Tribunal cuando éste los demandaba. Se trataba de una posición fundamental, en la medida en que estimaba que el Tratado limitaba la comunicación ‘a los documentos e informaciones necesarios para el cumplimiento de la misión del Tribunal de Cuentas’ y además tenía de éstos una visión restrictiva”. Lamentablemente todavía persisten ciertas actitudes hostiles en el comportamiento de la Comisión, según constata este autor: “Ahora bien, después no parece que las cosas hayan evolucionado en el sentido de una mejora de la situación, como lo muestra el informe especial de 5 de abril de 1990 referente a la gestión y al control de resoluciones en materia de exportación (...) el Tribunal reitera en su informe anual relativo a 1989 sus acusaciones frente a la Comisión, ésta se confiesa culpable de interponer demasiado a menudo obstáculos al control. Así, en 1989, la Comisión, pese a las peticiones del Tribunal y pese a las recomendaciones presentadas por las autoridades de descargo, continuó negándose a transmitir toda información individual o estadística sobre los casos de rechazo del visado del interventor (actos ejecutados por la Comisión, pese a no superar los controles internos realizados por los controladores financieros), impidiendo al Tribunal apreciar un elemento importante del control interno y perjudicando sus propias capacidades de control”⁴¹³.

Esta actitud contrasta con la obligación de colaboración que teóricamente se impone desde los tratados constitutivos a las instituciones comunitarias, así como a los órganos nacionales, en

(413) ORSONI, G. *La Cour des Comptes des Communautés Européennes. Problèmes économiques. Sélection d'articles français et étrangers. Communauté Européenne*, 18 novembre 1992, n° 2.300, p. 24.

el sentido de facilitar y transmitir toda aquella información necesaria para que el Tribunal de Cuentas cumpla eficazmente su labor⁴¹⁴. La reforma experimentada por el art. 4 TCEE, tras la aprobación del Tratado de Maastricht pone por vez primera un instrumento en manos del Tribunal de Cuentas para poner coto a las actitudes obstruccionistas de la Comisión o de cualquier otra institución comunitaria: el acceso al Tribunal de Justicia vía recurso de omisión (art. 175 TCE). Al elevar el art. 4 TCE al Tribunal de Cuentas a la categoría de institución europea, deja expedita la posibilidad de acudir ante el Tribunal de Justicia comunitario en aquellos casos en los que la Comisión u otra institución comunitaria rechacen, persistentemente, los requerimientos de información y documentación necesaria para el ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. Legitimación que el art. 175 TCE amplía también respecto de los actos que en violación del Tratado dicte el Banco Central Europeo.

Otro inconveniente al que se ha tenido que enfrentar el Tribunal de Cuentas en numerosas ocasiones es el relativo al frecuente incumplimiento de sus recomendaciones por las instituciones. Tempranamente empezó a denunciar el Tribunal el caso omiso con que habitualmente eran recibidas sus propuestas. En el informe de 1980 el Tribunal de Cuentas se lamentaba de que: “Menos de la mitad de las observaciones presentadas en los tres primeros informes anuales del Tribunal han tenido un seguimiento por parte de las instituciones o servicios afectados, o han dado lugar a un reglamento por parte de la institución responsable”⁴¹⁵.

(414) El deber de colaboración con las autoridades del Tribunal de Cuentas viene impuesto por el art. 87.1 reglamento financiero y el art. 188 C 3 TCE *in fine*, que dispone que “Las otras instituciones de la Comunidad y las instituciones nacionales de control o, de no poseer éstas las competencias necesarias, los servicios nacionales competentes comunicarán al Tribunal de Cuentas, a instancia de éste, cualquier documento o información necesarios para el cumplimiento de su misión.”

(415) Extracto del informe de 1980, párrafo 1.24. Los informes presentados por el Tribunal de Cuentas han sido recopilados de forma temática por ORSONI, G., *La Cour des Comptes de Communautés Européennes*, documento V, p. 134.

“Sin embargo el análisis ha revelado que más de la mitad de las observaciones no han tenido hasta el momento como repercusión la modificación de los sistemas y de los procedimientos puestos en cuestión, e incluso, en ciertos casos, tampoco han suscitado ninguna reacción de carácter positivo. Las observaciones emitidas por el Tribunal de Cuentas han estado seguidas de respuesta en ocasiones y han sido acogidas favorablemente en el seno del Parlamento Europeo y del Consejo, pero en otros casos, no se ha producido ningún tipo de reacción. El Tribunal debe poner de manifiesto su decepción ante el hecho de que sus observaciones no hayan sido asumidas en un número tan elevado de casos.”

Orsoni critica duramente el sistema de seguimiento del grado de aceptación de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, diseñado por el art. 89.5 segundo inciso del reglamento financiero, en virtud del cual las instituciones deberán rendir cuentas, en un anexo a la cuenta de gestión del ejercicio inmediatamente posterior al de la decisión de descargo, de las medidas adoptadas como consecuencia de las observaciones que figuren en las decisiones de descargo, puesto que permite la reiteración del comportamiento omisivo de las instituciones, al no establecer ningún procedimiento sancionador ante esas conductas, ni la posibilidad de acudir en demanda de auxilio ante los órganos jurisdiccionales comunitarios. Esta situación no haría, a su juicio, sino revelar que “está todavía pendiente la profundización en los controles comunitarios”⁴¹⁶.

La modificación de la legitimación a la hora de interponer el recurso por omisión, operada en virtud de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (STJCE) de 22 de mayo de 1985⁴¹⁷, reflejada con claridad tras la reforma del art. 175 TCEE, podrá paliar en alguna medida la escasa atención que hasta el

(416) ORSONI, G., *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*, pp. 89 y ss.

(417) STJCE de 22 de mayo de 1985, asunto 13/83, Parlamento Europeo contra el Consejo: “política común de transportes-obligaciones del Consejo”. Rec. 1985, pp. 1.511 y ss.

momento han merecido las recomendaciones del Tribunal de Cuentas.

La mejora de la situación va a venir derivada no de las propuestas de actuación planteadas por el Tribunal de Cuentas, ya que emanan de un órgano que no está dotado de poder coercitivo, sino en la medida en que esas sugerencias aparezcan recogidas en las observaciones aprobadas por el Parlamento Europeo a través de la decisión de descargo de responsabilidad a la Comisión durante el proceso de ejecución del presupuesto, puesto que esta decisión vincula jurídicamente a las demás instituciones y a los Estados miembros. Conforme al art. 7 B del anexo V del Reglamento del Parlamento Europeo, relativo al procedimiento de examen y de adopción de decisiones sobre la concesión de la aprobación de la gestión, el Presidente de la Eurocámara podrá interponer el recurso por omisión contra la institución de que se trate por incumplimiento de las obligaciones derivadas de las observaciones que acompañan a la decisión de aprobación de la gestión o las demás resoluciones relativas a la ejecución de los gastos.

Las relaciones Comisión de las Comunidades Europeas-Tribunal de Cuentas han protagonizado incidentes institucionales destacables, cual es el caso de los comentarios realizados por el Tribunal a las respuestas remitidas por los servicios de la Comisión a las observaciones consignadas en el proyecto de informe anual.

VI.B. La relación Tribunal de Cuentas-autoridades presupuestarias

Las relaciones del Parlamento y el Consejo con el Tribunal de Cuentas presentan un contenido específico, marcado por el carácter de órgano auxiliar que asume el Tribunal de Cuentas respecto de las dos instituciones presupuestarias de la Unión⁴¹⁸.

(418) En relación con la caracterización de los órganos auxiliares, nos remitimos a la exposición realizada en la sede del Defensor del Pueblo europeo.

El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto (art. 188 C, pfo. 4 *in fine* TCE).

El asesoramiento está orientado a posibilitar que ambas instituciones accedan al procedimiento de descargo con un conocimiento técnico e imparcial sobre la legalidad, eficacia y regularidad de la gestión desempeñada por la Comisión, ya que corresponde al Parlamento de Estrasburgo, previa recomendación del Consejo, aprobar la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto. A pesar de que la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas está dirigida a procurar a la Asamblea comunitaria el presupuesto base⁴¹⁹ sobre el que poder enjuiciar la gestión de la Comisión, con el fin de exonerar a ésta de toda responsabilidad política sobre la gestión presupuestaria, las relaciones Tribunal de Cuentas-Parlamento Europeo presentan “a veces muestras de tirantez”⁴²⁰. Esta falta de entendimiento podría ser superada a juicio de la Comisión de Control Presupuestario⁴²¹:

1- Mediante la elaboración de forma conjunta entre esta Comisión y el Tribunal de sus respectivos programas de trabajo.

2- A través de la intensificación de la ayuda entre ambos órganos y las restantes comisiones parlamentarias que en

(419) El Tribunal de Cuentas remitirá a la Cámara para que ésta tenga en cuenta a la hora de proceder o no a la concesión de descargo a la Comisión, el informe general anual, los informes especiales que sobre concretos servicios u operaciones haya realizado, además de una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones ejecutadas.

(420) Informe de la Comisión de Control Presupuestario sobre las relaciones entre los organismos responsables en materia de control presupuestario comunitario, de 4 de noviembre de 1993. Parlamento Europeo, documento de sesión, documento A 3-0320/93, p. 7.

(421) *Ibidem*, pp. 7 y ss.

virtud de las nuevas disposiciones del TUE asuman competencias de investigación.

3- Por medio de la creación de mecanismos que permitan una respuesta más flexible y rápida a las peticiones de la Cámara.

4- Evitando que los informes elaborados por el Tribunal de Cuentas sean recibidos antes por los medios de comunicación que por el propio Parlamento Europeo.

5- Reanudando antiguas prácticas que tenían por objeto la transmisión de documentos confidenciales.

6- Potenciando la investigación de oficio por parte del Tribunal de Cuentas respecto de aquellos supuestos de malversación de fondos comunitarios de los que tenga noticia.

7- Limitando la proliferación de actuaciones que no siendo acordes con las disposiciones del reglamento financiero tampoco mejoran la gestión de los fondos europeos.

La Comisión de Control Presupuestario ha constatado que, de forma regular, los servicios comunitarios ejecutan operaciones a las que el interventor ha denegado el visado de ejecución porque incumplen las disposiciones del reglamento financiero, sin que ello sea óbice para que la autoridad gestora superior proceda a materializar la ejecución. La Comisión parlamentaria considera que las autoridades comunitarias sólo deberían hacer caso omiso de la negativa del visado cuando dicha operación fuera necesaria para resolver insuficiencias en materias de gestión.

La última propuesta lanzada por esta comisión parlamentaria en el ámbito de la mejora de las relaciones Asamblea-Tribunal de Cuentas propugna la adopción de normas de ejecución del art. 73 del reglamento financiero, con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria y, en su caso, pecunaria que dicho

precepto prevé en relación con los ordenadores de pagos que no respeten las disposiciones que este reglamento recoge.

En estos momentos la cooperación Parlamento-Tribunal de Cuentas no queda reducida a la presentación de los informes, tanto anuales como especiales, y a la exposición del programa de trabajo del Tribunal de Cuentas, sino que también el órgano fiscalizador comunitario, a iniciativa propia o siguiendo una petición de la Eurocámara, se pronuncia sobre las cuestiones de interés económico o de gestión suscitadas, a través de la figura de los dictámenes. A pesar del amplio contenido de las relaciones entre ambas instituciones, se echa en falta una comunicación más estrecha entre ambas, en el sentido de un mayor asesoramiento ante los problemas cotidianos.

VI.C. Las relaciones del Tribunal de Cuentas con los Estados miembros⁴²²

El art. 188 C pfo. 3 TCE reclama la colaboración de las instituciones nacionales de control o, en caso de que éstas no posean las competencias necesarias, la de los servicios nacionales competentes, para que asesoren y auxilien al Tribunal comunitario durante el transcurso de las investigaciones que en ejercicio de sus

(422) RODRIGO SANZ, A.M. y CASO ORGAZ, J. Apuntes sobre competencias y relaciones de los Tribunales de Cuentas en el marco de la Comunidad Económica Europea. En *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones. Encuentro internacional celebrado en Sevilla durante los días 17, 18 y 19 de febrero de 1986*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1986, pp. 301 a 304.

DEFOY, A. Coordination et cooperation des Cours des Comptes nationales et plus spécialement de celle de la Belgique avec la Cour des Comptes Européenne. En *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones. Encuentro internacional celebrado en Sevilla durante los días 17, 18 y 19 de febrero de 1986*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1986, pp. 61 a 64.

funciones haya de realizar sobre la documentación remitida por las autoridades nacionales, en las dependencias administrativas o en el territorio de los Estados miembros.

Las actividades de fiscalización emprendidas por el Tribunal de Cuentas sobre las operaciones nacionales no se reducen al examen de los servicios administrativos encargados de gestionar los fondos comunitarios (las dotaciones del FEOGA, FEDER y FSE son ejecutados en cada Estado miembro por los servicios nacionales), sino que también se extienden a todas las personas, ya sean públicas o privadas que se hayan beneficiado de subvenciones con cargo al presupuesto comunitario.

Las operaciones que de forma habitual concluyen los servicios y órganos administrativos nacionales con destino a los fondos de la Unión no plantean especiales problemas en la relación entre las instituciones europeas de control y sus homólogos nacionales, puesto que no se puede superponer la actuación de ambos tipos de órganos de control. El examen de estas operaciones corresponde en exclusiva a las entidades comunitarias. Para facilitar su posterior supervisión por los órganos de control europeos, las autoridades gestoras de los países comunitarios adoptan un sistema de tramitación, contabilidad y justificación de las operaciones muy individualizado, adecuándose a lo dispuesto por la normativa interna que regula esta utilización. En el caso español se dicta con anterioridad a la entrada en vigor de la adhesión a la Comunidad Europea, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 27 de diciembre de 1985, mediante la que se regulan algunos aspectos relativos a la contabilidad de las operaciones realizadas por la Administración española con fondos que tienen destino o proceden de la Comunidad⁴²³.

(423) FERNÁNDEZ SEGURA, L. y GARCÍA VÁZQUEZ, J. El control de la gestión financiera de los fondos comunitarios. Las posibles relaciones del Tribunal de Cuentas comunitario y del Tribunal de Cuentas español para facilitar este control. En *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones. Encuentro internacional celebrado en Sevilla durante los días 17, 18 y 19 de febrero de 1986*, pp. 223 a 229.

De forma anual los servicios estatales documentan los gastos que se han derivado del uso de los fondos comunitarios y los remiten a los servicios de verificación de la Comisión, quienes realizarán una primera comprobación sobre los mismos. A partir de este momento, el proceso de fiscalización que siguen estos fondos es similar al de las demás partidas del presupuesto comunitario.

Más compleja resulta la relación entre el Tribunal de Cuentas comunitario y los órganos de control nacionales en relación con la fiscalización del destino otorgado a las subvenciones concedidas a particulares y financiadas con fondos comunitarios, ya que es precisamente este ámbito el que requiere una mayor colaboración entre las instituciones nacionales y europeas, tanto para evitar duplicidades de actuación de estos órganos, como para impedir que estas operaciones escapen a todo control.

El Tribunal de Cuentas no se encuentra vinculado por el rechazo a prestar su colaboración por los órganos de control de los Estados miembros; ante esta negativa el Tribunal podrá realizar su investigación, si bien la participación y ayuda de los Estados miembros será a menudo un elemento indispensable para lograr un eficaz control.

La cooperación y colaboración entre los órganos de control externo europeo y nacionales se encuentra configurada en estos momentos sobre tres pilares⁴²⁴:

- 1- El intercambio de información.
- 2- El mantenimiento de contactos estrechos.
- 3- La asistencia técnica de las instituciones nacionales en las actividades de inspección organizadas por el Tribunal de Cuentas comunitario.

(424) STRASSER, D. *La Hacienda de Europa. El Derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas*, pp. 325 a 328.

CHANDERNAGOR, A. La Cour des Comptes des Communautés Européennes et les institutions de contrôle des pays membres: compétences et relations. En *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones. Encuentro internacional celebrado en Sevilla durante los días 17, 18 y 19 de febrero de 1986*, pp. 79 a 92.

1- El intercambio de información abarca la remisión de documentación económica y jurídica de carácter general por parte del Tribunal de Cuentas europeo, así como el envío de toda la normativa nacional dictada en desarrollo del derecho comunitario, que de forma periódica emiten las autoridades de control de los Estados miembros. El intercambio de información viene impuesto también por el reglamento financiero en su art. 2.a, según el cual, “Los Estados miembros y la Comisión cooperarán para garantizar la adecuación de los sistemas para la gestión descentralizada de los fondos comunitarios. Dicha cooperación incluirá el intercambio rápido de toda la información necesaria”.

Con objeto de armonizar y compaginar sus actuaciones, los órganos de control nacionales intercambian con el Tribunal de Cuentas comunitario sus programas anuales de verificación y comunican los resultados elaborados con su actuación fiscalizadora. Si bien es éste aspecto uno de los más problemáticos, como constata Chandernagor⁴²⁵, por cuanto en numerosas ocasiones esas decisiones se encuentran cubiertas por el secreto de deliberación o contienen consideraciones económicas, financieras, fiscales de carácter nacional o confidencial que escapan al interés del Tribunal comunitario.

2- El mantenimiento de contactos estrechos tiene lugar de forma permanente a través de la figura de los agentes de relación, y de forma anual mediante las reuniones que celebran los presidentes de los tribunales de cuentas de los Estados miembros de la Unión.

Las relaciones cotidianas las asumen los agentes de relación. Cada órgano de control externo designa entre sus componentes un agente de relación. Los representantes de todos los tribunales de

(425) CHANDERNAGOR, A., *La Cour des Comptes des Communautés Européennes et les institutions de contrôle des pays membres: compétences et relations*. En *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones*. Encuentro internacional celebrado en Sevilla durante los días 17, 18 y 19 de febrero de 1986.

cuentas que actúan en el territorio de la Comunidad se reúnen sin periodicidad regular, estando obligados a reunirse al menos una vez cada año en Luxemburgo. Corresponde a la Conferencia de agentes de relación analizar las principales dificultades encontradas en la cooperación y aportar posibles soluciones a dichos problemas, aunque la aprobación definitiva de los mismos es competencia de la reunión anual de presidentes de las instituciones nacionales de control de los Estados miembros.

Las cuestiones más importantes en torno a la cooperación y a la coordinación las resuelven los presidentes de los tribunales de cuentas de los Estados miembros en el Comité de Contactos, reunión anual a la que también acude el Presidente del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea.

3- La asistencia técnica prestada por las instituciones de control externo nacional en el transcurso de las investigaciones organizadas por el Tribunal de Cuentas europeo en el territorio de los Estados miembros. Dos meses antes de la inspección el Tribunal de Cuentas presenta la llamada “carta de notificación”, mediante la cual pone en conocimiento del particular o del servicio nacional objeto de verificación la fecha y naturaleza de los controles que va a efectuar. En ese período el Tribunal europeo preparará la visita con los órganos de control externo nacionales que se encuentran afectados.

La colaboración de las instituciones de control estatales resulta imprescindible, puesto que las inspecciones *in situ* por regla general no exceden de 4 ó 5 días, plazo notablemente breve para poder realizar una investigación exhaustiva, prescindiendo del problema adicional que constituye para la delegación del Tribunal de Cuentas europeo el enfrentarse a un idioma, una organización, un procedimiento de investigación... distintos⁴²⁶.

(426) LELONG, P. El Tribunal de Cuentas de la Comunidad Económica Europea. En *La Función de los Tribunales de Cuentas en la Sociedad Democrática. Encuentro internacional celebrado durante los días 10 y 11 de septiembre de 1985 en Santander*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1985, p. 217.

Las actividades de control se ejecutarán bajo la total responsabilidad de los miembros y agentes del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea, a pesar de que durante el transcurso de la investigación se encontrarán en todo momento asistidos por un especialista en gestión y fiscalización del Estado miembro en cuyo territorio tiene lugar la inspección: “el hombre del terreno”⁴²⁷.

La existencia en el seno de la Unión Europea de Estados que han adoptado estructuras de poder descentralizadas ha determinado que se empiece a hablar de la necesidad, en un futuro cercano, de extender la cooperación a las instituciones de control de los entes territoriales descentralizados, llámense éstos *länders*, comunidades autónomas, regiones, e incluso de las corporaciones locales.

Los esfuerzos actuales asumidos en el campo de la colaboración entre las instituciones de control externo nacionales y comunitaria se orientan hacia la armonización de los procedimientos de fiscalización⁴²⁸. Con este objeto se creó el Grupo de Trabajo

(427) El Hombre del terreno, definición con la que se refiere CHANDERNAGOR a los colaboradores nacionales que auxilian en sus investigaciones a los agentes y funcionarios del Tribunal de Cuentas comunitario, CHANDERNAGOR, A., *La Cour des Comptes des Communautés Européennes et les institutions de contrôle des pays membres: compétences et relations*. En *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones*. Encuentro internacional celebrado en Sevilla durante los días 17, 18 y 19 de febrero de 1986, p. 40.

(428) La variedad en las competencias de fiscalización asignadas a los tribunales de cuentas existentes en los Estados miembros de la Unión introduce un elemento que dificulta en algunos momentos la cooperación. En algunos países, tal es el caso de Bélgica, Luxemburgo, Portugal, Grecia e Italia antes de 1993, el Tribunal de Cuentas además de un control *a posteriori* ejerce un control *a priori*. Otros órganos de fiscalización financiera, como es el caso del Tribunal Federal de Cuentas alemán, sin asumir propiamente el control interno o de intervención, ordena la actuación de sus órganos de intervención y designa a sus directores.

“Europa 92”. Aunque las propuestas presentadas fueron bien acogidas por los presidentes de las entidades fiscalizadoras superiores de la Europa comunitaria, en su reunión de 24 a 26 de septiembre de 1991, parece que su puesta en práctica exigirá una actuación gradual.

La cooperación habrá de encaminarse, según aconseja Subirats Piñana⁴²⁹, hacia la consecución de la realización de controles concomitantes, es decir, de fiscalizaciones que, efectuadas de forma simultánea por una pluralidad de instituciones de control externo, plenamente independientes entre sí en sus actuaciones y resultados, se concentren sobre una misma área objeto de control. Este tipo de investigaciones permitiría un beneficio mutuo a las entidades fiscalizadoras, por cuanto les posibilitaría ampliar la información sobre la gestión desarrollada por los servicios y organismos nacionales.

Las relaciones entre los servicios nacionales objeto de control y el Tribunal de Cuentas comunitario se rigen por el mismo deber de colaboración que regula la relación Tribunal de Cuentas-instituciones europeas. Sin embargo, esta obligación en el caso de los Estados miembros adquiere un carácter mayor, como conse-

El caso del Tribunal de Cuentas holandés difiere de los anteriormente mencionados, ya que su participación en el proceso de control *a priori* queda reducida a una función consultiva respecto de sus órganos internos de intervención.

A esta primera diferenciación hay que añadir que los tribunales de cuentas español, francés, italiano, portugués y belga están investidos de competencias jurisdiccionales, y que tan sólo Luxemburgo, Holanda y Alemania reconocen competencias consultivas a sus tribunales de cuentas.

FRILLO FIGUEROA, F. y CONDE, M. La función consultiva del Tribunal de Cuentas ante la crisis de las instituciones parlamentarias. En *El Tribunal de Cuentas de España*, pp. 1.387 y ss.

(429) SUBIRATS PIÑANA, J. La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea. En *Los órganos de control externo y el sector público*, pp. 247 y ss.

cuencia de lo preceptuado en el art. 5 TCE, cuyo tenor dice: “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión. Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado”. Con base en este artículo, el Tribunal de Cuentas podría solicitar a la Comisión que interpusiese ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo un recurso por incumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados contra todos aquellos Estados que negaran o dolosamente omitieran su colaboración con el Tribunal de Cuentas europeo. El Tratado de Maastricht no ha modificado la tradicional legitimación activa de este recurso, la cual, según disponen los arts. 169 a 171 TCE, corresponde en exclusiva a la Comisión y a los Estados miembros de la Unión. La no incorporación del tribunal de Cuentas como sujeto legitimado para interponer este tipo de recurso plantea el inconveniente de tener que acudir en demanda de protección ante instituciones que por sí mismas no pueden eliminar la causa del conflicto. Por otra parte, la solicitud de interposición del recurso no vincula la actuación futura de la Comisión. Ésta planteará el recurso únicamente si lo considera conveniente y cuando lo estime oportuno, pero en modo alguno porque la solicitud del Tribunal de Cuentas le obligue jurídicamente a hacerlo.

**EL DEFENSOR
DEL PUEBLO EUROPEO**

I. PERFILES BÁSICOS DE LA INSTITUCIÓN

El art. 138 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) introduce en el ordenamiento jurídico comunitario la figura del Defensor del Pueblo (DP), convirtiéndose de esta manera la Unión Europea en la primera Organización Supranacional que se suma al fenómeno de la “Ombudsmanía”, tan extendido durante la década de los sesenta y setenta entre los distintos Estados.

Pese a la incorporación de este ente encargado de supervisar la actuación administrativa de las instituciones comunitarias, la doctrina se muestra muy crítica con la configuración que recibe el Mediador con el Tratado de Maastricht. Los autores subrayan que su naturaleza jurídica ha quedado muy desvirtuada al concebirse al DP como un órgano coadyuvante del Parlamento Europeo en el control político y material de los actos de la Comisión⁴³⁰. Moreiro González califica la nueva creación como “una figura profundamente ‘desnaturalizada’, opaca y marginal”⁴³¹. Más conciliadora se presenta la opinión de J. M. Gil-Robles y Gil-Delgado, quien

(430) SALOMÉ CISNAL DE UGARTE, E., FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y MOREIRO GONZÁLEZ, C. *Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea*. Madrid: Editorial McGraw-Hill, 1993, pp. 37 y 38.

(431) “Empleo el término ‘figura’ porque, como se estudiará más adelante, no parece oportuno calificar al DP como una Institución de la Unión, ni tampoco resulta fácil, dada su ‘peculiar’ naturaleza jurídica, encuadrarlo dentro de las clasificaciones orgánico-doctrinales al uso.

La citada ‘desnaturalización’ la entiendo por referencia a sus antecedentes históricos, tanto en proyectos nacidos en el seno de las Instituciones

reconoce que el Mediador, tal y como ha sido definido por el TUE es un Defensor “modesto”⁴³². Para comprender el alcance de estas críticas, entendemos que resulta necesario que con carácter previo se definan los rasgos característicos de la institución del *Ombudsman*.

Acometer la tarea de caracterización del *Ombudsman* no resulta sencillo, puesto que el modelo originario sueco no ha sido incorporado sistemáticamente en aquellos Estados que tras la Segunda Guerra Mundial han introducido en sus ordenamientos esta institución. Una de las notas de esta figura es, pues, su versatilidad, su flexibilidad para amoldarse a las necesidades concretas de los ordenamientos en los que se pretende incorporar. Con carácter general el *Ombudsman* se define como un comisionado o “representante” parlamentario; en consecuencia, es nombrado y destituido

Comunitarias como en su evolución dentro de los Estados democráticos que la adoptaron en su día, así como en referencia a las actuales figuras de ‘Ombudsmen’, ‘mediadores’, ‘Defensores del Pueblo’, etc., cuya existencia, como se verá más adelante, es altamente valorada por los ciudadanos de la mayoría de los países democráticos.

Es muy difícil predecir si la ‘figura’ evolucionará hacia sus dimensiones naturales, o si la ‘fuerza centrípeta’ de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo terminará por convertirla en un órgano amorfo de la burocracia al uso en el marco institucional comunitario.

Su ubicación en la letra E del art. 138 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) (...) parecen indicar un sentido residual en el contexto de las nuevas atribuciones conferidas al Parlamento Europeo por el Tratado de la Unión Europea (TUE)”. MOREIRO GONZÁLEZ C. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. *Gaceta jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, serie D, GJ 119 D-19, pp. 169 y 170.

- (432) J.M. GIL-ROBLES y GIL-DELGADO califica de “Defensor del Pueblo modesto” al Mediador comunitario durante su intervención en el coloquio abierto tras la ponencia presentada por I. ASTARLOA HUARTEMENDICOA relativa al Estatuto del Defensor del Pueblo. Esta conferencia fue impartida durante las jornadas celebradas los días 2 y 3 de noviembre de 1992 sobre El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, publicadas por la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid 1993, p. 176.

por la Cámara, con la que mantiene una especial relación. Sin embargo, no siempre corresponde al órgano legislativo su designación, tal es el caso del *Parliamentary Commissioner* inglés y el *Médiateur* francés, cuya elección está en manos del Gobierno. En este último caso, el Mediador se convierte en un auténtico órgano administrativo, supeditado a las instrucciones del ejecutivo.

Pese a que la Cámara legislativa elige a su comisionado, éste en el ejercicio de sus funciones es absolutamente independiente del órgano que lo designó. En el modelo clásico escandinavo el Parlamento formula directrices generales, sin que ello suponga el reconocimiento de potestad alguna para interferir en la resolución de los casos concretos. El *Ombudsman* decide por sí mismo qué problemas investigará, las actuaciones que practicará y qué tipo de resoluciones emitirá. Con objeto de hacerle posible el cumplimiento de las tareas encomendadas se le reconoce plena autonomía para la organización de su oficina y amplias facultades de investigación.

La relación del *Ombudsman* y la Cámara se plasma a través de la presentación de informes: bien el Informe General anual o a través de los Informes especiales en los que dará cuenta a la Asamblea legislativa de las actividades practicadas, sirviéndole éstos, asimismo, para evaluar la conducta del comisionado, con el fin de plantear o no la “moción de censura” contra él.

El *Ombudsman* como órgano auxiliar del Parlamento facilita y participa de la competencia de control de éste sobre el poder ejecutivo, supervisando la actividad desarrollada por los órganos de la Administración. A esta primitiva función de “inspección de legalidad” se ha adicionado en algunos Estados la protección de los derechos de los ciudadanos, así nuestra Constitución en el art. 54⁴³³.

(433) Las facultades atribuidas a los *Ombudsmen* en los distintos países difieren notablemente. En Suecia y Finlandia, donde la figura cuenta con mayores competencias, las facultades de fiscalización se extienden a la Iglesia y a los órganos judiciales, reconociéndose a los *Ombudsmen* potestad para interponer recurso ante los tribunales ordinarios, imponer sanciones disciplinarias y multas a los órganos y funcionarios infractores.

La institución nació con el objetivo de incorporar un mecanismo adicional de garantía en favor del administrado, rápido, eficaz y accesible al ciudadano. Sólo las leyes francesa e inglesa establecen procedimientos indirectos de acceso al *Ombudsman*. La presentación de una queja en estos países precisa de la intervención de un parlamentario, que actúa de intermediario de la reclamación entre el ciudadano particular y el *Ombudsman*.

Por último, las resoluciones dictadas por el *Ombudsman* se caracterizan por carecer de fuerza coercitiva directa. El *Ombudsman* no es un órgano jurisdiccional que pueda imponer a las partes el contenido de su decisión; por ello, la doctrina lo califica con frecuencia como “Magistratura de prestigio o de persuasión”, ya que sus decisiones no confieren a sus destinatarios ningún tipo de derecho, no pudiendo, por lo tanto, modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración pública. El cumplimiento por parte de la Administración de las recomendaciones emitidas por el *Ombudsman* depende de la *auctoritas* de éste, es decir, de la honorabilidad y prestigio personal de su titular, así como por el arraigo alcanzado por la institución en la sociedad y del respaldo del Parlamento.

El establecimiento de la figura del Mediador en el Tratado de Maastricht responde, según Andrea Pierucci a tres exigencias fundamentales:

Por una parte, la institución está ligada al reconocimiento del *status* de ciudadano europeo. El TUE, en su art. 8, insta a reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros” (art. B TUE). Este nuevo vínculo que nace entre los ciudadanos y la Unión, genera un conjunto de derechos y obligaciones, entre los que se encuentra el derecho a dirigirse al DP (art. 8 D, pfo. 2, TCE), el cual deberá ofrecer a los ciudadanos un medio suplementario de salvaguardia de sus derechos frente a la Administración comunitaria.

En segundo lugar, el incremento notable de las competencias de las instituciones cuyo ejercicio puede incidir muy directamente en la vida del ciudadano. La Comisión de Asuntos Institucionales en su informe sobre el Estatuto del DP europeo y sobre las condiciones de ejercicio de sus funciones insiste en este motivo como factor explicativo de la figura: “El desarrollo de la construcción europea y, por tanto, el aumento de la intensidad de la intervención de las instituciones comunitarias en la vida de nuestra sociedad exige un refuerzo de sus vínculos con los ciudadanos (...) la opción de crear este órgano, apunta, siguiendo una tradición iniciada en los países escandinavos, a ofrecer al ciudadano un medio para defenderse ante el poder excesivo de la administración, sin necesidad de recurrir a una costosa acción judicial o cuando esta última no sea posible”⁴³⁴.

En último lugar, Andrea Pierucci considera que la institución del Mediador nace ante la burocratización del sistema comunitario, donde las estructuras decisionales se encuentran alejadas del ciudadano y sometidas a muy débiles controles democráticos tanto a nivel comunitario como nacional. En este contexto, el DP ofrece a los ciudadanos un medio para “hacer frente” a los excesos de las administraciones comunitarias⁴³⁵.

II. ANTECEDENTES

Las primeras iniciativas en torno a la creación de un DP de ámbito europeo parten del Consejo de Europa, en cuyo seno durante los primeros años de la década de los setenta se inicia un

(434) Parlamento Europeo. Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo europeo y sobre las condiciones del ejercicio de sus funciones de 14 de octubre de 1992, documento A3-0298/92, p. 13.

(435) PIERUCCI, A. Le Médiateur européen. *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, novembre 1993, n° 372, pp. 818 y 819.

debate político-doctrinal sobre la conveniencia de la institucionalización de un *Ombudsman* europeo, ante las carencias que presentaban los distintos sistemas de protección de los derechos de los ciudadanos en los países democráticos frente a la actuación de los poderes públicos. Esta discusión tiene una de sus primeras manifestaciones con la Resolución de 26 de noviembre de 1974 de la Asamblea del Consejo de Europa, en la cual, después de constatar las innumerables ventajas que la institución reporta, los representantes de los Estados miembros se limitan a invitar a los países de los Estados parte a adoptar tanto a nivel nacional, regional como local la figura del *Ombudsman*. Un año después la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa constata en su Recomendación 757/75 la conveniencia de crear un *Ombudsman* en el seno de las Comunidades.

La reflexión nacida en el Consejo de Europa dio sus frutos en el ámbito comunitario con la presentación en 1979 del Informe Walker-Smith acerca del DP europeo (doc. 29/79, PE 57508 def.). Esta propuesta tomaba como modelos de referencia los sistemas anglosajón y escandinavo de *Ombudsman*, ampliando su campo de actuación de la supervisión de las negligencias administrativas de las instituciones comunitarias a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos comunitarios en aquellos supuestos en que la actuación comunitaria les hubiera provocado algún tipo de lesión.

Pese a que la Resolución de 5 de junio de 1979 del Parlamento Europeo fue claramente favorable a la incorporación en el ordenamiento comunitario del *Ombudsman* diseñado en el Informe Walker-Smith, la rotunda negativa de la Comisión y del Consejo determinó que el proyecto quedase olvidado a lo largo de los ochenta.

La proposición del Informe presentaba una alternativa entre dos modelos: el primero se caracterizaba por construir un sistema dotado de un amplio poder de investigación frente a las acciones

desarrolladas tanto por las autoridades administrativas comunitarias como por las nacionales en la ejecución del derecho comunitario; el segundo modelo, en cambio, era mucho más modesto en cuanto a atribución de facultades de investigación sobre los actos de ejecución nacionales, razón por la cual fue el que finalmente aprobó el Parlamento. De esta forma, el DP se asemejaba, aunque limitadas sus atribuciones, al modelo clásico parlamentario de comisionado parlamentario: configuración como órgano unipersonal, no jurisdiccional, auxiliar del Parlamento y que gozaba de la más completa independencia funcional. Una característica notablemente reseñada por la doctrina de este *Ombudsman* comunitario era la relativa al acceso directo al mismo, pues “cualquier persona” estaba legitimada para interponer su queja ante el DP, sin que precisara, además, del cumplimiento de ningún tipo de requisito adicional vinculado a su nacionalidad o residencia.

Una vez aprobada la propuesta del Informe Walker-Smith por el Parlamento Europeo se remitió el texto a la Comisión de Peticiones con objeto de que determinara el procedimiento a seguir para el nombramiento del *Ombudsman* y concretara la delimitación de las funciones del nuevo órgano frente a sí misma. Los trabajos finalizaron con la publicación del Informe Chanterie (doc. A2-41/85, serie A, 28 de mayo de 1985, PE 97237/ def.), negativo a la creación del comisionado. Las razones aducidas por sus redactores recalcaban la diferencia esencial entre la naturaleza jurídica de los ordenamientos de los Estados miembros y el comunitario, las cuales desaconsejaban la transposición de la figura. Asimismo, el Informe aludía a la marcada reticencia de los mediadores nacionales, quienes veían con la creación del comisionado comunitario invadido su ámbito competencial y temían su sumisión jerárquica al nuevo órgano europeo. Por otra parte, la institución no era conocida en todos los ordenamientos de los Estados miembros y se temía la duplicidad de actuaciones entre el *Ombudsman* y la Comisión de Peticiones. Los recelos despertados por la adopción de un *Ombudsman* comunitario también afectaban

a la misma Comisión de Peticiones, que consideraba que la creación del Defensor atentaba contra las competencias de control del Parlamento Europeo y, especialmente, contra las suyas propias⁴³⁶.

Durante el período de tiempo que separa ambos informes se generaliza el derecho de petición, inicialmente sólo admitido por el Reglamento de la Asamblea de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Cuando en 1977 se produce la fusión de las instituciones de las tres Comunidades Europeas, el Parlamento Europeo adopta una resolución reclamando la extensión del derecho de petición a todos los ciudadanos comunitarios. Sin embargo, hasta 1981 el Reglamento de la Eurocámara no reconoce formalmente este derecho, posponiéndose la constitución de la Comisión de Peticiones que actualmente conocemos hasta 1987. Gracias a la firma en 1989 de la Declaración Institucional entre los presidentes del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, en virtud de la cual el Consejo, y especialmente la Comisión Europea, se comprometían a asistir al Parlamento en la resolución de las peticiones elevadas por los particulares, y asimismo, gracias a la buena cooperación entre ambos órganos bajo la presidencia de M. Chanterie (1985-89) y Mme. Reding (1989-91) la Comisión de Peticiones incrementó su eficacia y prestigio, al mismo tiempo que aumentó de forma espectacular el número de peticiones remitidas⁴³⁷.

Arrinconada la propuesta durante la década de los ochenta, el 4 de mayo de 1990 recobra nueva fuerza. Felipe González, en calidad de Presidente del Consejo remite una carta al Primer

(436) MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, pp. 170-180.

(437) GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, J.M. Le Médiateur Européen. Fourth European Ombudsman Conference, 1994.05.31-06.04 Berlín, pp. 1 y 2.

EPAMINONDAS, M. The right to petition the European Parliament after Maastricht. *European Law Review*, abril 1994, pp. 169 y 170.

Ministro de Irlanda proponiéndole el avance en la Unión por medio del reconocimiento de la ciudadanía europea, noción a la que se liga la atribución de un conjunto de derechos y obligaciones. El Gobierno español, en palabras de Araceli Mangas Martín, “desempolva el proyecto Spinelli” (el proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, a través del cual las instituciones comunitarias se comprometían a reconocer “a cualquier persona que dependa de su jurisdicción los derechos y libertades, tal y como derivan, en particular, de los principios comunes de las Constituciones de los Estados miembros, así como del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH).

La Unión se compromete a mantener y desarrollar, dentro de los límites de sus competencias, los derechos económicos, sociales y culturales que se derivan de las Constituciones de los Estados miembros, así como de la Carta Social Europea (...) en un plazo de cinco años (...) la Unión adoptará su propia declaración de derechos fundamentales...”⁴³⁸.

El primer texto español relativo a la ciudadanía europea disponía como uno de los derechos vinculados a dicha condición el acceso al DP en estos términos: “Se designará **en cada Estado miembro un Mediador** que tendrá la misión de asistir a los ciudadanos de la Unión en la **defensa de los derechos reconocidos en su favor por el presente Tratado ante las autoridades administrativas de la Unión y de sus Estados miembros**, así como de **hacer valer tales derechos ante las instancias judiciales**, por sí mismo o en apoyo de sus intereses. Los Mediadores tendrán, asimismo, la misión de hacer accesible a los ciudadanos comunitarios una **información clara y completa de sus derechos y de los medios para hacerlos valer**. Los Mediadores someterán

(438) Extracto del art. 4 de la Resolución de 14 de febrero de 1984, por la cual el Parlamento Europeo aprueba el Proyecto de Tratado para construir la Unión Europea.

un Informe anual al Parlamento Europeo”. La misma delegación española desconfiaba del éxito de su propuesta, por lo que presentó conjuntamente con la misma, como alternativa, dos posibles opciones. La creación en cada Estado de la Unión de un DP especializado en asuntos comunitarios, con facultad para fiscalizar los actos de ejecución de la normativa comunitaria acometidos por las administraciones nacionales, se había granjeado de antemano el rechazo de los comisionados parlamentarios ya existentes, que veían en la institucionalización del nuevo órgano comunitario una inmiscusión en su actividad supervisora de las administraciones estatales.

La primera opción presentada sugería la creación de un *Ombudsman* europeo como órgano comunitario independiente o vinculado al Parlamento Europeo, mientras que la segunda defendía completar la actuación de los *Ombudsmen* nacionales a través de la creación de un Mediador que actuaría a nivel comunitario.

Durante la cumbre de Roma la Comisión aceptó el texto español e inició los trabajos dirigidos a la configuración del Defensor europeo, los cuales culminaron con la redacción del actual art. 138 E TUE⁴³⁹.

La puesta en marcha de la figura exigía la aprobación de un texto legislativo en el que se consignaran el Estatuto y las condiciones de ejercicio de las funciones del Mediador, cuyo trabajo concluyó con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. De forma simultánea, la Comisión de Reglamento se embarcó en la reforma del Reglamento del Parlamento, sin embargo, no reguló el procedimiento de aprobación del Estatuto, limitándose a hacer un reenvío a los procedimientos existentes. La falta de previsión de este procedimiento obligó a la Eurocámara a optar por

(439) ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. El Estatuto del Defensor del Pueblo. En *Jornadas organizadas por la cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, los días 2 y 3 de noviembre de 1992*. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1993, pp. 163 y ss.

un acuerdo institucional que condujo al debilitamiento del DP, al mismo tiempo que se demoró la adopción de dicho Estatuto. El 7 de febrero de 1994 el Consejo aceptó la proposición que finalmente fue aprobada por el Parlamento Europeo el 9 de marzo de 1994.

Una vez votado el Estatuto se hace necesario modificar de nuevo, el reformado Reglamento de la Cámara para adaptarlo a las nuevas condiciones introducidas en el texto del Estatuto⁴⁴⁰.

III. EL MODELO DE *OMBUDSMAN* DEFINIDO POR EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA. ANÁLISIS CRÍTICO DE SU CONFIGURACIÓN

El art. 138 E TUE establece que:

“1. El Parlamento Europeo nombrará un DP, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

En el desempeño de su misión, el DP llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente o a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. Cuando el DP haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución interesada, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al DP. Este remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución interesada. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones.

El DP presentará cada año al Parlamento Europeo un informe sobre el resultado de sus investigaciones.

2. El DP será nombrado después de cada elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura. Su mandato será renovable.

(440) GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, J.M. *Le Médiateur Européen*, Fourth European Ombudsman Conference, 1994.05.31-06.04 Berlín, pp. 3 a 5.

A petición del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia podrá destituir al DP si éste dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave.

3. El DP ejercerá sus funciones con total independencia. En el ejercicio de tales funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún organismo. Durante su mandato, el DP no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida.

4. El Parlamento Europeo fijará el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de DP, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo por mayoría cualificada.”

Este proceso culminó el 9 de marzo de 1994 con la adopción por el Parlamento Europeo de la decisión relativa al Estatuto del DP y a las condiciones generales de ejercicio de sus funciones (*DOCE* de 4 de mayo de 1994 N° L).

La amplitud del precepto contrasta con el reducido tamaño del art. 54 de la Constitución española. Ambas normas disponen el procedimiento que se ha de seguir para regular la institución del DP, una ley orgánica en el caso español, la decisión del Parlamento Europeo en el caso comunitario. Sin embargo, lo más relevante de la comparación radica en que la norma comunitaria en ningún momento califica al DP como comisionado parlamentario y en la reducción del campo de actuación que sufre el Mediador europeo.

III.A. El Defensor del Pueblo comunitario como comisionado parlamentario

Tanto el art. 138 E TUE como la Decisión del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 1994 eluden la caracterización del DP como comisionado parlamentario, limitándose a afirmar que “el Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo”; mientras que nuestro Texto Fundamental reconoce esta nota como el primer elemento definidor de la institución: “Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales...”. Nuestro constituyente quería dejar constancia de que estaba optando por el modelo clásico escandinavo de

Ombudsman y no por modelos más o menos “desnaturalizados”, como el francés o el inglés⁴⁴¹. Con ello no pretendemos decir que el Mediador comunitario no responda al modelo de comisionado parlamentario, sino que la “Norma Fundamental comunitaria” no lo clarifica suficientemente⁴⁴². Es del análisis del precepto de donde se deduce el carácter de Defensor parlamentario del Mediador: nombramiento e *iniciativa* en la destitución por parte del Parlamento Europeo, deber de información que se concreta a través de la obligación de presentar un informe general anual de su actuación y de poner en conocimiento de la Eurocámara los supuestos comprobados de mala administración, así como de su correspondiente informe⁴⁴³.

(441) Nuestro Estatuto de Autonomía también opta por aclarar el carácter de comisionado parlamentario del Ararteko. Así, en el art. 15 dice que “corresponde al Parlamento Vasco la creación y organización, mediante ley de su Parlamento, y con respecto a la institución establecida en el art. 54 de la Constitución de un órgano similar que en coordinación con aquella ejerza las funciones a que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento Vasco pueda encomendarle”. Resulta claramente manifiesto el carácter deudor del DP vasco con respecto al homónimo estatal.

(442) El TJCE en su dictamen 1/91 relativo al proyecto de Acuerdo entre la Comunidad, por una parte, y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, por otra, sobre la creación del Espacio Económico Europeo, reconoce en el fundamento 21 que “el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, aunque haya sido celebrado en forma de Convenio Internacional, no por ello deja de ser la carta constitucional de una Comunidad de Derecho...”.

(443) La Comisión de Asuntos Institucionales en su Informe sobre el Estatuto del DP europeo y sobre las condiciones de ejercicio de sus funciones de 14 de octubre de 1992, no duda en calificar al DP que el TUE ha diseñado como un “defensor parlamentario”. Parlamento Europeo, documento A3-0298/92, p. 14.

MOREIRO GONZÁLEZ afirma que “el legislador comunitario ha dotado formalmente al DP de los atributos consustanciales a la naturaleza jurídica de *Ombudsman*, pero limita al mismo tiempo (...) el uso de tales atribuciones, y de ese modo lo convierte en un *órgano sui generis*, reconociendo que el carácter de comisionado del Parlamento queda bien patente en la redacción del art. 138 E TUE. MOREIRO GONZÁLEZ, C. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, p. 223.

III.B. **La ausencia de competencia para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos comunitarios**

De acuerdo con el art. 138 E TUE compete al DP comunitario el control de los actos adoptados por las instituciones y órganos comunitarios, con excepción del TJCE y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, siempre y cuando la misma se reconduzca a supuestos de mala administración. Omite el legislador comunitario, por tanto, cualquier tipo de atribución de competencias en el ámbito de la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos europeos. Frente a esta asignación de un campo de acción tan reducido, la institución del Ombudsman que queda perfilada en el art. 54 de nuestra Constitución y posteriormente regulada de forma pormenorizada por la LO 3/81 de 6 de abril amplía el ámbito de actuación del DP, siguiendo el modelo escandinavo de *Ombudsman*⁴⁴⁴, a la defensa de los derechos reconocidos en favor de los particulares por el Título I CE.

Sin entrar a abordar la polémica doctrinal suscitada con la redacción del art. 9 de la LODP, centrada en el carácter instrumental o no que nuestro constituyente otorgó a la supervisión de la Administración en relación con la garantía de los derechos y libertades proclamados en el Título I de la Constitución, hemos de afirmar que ambas funciones son satisfechas tanto por el DP como por los comisionados autonómicos a través de los instrumentos que la ley pone en sus manos: legitimación para interponer un recurso de amparo o de inconstitucionalidad, ambos reservados al DP estatal, y fundamentalmente, por medio de la resolución de las

(444) En Suecia la protección de los derechos de los ciudadanos se configura por la Ley de Instrucciones al *Ombudsman* como una función secundaria de éste, de forma que todos los derechos que pongan al ciudadano en contacto con las administraciones públicas han de ser garantizados por los *Ombudsmen*.

quejas planteadas y de los informes que de forma periódica o excepcional eleva el titular de la institución al Parlamento que lo nombró.

El texto del TUE resulta menos ambicioso que el informe Walker-Smith de 1979, el cual asignaba al *Ombudsman* europeo la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos en aquellos supuestos en los que la actuación de alguna institución comunitaria les hubiese provocado algún tipo de lesión. ¿A qué se debe este retroceso en el ámbito competencial asignado al Mediador? Quizás la respuesta sea simple, puesto que el ordenamiento comunitario carece de una declaración de derechos y libertades fundamentales reconocidos a sus ciudadanos, y difícilmente se puede atribuir a un órgano el cometido de proteger unos derechos que previamente no han sido proclamados. Aunque esta misma situación reinaba en 1979, no se desestimó incorporar como competencia del DP la garantía de los derechos humanos, probablemente porque a finales de los setenta y principios de los ochenta se respiraba el convencimiento de que en breve las Comunidades Europeas iban a ratificar el CEDH. Pero por el momento la protección de los derechos fundamentales sigue siendo la asignatura pendiente del ordenamiento comunitario, ya que el art. F.2 TUE no aporta nada nuevo al sistema de garantías “ingeniado” por el Tribunal de Luxemburgo, por el contrario, se limita a reiterar la fórmula que con éxito ha empleado desde 1969 el TJCE. Los trabajos de acercamiento al Consejo de Europa emprendidos por el Parlamento Europeo no están recibiendo el respaldo de los Gobiernos de los socios comunitarios, y ello, unido al ambiente de “euroescepticismo” que reina en los Estados miembros tras la ratificación del Tratado de Maastricht, hace poco probable que se adopte en breve plazo el CEDH, y más difícil todavía que se llegue a promulgar una declaración de derechos y libertades adecuada a las necesidades comunitarias, lo que exigiría que el articulado del texto trascendiera de los clásicos derechos políticos y libertades fundamentales, para garantizar un amplio elenco de derechos económicos, sociales y culturales, conjuntamente con derechos de

“tercera generación”. Y ha quedado demostrado en el Consejo Europeo de Estrasburgo que algunos Estados no están dispuestos a aceptarlo. Es por ello por lo que muchos analistas comunitarios reconocen que el proyecto de Constitución Europea, actualmente en fase de discusión parlamentaria, está abocado al fracaso.

III.C. El concepto de “mala administración”

El recorte de atribuciones que afecta al DP comunitario no sólo se percibe en la privación de la competencia de defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sino también en que no se identifica con precisión qué supuestos serán objeto de su investigación. Una cuestión parece deducirse con nitidez del tenor literal del precepto, al *Ombudsman* europeo no le corresponde denunciar todas las irregularidades que comete la Administración comunitaria en su actuar cotidiano. El art. 138 E TUE introduce un concepto jurídico indeterminado inédito para la tradición jurídica comunitaria, pero conocido en el derecho inglés, donde la actividad del *Parliamentary Commissioner* se circunscribe a la fiscalización de los supuestos de mala administración.

Según ha puesto de manifiesto la doctrina, han sido los diversos comisionados ingleses los que han ido determinando el contenido del concepto *maladministration*. M. Crossman durante la discusión de la ley en la Cámara de los Comunes entendía que el mismo comprendía los supuestos de “perjuicio o partidismo, negligencia, falta de atención, retraso, incompetencia, ineptitud, perversidad, torpedad, arbitrariedad y similares”, alude, como decía el parlamentario británico, a “una larga e interesante lista”⁴⁴⁵. Fue, no obstante, el primer comisionado inglés, M. Edmund Compton, quien más luz ha arrojó sobre el contenido de la expresión *maladministration*, al afirmar en su primer informe al

(445) Citado por GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, A. *El control parlamentario de la Administración: (el Ombudsman)*, Madrid: INAP, 1981, p. 109.

Parlamento que este concepto podía abarcar dos hipótesis: mala administración en cuanto a las actividades meramente ejecutivas del Gobierno (negligencia, pérdida de dossiers, lentitud...) que no presentaban grandes problemas, y una acepción más conflictiva, puesto que “puede rozar el delicado campo del poder discrecional del Gobierno, terreno en el que debe abstenerse por imperativo de la ley. En estos casos debe limitarse al estudio de los procedimientos que acompañan a la decisión discrecional: reunión de testimonios en base a los cuales fue adoptada la decisión, presentación del caso al Ministro..., pero nunca pasar de este estadio”⁴⁴⁶.

Aunque el concepto de mala administración es desconocido en el ordenamiento comunitario, se puede perfilar alguno de sus contenidos, puesto que el TJCE y, en especial, sus abogados generales en ocasiones han recurrido a la noción de buena administración. Así, en sus conclusiones al caso C-137/92 el abogado general Van Gerven sostenía que “una falta de procedimiento cometida por la Comisión (aunque no afecte a formas sustanciales) puede constituir una violación de los principios de buena administración, susceptible de desencadenar la ilegalidad de la decisión”. Para a continuación reconocer que el mantenimiento del buen funcionamiento de los servicios administrativos comunitarios exige evitar toda “falta de cuidado o de rigor en la administración”⁴⁴⁷.

Ignoramos cuál fue la voluntad del legislador comunitario al referirse a los casos de mala administración, pero entendemos que ésta debería, en todo caso, comprender el control de los elementos reglados de la potestad discrecional, al igual que se le reconoce al DP español.

(446) Citado por GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, A. *El control parlamentario de la Administración: (el Ombudsman)*, p. 109.

(447) Conclusiones del abogado general M.W. VAN GERVEN, presentadas el 29 de junio de 1993 al caso C-137/92, Comisión c. BASF AG y otros, citado por PLIAKOS, A. *Le Médiateur de l'Union Européenne. Cahiers de Droit Européen*, p. 585.

Pliakos considera que la noción de mala administración en el derecho comunitario parece que comprende tres tipos de supuestos:

- el control de la legalidad de todo acto administrativo de carácter decisonal.
- el control de los actos viciados por incompetencia, violación de formas sustanciales, violación de los tratados o de cualquier norma comunitaria relativa a su aplicación, y desvío de poder, ya que desde el punto de vista del derecho administrativo continental estos contenidos constituyen supuestos clásicos de mala administración.
- el control de legalidad del poder discrecional⁴⁴⁸.

III.D. Órganos objeto de supervisión

El art. 138.E TCE no identifica de forma pormenorizada qué órganos e instituciones comunitarios están sometidos al control del DP, sólo hace alusión a “las instituciones y órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales”. El art. 2.1 de la decisión del Parlamento sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones no resulta mucho más esclarecedor, ya que se limita a reproducir la referencia del art. 138, aunque introduce una cláusula de cierre en el campo de los sujetos objeto de supervisión: “No podrá ser objeto de reclamación ante el Defensor la actuación de ninguna otra autoridad o persona”. Este singular inciso ha suscitado la duda a Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado en torno a su significado, cuestionándose si ello quiere decir que las reclamaciones que reciba el DP de las personas físicas o jurídicas son las que

(448) PLIAKOS, A. Le Médiateur de l'Union Européenne. *Cahiers de Droit Européen*, 1994, números 5 y 6, pp. 588 y 589.

deben circunscribirse al funcionamiento de los órganos de la Comunidad, de forma que la propia iniciativa del Defensor no se encontraría mediatizada por este ámbito, pudiendo en consecuencia, dirigirse de oficio a las administraciones de los Estados miembros⁴⁴⁹.

Ciertos sectores doctrinales critican que las facultades de fiscalización del Mediador no se hayan extendido a los actos de ejecución del Derecho comunitario protagonizados por las administraciones de los Estados miembros, cuando son los órganos administrativos nacionales la auténtica Administración de la Unión, ya que la Comunidad carece de Administración periférica, y máxime cuando son los particulares, y no los Estados miembros, los destinatarios directos de la aplicación de la normativa comunitaria ejecutada por las autoridades administrativas nacionales. Cifran los autores que el 90% de los actos de ejecución comunitarios escapan a la competencia del DP europeo, puesto que la misma se encomienda a los Estados miembros, que son, asimismo, los que más incumplen los mandatos del derecho comunitario⁴⁵⁰. Paralelamente con este sector doctrinal, Jiménez-Blanco y Gil-Robles y Gil-Delgado han defendido el recorte competencial, puesto que la asignación de una capacidad de acción mayor hubiera desbordado a un órgano unipersonal, y porque otra solución no hubiese sido bien acogida por los *Ombudsmen* nacionales⁴⁵¹. Moreiro González

(449) ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. El Estatuto del Defensor del Pueblo. En *Jornadas organizadas por la cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, los días 2 y 3 de noviembre de 1992*. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, p. 187.

(450) SALOMÉ CISNAL DE UGARTE, E., FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y MOREIRO GONZÁLEZ, C. *Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea*, p. 37.

(451) JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. La Administración de la Comunidad Europea: controles y garantías. En *Jornadas organizadas por la cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, los días 2 y 3 de noviembre de 1992*. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1993, p. 139.

apunta como razón adicional explicativa de la opción comunitaria la posibilidad de que el legislador comunitario pretendiera convertir al DP en el controlador de los actos de la Comisión, con lo que ésta se vería desposeída del monopolio que ostenta en cuanto a ser el máximo garante del cumplimiento del derecho comunitario. Según este autor, serían dos los argumentos que sostendrían fundamentalmente este razonamiento: por una parte, el Parlamento Europeo vería reforzados sus poderes de control sobre la Comisión, y por otra, favorecería la consolidación de la autoridad crítica de la Asamblea comunitaria⁴⁵².

Suponiendo que exista una “Administración comunitaria” parece que ésta está personificada por la Comisión, pero, pese a ello, el art. 138 E TCE no limita la misión del DP a la supervisión de los actos de la Comisión, sino que hace alusión a una pluralidad de órganos, sin identificarlos. ¿A qué órganos e instituciones se refiere? La respuesta a esta pregunta resulta pacífica en la doctrina. En primer lugar parece necesario descartar al Consejo Europeo, dada su naturaleza esencialmente política. En cuanto al Consejo de Ministros comunitario, a pesar de tener atribuidas importantes competencias legislativas y de participar en la adopción de decisiones tomadas en el marco de la cooperación prevista por el TUE, y pese a estar compuesto por los Ministros de Asuntos Exteriores o del ramo correspondiente de los Estados miembros, la doctrina considera que es también un órgano técnico y, por consiguiente, sometido al control del Defensor. De la misma manera, la actividad administrativa desarrollada por el Parlamento, al igual que ocurre con los Parlamentos nacionales, quedará sujeta a la fiscalización del Mediador.

El Tratado de Maastricht somete a supervisión del Mediador europeo las cuestiones puramente administrativas de la actuación

(452) MOREIRO GONZÁLEZ, C. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, pp. 218 a 220.

de los dos tribunales comunitarios. La regulación es, por tanto, más progresista que la recogida en nuestra LODP, porque para garantizar la independencia del poder judicial, la norma española prescribe la imposibilidad de investigación directa por parte del DP de toda queja relativa al funcionamiento de juzgados y tribunales, imponiéndole a éste -en el art. 13-, cuando reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, la obligación de dirigir las al Ministerio Fiscal para que éste las investigue, o bien trasladarlas al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), si la reclamación es objeto de su competencia, “todo ello sin perjuicio de la referencia que en su informe general a las Cortes Generales pueda hacer al tema”.

En todo caso el poder de investigación del comisionado parlamentario comunitario no adquiere la amplitud que sobre el control de los actos de los órganos jurisdiccionales atribuyen a sus *Ombudsmen* los ordenamientos sueco y finlandés. Estas legislaciones facultan también a sus defensores para criticar las resoluciones judiciales, instar la modificación de las sentencias por medio de la interposición del recurso de apelación, iniciar un procedimiento para remover a un juez de su cargo, pedir la aplicación de sanciones disciplinarias, y, finalmente, se les reconoce legitimación para acusar a los titulares de los órganos judiciales ante la jurisdicción penal⁴⁵³. Expresamente el Estatuto del DP impide al Mediador poner en tela de juicio la conformidad a derecho de las resoluciones judiciales (art. 1.3).

Igualmente se encuentran sometidos a control del DP los actos de mala administración cometidos por los órganos comunitarios, entre los cuales parece necesario incluir al Banco Europeo de Inversión (BEI), ya que, como consecuencia de las competencias

(453) Las relaciones entre los Ombudsmen y los tribunales en los ordenamientos escandinavos son pormenorizadamente analizadas por FAIRÉN GUILLÉN, V. *El Defensor del Pueblo: el Ombudsman*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1982, Tomo I, Parte General, pp. 197 a 248.

que le encomiendan los tratados, el BEI está facultado para adoptar decisiones que inciden directamente en los intereses de los ciudadanos europeos. Excluir este órgano del ámbito subjetivo de actuación del DP europeo supondría introducir nuevos obstáculos y limitaciones en la función del comisionado comunitario, pues lejos de favorecer la introducción de elementos de transparencia en la actividad de la administración comunitaria, consolidaría la percepción de órgano incontrolado cuya actuación se somete a principios “ocultistas”, que en la actualidad parece inspirar el normal desenvolvimiento de la actividad de las Comunidades.

III.E. El acceso al Defensor del Pueblo europeo

El legislador comunitario ha optado por establecer un sistema de fácil acceso al DP, aunque sin prescindir de la regulación del acceso indirecto a través de la intermediación de un parlamentario. El sistema es, por consiguiente, similar al recogido por la LODP en el art. 10.

La figura inicialmente pensada para tutelar los derechos adscritos al *status* de ciudadano comunitario desborda los moldes previstos y se abre a “todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su sede en un Estado miembro de la Unión...” (art. 2.2 de la decisión PE sobre el Defensor del Pueblo), quienes sin ningún tipo de restricción basada en su nacionalidad, sexo, minoría de edad... podrán someter al Mediador sus reclamaciones. Varios son los problemas que suscita la referencia, según la doctrina: ¿Qué ocurre con aquellas personas físicas o jurídicas que no tienen nacionalidad ni residencia en un Estado miembro, pero que sufren por su trato con los órganos comunitarios un caso de mala administración? ¿Qué se entiende por residencia en un Estado miembro de la Unión?

Del tenor del art. 2.2 parece deducirse que dicho precepto no alcanza a cubrir esos supuestos y, por tanto, que en los casos

planteados carecen de legitimación para interponer su reclamación directamente ante el DP Sin embargo, ello no obsta a que el Mediador inicie *motu proprio* la investigación de los hechos denunciados, porque ni el TCE ni la decisión parlamentaria limitan los medios de información de que puede hacer uso el DP La comunicación de un no ciudadano que resida fuera del territorio de la Unión constituye uno de los múltiples medios de los que dispone el *Ombudsman* europeo para conocer de las irregularidades y abusos de las instituciones y órganos comunitarios. Es por ello por lo que la doctrina considera que es necesario distinguir entre el derecho a reclamar ante el Mediador, reconocido únicamente a los sujetos del art. 138 E pfo. 1 TCE y la facultad de dirigirse al DP europeo, que no está limitada⁴⁵⁴.

En cuanto a la segunda cuestión, no existe un concepto jurídico de residencia europea, por lo que habrá que estar, por el momento, y aunque ningún precepto comunitario así lo establezca, a lo que dispongan los ordenamientos de los Estados miembros, con la diferencia de tratamiento correspondiente que ello implica.

La norma comunitaria resulta más permisiva que nuestra LODP, al liberar a la persona que interpone la queja de la necesidad de demostrar que le asiste un interés legítimo y directo para reclamar, con lo que tendrán acogida todas aquellas reclamaciones cuyo objeto se centre en la defensa de los llamados intereses difusos⁴⁵⁵. Pese a la exigencia de la invocación de un interés

(454) GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, J.M. Le Médiateur Européen, Fourth European Ombudsman Conference 1994.05.31-06.03 Berlín, p. 15.

(455) Alberto LÓPEZ BASAGUREN y Gonzalo MAESTRO BUELGA sostienen que la exigencia de invocación de un interés legítimo, impuesta por el art. 10.1 LODP y por nuestra ley reguladora del Ararteko, art. 18.1, debe interpretarse como la presentación de una insatisfacción jurídica con la actuación de la Administración, y no como la afectación de un interés directo o de un interés personal directo e inmediato. Estos autores propugnan esta interpretación en su obra *El Ararteko*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1993, p. 181.

legítimo por parte del reclamante para presentar la queja, en la actualidad los defensores españoles están asumiendo la protección de este tipo de intereses. En este sentido, la doctrina considera que, de cara al futuro, será el ámbito de la defensa de los intereses difusos el campo donde está llamado a desplegar con mayor eficacia su actividad el *Ombudsman*.

El acceso indirecto al *Ombudsman* comunitario se reconoce a los mismos sujetos que el directo, pero en él interviene como intermediario de la reclamación un parlamentario. La LODP extiende la participación de las Cortes Generales, puesto que no sólo atribuye esa capacidad de mediación en favor de los intereses de los ciudadanos individuales o grupalmente afectados a los diputados y senadores, sino que la amplía dando entrada a las comisiones de investigación, de defensa de los derechos y libertades y, sobre todo, a la Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de las relaciones con el DP. La doctrina recela de este sistema indirecto de interposición de quejas, porque en estos casos el *Ombudsman* no desarrolla con absoluta independencia sus funciones de investigación y peticiones, pues se ve constreñido por las constantes sugerencias y demandas del reclamante parlamentario en relación con la demanda planteada. En estos casos el DP asiste a una merma de su autonomía funcional, podríamos decir que el *Ombudsman* limita su condición de órgano auxiliar del Parlamento en el control de los actos del poder ejecutivo, para convertirse en un mandatario de éste, sometido, en consecuencia, a sus instrucciones. No hay que olvidar que el DP responde ante el Parlamento de su gestión y que éste puede destituirlo cuando el *Ombudsman* incurra en alguna de las causas establecidas para desencadenar su cese.

Conjuntamente con la sumisión del DP a la voluntad del Parlamento, la doctrina rechaza este sistema de acceso al *Ombudsman*, por cuanto es propicio para que los parlamentarios instrumentalicen la figura del *Ombudsman* en favor de sus intereses políticos, sometiéndole sólo aquellas reclamaciones que inci-

den sobre las prioridades de la actuación política de su partido, canalizando las quejas hacia comparecencias, preguntas de la Asamblea al ejecutivo, posponiendo su presentación hasta el momento políticamente oportuno o simplemente no interponiendo la queja ante el *Ombudsman*. Este peligro de politización del DP, manifiesto en los Estados donde se ha adoptado la figura y especialmente en aquellos países que sólo permiten un acceso indirecto al *Ombudsman*, será quizás más sobresaliente en la Unión Europea, al menos en cuanto que el Parlamento Europeo no refleja el tradicional juego entre la mayoría gubernamental y la minoría, sino, como reconoce la doctrina, el Parlamento Europeo representa la auténtica oposición del ejecutivo comunitario, llámese este Consejo o Comisión. El Parlamento Europeo precisa reforzar e incrementar sus facultades de control sobre el ejecutivo comunitario, lo que podría inducir a los parlamentarios a trasladar las reclamaciones de los ciudadanos al Pleno o a la Comisión de Peticiones, órgano que ha demostrado desde 1987 su competencia para dar solución a las peticiones dirigidas al Parlamento Europeo, gracias a la buena cooperación de la misma con la Comisión de las Comunidades Europeas⁴⁵⁶. Las relaciones entre ambos órganos las analizaremos con posterioridad, cuando abordemos la dependencia del Mediador respecto del Parlamento de Estrasburgo.

(456) La figura del DP europeo refleja una marcada dependencia del Parlamento de Estrasburgo, carece de facultades para romper el obstruccionismo de los órganos administrativos que se niegan a colaborar, al mismo tiempo queda enormemente limitado su poder de resolución en favor de la Eurocámara. Por otra parte, la Comisión de Peticiones se ha mostrado contraria a la implantación de la figura del *Ombudsman* en el ordenamiento comunitario, temerosa de que la misma supusiera una usurpación de sus funciones. Fracasada su propuesta contraria a la adopción del Mediador con la Aprobación del Tratado de Maasticht, la Comisión de Peticiones ha modificado su estrategia inicial para luchar por llegar a ser el órgano que supervise la actuación del Ombudsman europeo. De esta forma, desde 1992 viene reclamando convertirse en el órgano parlamentario que canalice las relaciones del DP y la Asamblea comunitaria.

III.F. Estatuto jurídico del Defensor del Pueblo europeo

1) Nombramiento

El Mediador comunitario, al igual que el DP español, el Ararteko y el resto de comisionados parlamentarios autonómicos, es nombrado por el Parlamento; así lo dispone el art. 138 E TCE en su párrafo 1: “El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo...”. Nada indica el precepto sobre los requisitos que tiene que reunir el candidato ni el procedimiento que se ha de seguir en su designación. El texto sólo reconoce en su párrafo 2 el momento en el que tendrá lugar su nombramiento: “después de la elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura”. Algunos de estos extremos han quedado despejados en la decisión de la Cámara de 9 de marzo de 1994 relativa al Estatuto del DP y a las condiciones generales el ejercicio de sus funciones.

Al igual que la LODP y la Ley del Ararteko, la resolución comunitaria prescinde de imponer como requisito de elegibilidad la exigencia de la condición de jurista de reconocido prestigio de los candidatos, tan arraigada en los ordenamientos escandinavos⁴⁵⁷, si bien incorpora el cumplimiento de una serie de condiciones encaminadas a garantizar la honorabilidad, integridad y competencia del seleccionado. Dice el art. 6.2 del Estatuto: “Como DP deberá ser elegida una personalidad que tenga la ciudadanía de la Unión⁴⁵⁸, se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y

(457) El Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales de 14 de octubre de 1992 sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo europeo y sobre las condiciones de ejercicio de sus funciones requería que el Mediador dispusiera de una experiencia y formación que le garantizaran poder abordar materias jurídicamente complejas, si bien consideraba que no era imprescindible dicha formación jurídica cuando se pudiera acreditar por el candidato experiencia en asociaciones para la protección de grupos sociales particularmente desfavorecidos. Parlamento Europeo, documento A3-0298/92, p. 19.

(458) El párrafo 2 del punto 1 del artículo 8 del TUE dispone que “será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”.

políticos, ofrezca plenas garantías de independencia y reúna las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones de DP". Nuestra legislación tan sólo requiere que el candidato sea español, mayor de edad, o tener la condición política de vasco, en el caso de la Ley reguladora del Ararteko, y hallarse en el pleno disfrute de los derechos civiles y políticos.

En cuanto al procedimiento que ha de seguirse para elegir al DP comunitario, la decisión del Parlamento Europeo no se pronuncia, por lo que habrá que acudir a las disposiciones del Reglamento del Parlamento Europeo que lo regulan. Nuestra norma estatal también es parca a este respecto, pero al menos aclara que la propuesta de los candidatos compete a la Comisión Mixta Congreso-Senado que adoptará sus acuerdos por mayoría simple (art. 3 LODP). La ley vasca 3/85 de 27 de febrero no regula esta cuestión, y ante la ausencia de previsión de este supuesto en el Reglamento de la Cámara, es la Comisión de Derechos Humanos la que ha asumido las relaciones ordinarias entre la Asamblea legislativa y el Ararteko.

El Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales abogaba por la necesidad de publicar la convocatoria de las candidaturas, con la finalidad de evitar que los posibles candidatos se limitasen a los indicados por los grupos políticos. Siguiendo el consejo de esta Comisión, el Parlamento Europeo optó por presentar públicamente la primera convocatoria en el *DOCE* N° C 210/21 de 30 de julio de 1994.

La falta de consenso de los grupos políticos en el emiciclo de Estrasburgo en torno a la persona del primer DP europeo determinó el fracaso de este primer intento de elección. Sin embargo, el accidentado procedimiento de elección mostró cuáles eran sus principales deficiencias y lagunas, lo que propició la posterior reforma del Reglamento del Parlamento Europeo.

La redacción final⁴⁵⁹ del art. 159 incorporó en el primero de sus párrafos la propuesta lanzada en el informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la necesidad de publicar la convocatoria en el *DOCE*.

La selección de los candidatos se atribuiría, según el mencionado informe, a la Comisión de Peticiones, quien después de oír a los candidatos propondría un nombre al Pleno.

Los reiterados fracasos de la Comisión de Peticiones para decidir la designación del responsable de esta nueva institución europea a lo largo del primer intento de elección del DP condicionaron la modificación de la primera redacción del Reglamento de la Cámara. En su tenor actual, esta previsión ha sido sustituida por la presentación a votación del Parlamento de la lista alfabética de las candidaturas admitidas a trámite.

Será designado el candidato que obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta de los europarlamentarios presentes en la votación, de acuerdo con el art. 141 TCEE⁴⁶⁰.

Con objeto de dar una adecuada representatividad a la decisión de la Eurocámara, la Comisión de Asuntos Institucionales sugería que se estableciese un quórum suficientemente amplio.

El informe de la Comisión de Asuntos Institucionales recogía la opinión de la Comisión de Peticiones, en la cual este órgano se

(459) Decisión del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 1995 (*DOCE* n° C 151 de 19 de junio de 1995).

(460) Ante la falta de cualquier tipo de previsión en los tratados constitutivos y en la Decisión parlamentaria de 9 de marzo de 1994 en relación con el sistema de mayoría necesario para proceder a la designación del DP europeo, el Reglamento de la Cámara recoge el sistema habitual y subsidiario de adopción de las decisiones del Parlamento Europeo regulado en el art. 141 TCEE: “Salvo disposición en contrario del presente Tratado, el Parlamento Europeo decidirá por mayoría absoluta de los votos emitidos. El Reglamento interno fijará el quórum”.

autoatribuía la preselección de los candidatos. Aunque la propuesta planteada, en un principio, establecía una triple opción, la Comisión de Peticiones se decantó claramente en favor de la presentación del candidato más cualificado al Pleno, para que éste posteriormente le otorgarse su confianza⁴⁶¹.

Los deseos de la Comisión de Asuntos Institucionales y de la Comisión de Peticiones han encontrado parcial reflejo en el procedimiento de selección definido en el art. 159 del Reglamento Interior del Parlamento. De acuerdo con este precepto, una vez constituida la Eurocámara e inmediatamente después de la designación de su Presidente, éste abrirá el plazo de presentación de candidaturas. Las candidaturas deberán estar apoyadas al menos por 29 diputados que habrán de ser nacionales de al menos dos Estados miembros; conjuntamente con esta exigencia, las candidaturas deberán ir acompañadas de todos los justificantes necesarios para establecer con seguridad que el candidato reúne las condiciones enunciadas en el Estatuto del Defensor del Pueblo.

El examen de las mismas se remitirá a la “Comisión competente”. En virtud de la Resolución del Parlamento Europeo de 25 de junio de 1993 sobre los trabajos de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 1992-1993 se configura a esta Comisión como órgano encargado de la preselección de los candidatos⁴⁶².

La Comisión estará facultada para oír a los interesados. Estas audiencias estarán abiertas a todos los diputados. Una vez concluida esta fase, la lista alfabética de las candidaturas admitidas a trámite se someterá a votación del Parlamento. El Pleno del

(461) Parlamento Europeo. Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo europeo y sobre las condiciones de ejercicio de sus funciones de 14 de octubre de 1992, documento A3-0298/92, pp. 24 y 25.

(462) *DOCE* N° C, de 19 de julio de 1993.

Parlamento elegirá mediante votación secreta su comisionado, resultando designado aquel candidato que obtenga la mayoría de los votos emitidos. Con objeto de garantizar que el seleccionado goce de la confianza de los parlamentarios europeos, el párrafo 7 de este artículo impone un quórum de la mitad de los miembros que componen la Cámara, que habrá de ser constado por el Presidente del Parlamento Europeo con anterioridad a la apertura de la votación.

En caso de que el candidato propuesto por la Comisión de Peticiones no lograra el respaldo de la Asamblea, el art. 159 en su redacción inicial atribuía al Presidente la facultad, bien de solicitar la presentación de una nueva candidatura a la Comisión de Peticiones, o bien, de lanzar una nueva convocatoria. De los términos en los que se expresaba el art. 159.9 parecía deducirse que el Presidente de la Eurocámara gozaba de discrecionalidad para optar por una u otra alternativa.

Las enormes dificultades que se plantearon durante la tramitación del primer intento de nombramiento del DP europeo aconsejaron suprimir esta previsión. En su lugar, y con el fin de agilizar el procedimiento de designación, el nuevo art. 159.6 RPE prevé que si al finalizar las dos primeras votaciones no resultare elegido ningún candidato, únicamente podrán mantenerse los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos en la segunda votación. De forma que en todos los casos de empate de votos se considerará vencedor el candidato de más edad.

Contrasta el sistema de mayoría impuesto por el art. 159 RPE con las reforzadas mayorías que exigen tanto la LODP como la Ley reguladora del Ararteko: ambas normas prescriben el voto favorable de las tres quintas partes de los miembros del Parlamento (art. 2.4 LODP y art. 2.2 Ley del Ararteko). Al imponer estas mayorías cualificadas se pretende que el candidato finalmente nombrado no responda a los intereses partidistas del grupo mayoritario de la Cámara. Si bien en muchos casos la obligación de llegar a un

consenso en torno al titular se puede convertir en un arma en manos de los grupos de oposición y conducir al bloqueo del funcionamiento de las instituciones. Aunque la posibilidad de paralización de la renovación del *Ombudsman* es factible, parece que ello no es un argumento suficiente para privar a un órgano auxiliar del Parlamento de un amplio respaldo de los miembros de la Asamblea, el cual hubiera quedado garantizado con el establecimiento de un sistema de mayoría más riguroso y específico para la institución. ¿Hasta qué punto tiene legitimidad para actuar ante la Administración comunitaria el Mediador europeo, cuando sólo cuenta con la confianza de la cuarta parte de los miembros de la Eurocámara?

Resulta sorprendente que el nombramiento tenga lugar inmediatamente después de la constitución de la Asamblea y que el designado permanezca en el cargo hasta que concluya la legislatura⁴⁶³. Es novedosa y peligrosa la coincidencia del período de mandato del Mediador con el tiempo de duración de la legislatura, más aún cuando se reconoce el carácter renovable del mandato. Los ordenamientos de aquellos países en los que la figura del *Ombudsman* se ha implantado, con objeto de preservar y garantizar la desvinculación de todo interés político o partidista del titular del órgano, tienden a no hacer depender la designación de éste de los resultados electorales, para lo cual suelen incrementar el período de duración del mandato o negar la posibilidad de reelección. Ejemplos de lo primero son la legislación española y vasca, que imponen una duración de cinco años al mandato de sus respectivos *Ombudsman*, representando el caso extremo el

(463) El art. 15 del Estatuto reitera esta disposición al regular la designación del primer Defensor del Pueblo europeo: “El primer Defensor del Pueblo nombrado después de la entrada en vigor del TUE lo será por el período restante hasta el término de la legislatura”. El 30 de julio de 1994 se publica en el *DOCE* N° C la convocatoria de candidaturas con vistas al nombramiento del primer Defensor del Pueblo europeo. De acuerdo con la Decisión parlamentaria el 23 de septiembre expiró el plazo de presentación de candidaturas ante el Presidente del Parlamento Europeo.

Parliamentary Commissioner Act, que dispone la permanencia en el cargo del designado hasta su jubilación. De la misma forma, la Ley francesa reguladora del *Médiateur* establece que éste no podrá ser renovado en el cargo una vez transcurrido su mandato.

La normativa comunitaria no introduce límite alguno a la reelección, asemejándose así a lo dispuesto por la LODP La Ley vasca 3/85, por el contrario, se separa de las previsiones de la Ley española, al poner término a sucesivas renovaciones del Ararteko. Este, conforme al art. 5.1, sólo podrá ser elegido por un segundo período. Es frecuente en el Derecho Comparado fijar límites a la renovación con la finalidad de favorecer la sucesión del titular y el acceso de personas más jóvenes al cargo, que aportarán nuevas orientaciones y dinamismo a la institución.

Las previsiones de la decisión parlamentaria no aluden, en absoluto, a la edad del comisionado. Sin embargo, en relación con la composición del Tribunal de Cuentas, la Comisión de Control Presupuestario baraja, al menos a título indicativo, la posible edad máxima de los aspirantes. Así considera razonable que al término de un primer mandato la edad del miembro no sea superior a los 65 años y al concluir el segundo período no supere los 70 años⁴⁶⁴.

Conseguido el respaldo de la Asamblea por el candidato, éste habrá de comprometerse solemnemente ante el TJCE a cumplir las obligaciones inherentes al cargo de DP con total independencia e imparcialidad (art. 9.2 de la Declaración del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 1994). La propuesta inicialmente presentada permitía que la toma de posesión del Mediador se realizase ante el Parlamento o el Tribunal de Luxemburgo. Sin embargo, mediante Resolución de 17 de noviembre de 1993, la opción parlamentaria

(464) Informe de la Comisión de Control Presupuestario de 5 de noviembre de 1992 sobre el procedimiento de consulta al Parlamento Europeo para el nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas, Parlamento Europeo, documento A3-0345/92, p. 5.

quedó decantada por el juramento ante el Tribunal de Justicia. Lo lógico hubiera sido que el comisionado parlamentario europeo hubiera prometido su cargo delante de la Cámara que lo designó⁴⁶⁵, ya que sólo es responsable frente a ésta de su actuación. El *Ombudsman* es un órgano instrumental del Parlamento creado para auxiliar a éste en el cumplimiento de sus funciones de control sobre la actuación del ejecutivo. Es por ello por lo que la doctrina se refiere a él como *longa manus* del Parlamento, pues llega a donde la Cámara no puede acceder en su control.

Como ya hemos comentado, el procedimiento de designación del primer DP europeo ha resultado bastante accidentado. El 30 de julio de 1994 se publicó la convocatoria de candidaturas en el *DOCE* y siguiendo las pautas consignadas en el RPE, se estudiaron las candidaturas ante la Comisión de Peticiones. Durante la tramitación en sede de comisión se mostró la imposibilidad de que ésta se decantase por la presentación de un único candidato al Pleno. Las sucesivas reuniones que se celebraron durante los meses de noviembre y diciembre no lograron deshacer el empate entre los dos aspirantes más votados: el democristiano alemán Siegbert Albert y el socialista español Álvaro Gil-Robles. Por ello, para desbloquear el proceso, el Pleno votó la propuesta de la Comisión de Reglamento en orden a aceptar la presentación de todos los aspirantes a la votación ante el Pleno. Sin embargo, fue finalmente el Pleno quien accedió a la propuesta del Presidente de la Cámara de reformar el RPE y abrir en enero un nuevo procedimiento de elección.

El 23 de mayo de 1995 se procede a una segunda publicación de la convocatoria de candidaturas con vistas al nombramiento del Defensor del Pueblo europeo, designación que finalmente se consuma el 12 de julio de 1995 en la persona del finés Jacob Soderman.

(465) Esta es precisamente la solución consignada por la LODP art. 4.2, el art. 3.2 de la Ley reguladora del Ararteko y la mayoría de ordenamientos comparados.

2) Cese

El art. 7 de la Declaración del Parlamento Europeo regula esta cuestión, para lo cual dispone: “Cesará en sus funciones el Mediador al término de su mandato, por renuncia o destitución”. No resultan, por consiguiente, novedosas ninguna de las causas determinantes del cese, aunque sí limitadas. La LODP introduce dos razones adicionales más, cuales son: el fallecimiento o la incapacidad sobrevenida y la condena mediante sentencia firme por delito doloso (art. 5.1). Más numerosos son aún los supuestos de cese contemplados por la Ley del Ararteko, que a los ya mencionados añade la pérdida de alguna de las condiciones de elegibilidad y la incompatibilidad sobrevenida (art. 7.1).

La norma comunitaria impone en caso de cese anticipado no derivado de la destitución del comisionado la continuación en sus funciones hasta la toma de posesión de su cargo del nuevo Defensor. Con objeto de evitar que se prolongue la situación de interinidad, inmediatamente se iniciará el procedimiento encaminado a cubrir la vacante. Designado el nuevo *Ombudsman*, su cargo durará el período que reste para terminar la legislatura. La doctrina analiza críticamente estas previsiones y se cuestiona por qué debe permanecer el DP en el ejercicio de sus funciones cuando ha decidido libre y voluntariamente dimitir, y lo más importante, cómo se le podrá obligar a que continúe con sus deberes⁴⁶⁶.

El aspecto más relevante de la declaración comunitaria radica en el cese por destitución regulado en el art. 8. Este artículo dice: “A petición del Parlamento Europeo el Tribunal de Justicia podrá

(466) GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, J.M. Le Médiateur Européen. Fourth European Ombudsman Conference 1994.05.31-06-03 Berlín, p. 14.

Esta paradójica situación, excluida inicialmente en el Reglamento del Parlamento Europeo, es introducida tras la reforma del art. 159 RPE de 15 de diciembre de 1993, (DOCE de 24 de enero de 1994, N° C 20/80), según justifica la Decisión de la Cámara comunitaria, como consecuencia de la Resolución del Parlamento Europeo de 17 de noviembre de 1993.

destituir al Defensor del Pueblo, si éste dejara de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido falta grave”. A la hora de interponer lo que Víctor Fairén Guillén denomina la “moción de censura del Ombudsman”, el Parlamento Europeo, único órgano ante el que el DP es responsable, sólo tiene atribuido el poder de iniciativa en la remoción, si bien éste le ha sido conferido en exclusiva, convirtiéndose el Tribunal de Luxemburgo en la institución realmente competente para destituirlo.

La presencia del máximo Tribunal comunitario vuelve a manifestarse, al igual que ocurre con el cese de los miembros del Tribunal de Cuentas y de la Comisión.

Sin perjuicio de que la intervención del órgano jurisdiccional comunitario pueda resultar necesaria en la destitución de los componentes de los dos órganos anteriormente mencionados, en relación con el *Ombudsman* comunitario, esta participación se revela perniciosa y desnaturalizadora de la institución. Asimismo, la intervención del Tribunal de Justicia en el procedimiento de remoción refleja una profunda desconfianza en la competencia del único órgano comunitario representativo de la voluntad popular: el PE. Efectivamente, el Parlamento Europeo tiene en sus manos el único medio capaz de abrir el proceso de destitución, pero se le niega que otorgue al respecto la última palabra.

El procedimiento al que habrá de acomodarse el Parlamento Europeo en los supuestos de destitución no aparece indicado en la resolución parlamentaria. En todo caso para evitar peticiones abusivas o minoritarias, la Eurocámara tendrá que definir un procedimiento, que, a juicio de la Comisión de Asuntos Institucionales, deberá reunir las mismas condiciones previstas para el nombramiento del DP⁴⁶⁷.

(467) Parlamento Europeo, Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el estatuto del Defensor del Pueblo europeo y sobre las condiciones de ejercicio de sus funciones, de 14 de octubre de 1992, documento A3-0298/92, p. 19.

Al igual que ocurría con el procedimiento previsto para la designación, la destitución también aparece regulada en el Reglamento Interno del Parlamento Europeo. Es el art. 160 el que se ocupa del cese forzado del DP Con el fin de evitar iniciativas temerarias y abusivas, el Reglamento exige que la propuesta sea sostenida por un mínimo de parlamentarios, la décima parte de los diputados del Parlamento Europeo. El carácter más traumático del fin de la proposición determina el endurecimiento de las condiciones necesarias para plantearla, mientras la propuesta de elección de un candidato sólo reclama el apoyo de 26 eurodiputados, la presentación de la iniciativa de revocación requiere un respaldo de la propuesta notablemente mayor. Dado que la composición de la Cámara Europea se incrementa con el Tratado de Maastricht, será preciso que un mínimo de 57 diputados secunden la proposición de cese.

Los promotores de la destitución habrán de indicar en la misma el motivo que les induce a solicitarla. La petición se transmitirá al Mediador y a la Comisión de Peticiones⁴⁶⁸, órgano a través del cual

(468) La Comisión de Peticiones ha querido también estar presente y participar en la destitución del DP, para lo cual solicitó en la opinión requerida por la Comisión de Asuntos Institucionales intervenir en el análisis de las peticiones de cese remitidas a la Cámara. Su pretensión todavía no ha encontrado reflejo en las decisiones de la Cámara, ya que el párrafo 10 de la Resolución del Parlamento Europeo de 25 de junio de 1993 sobre los trabajos de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 1992-93, no recoge esta habilitación. Este precepto dispone que: "Considera que es indispensable organizar sus relaciones con el Defensor del Pueblo europeo y, con este fin, encarga a la Comisión de Peticiones que adopte las medidas necesarias para empezar a preparar la acción del Parlamento Europeo en lo que se refiere a los siguientes aspectos:

- el examen de las candidaturas y propuestas de designación del DP, una vez que entren en vigor el Estatuto y las demás disposiciones relativas al mismo,
- el examen de la propuesta de reglamento interior del Defensor del Pueblo, formulada por éste, en cooperación con la Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades,
- el examen de los informes anuales y de los informes sobre asuntos especiales del Defensor del Pueblo,
- la cooperación entre el Defensor del Pueblo y la Comisión de Peticiones para el examen rápido y eficaz de las quejas y peticiones;". *DOCE* N° C 19 de julio de 1993.

se canalizarán las relaciones entre el DP y el Parlamento Europeo. La Comisión decidirá por mayoría si los motivos invocados por los parlamentarios son o no fundados. En caso afirmativo presentará al Parlamento un informe, en cuya elaboración será preceptiva la audiencia del Mediador. Finalmente será la Cámara en votación secreta quien decida si eleva o no al TJCE la solicitud de destitución. El art. 160, al contrario de lo que ocurría en el precepto relativo a la designación, rehúsa establecer cuál será la mayoría precisa para iniciar el procedimiento de cese, limitándose a mencionar que la votación tendrá carácter secreto y que se requerirá un quórum similar al consignado en el art. 159 RPE. Pese a ello, y ya que la Decisión del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 1994 no dispone un procedimiento específico a tal fin, entendemos que es de plena aplicación el art. 141 del TCEE.

Si el régimen subsidiario de mayoría absoluta de los miembros presentes no resulta, a nuestro entender, el procedimiento más adecuado para designar a un comisionado parlamentario, menos aún nos parece idóneo para destituirlo. Siguiendo la tradición comparada, tanto el nombramiento como el cese por pérdida de la confianza de la Asamblea parlamentaria del titular de la institución hubieran requerido un sistema de mayoría cualificada más reforzada que hubiera garantizado en todo momento el consenso de la Eurocámara en torno al DP, máxime cuando la norma ha sometido al Mediador a la tutela del Parlamento (art. 3 del Estatuto) y la institución precisa para iniciar su andadura de un fuerte respaldo de la Asamblea comunitaria.

Adoptada por el Parlamento Europeo la propuesta de destitución, el Presidente de la Cámara transmitirá sin demora la petición al TJCE. La presentación de la dimisión voluntaria del Mediador interrumpirá el procedimiento judicial iniciado.

Una vez declarado destituido por el Tribunal de Luxemburgo, o tras la presentación de la dimisión voluntaria por parte del DP, se iniciarán los trámites encaminados al nombramiento del nuevo Mediador, de acuerdo con lo previsto en el art. 159 RPE.

La redacción del art. 160 RPE suscitó la controversia entre las distintas instituciones comunitarias, en concreto, el Consejo de la Unión remitió el 10 de febrero de 1994 al Presidente del Parlamento Europeo una carta en la que mantenía que este precepto no se acomodaba a lo dispuesto en el TCE, ni con la decisión relativa al estatuto del Mediador, por cuanto afectaba a la organización de un procedimiento de destitución que no estaba previsto por el tratado, especialmente en lo relativo a la invitación de dimitir dirigida al Defensor del Pueblo⁴⁶⁹.

La Comisión de Reglamento, una vez estudiada la pretensión del Consejo, entendió que no procedía la reforma del art. 160 RPE aduciendo que este precepto no organizaba un procedimiento de destitución, porque el voto del Parlamento Europeo no determinaba el cese, sino el deber del Presidente de la Cámara de solicitar al TJCE la remoción del titular de la institución; y puesto que ni los tratados ni la decisión parlamentaria disponían el procedimiento a seguir en estos casos, correspondía al Reglamento de la Asamblea comunitaria ordenar este procedimiento. Asimismo, la Comisión de Reglamento desestimó la propuesta del Consejo en relación con la invitación a presentar la dimisión dirigida al Mediador, con base en que la dimisión, conforme al art. 7 del Estatuto, es una facultad atribuida al Defensor del Pueblo, que provoca desde el mismo momento de su presentación la cesación en el ejercicio de sus funciones. De acuerdo con la opinión de la Comisión de Reglamento, el art. 160 consigna la conclusión lógica: presentada la dimisión voluntaria por el Mediador, el procedimiento de destitución no tiene razón de ser⁴⁷⁰.

El Tribunal de Luxemburgo tendrá que apreciar la concurrencia de alguna de las causas desencadenantes del cese. Las razones reseñadas en el art. 8 no le ofrecen gran ayuda, dado lo vago de la

(469) GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, J.M. *Le Médiateur européen*. Fourth European Ombudsman Conference, 1994.05.31-06.04 Berlín, p. 12.

(470) GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, J.M. *Le Médiateur Européen*. Fourth European Ombudsman Conference 1994.05.31-06.03 Berlín, p. 13.

referencia: incumplimiento de sus funciones o comisión de una falta grave. Las primeras resultan más fácilmente identificables, puesto que al menos con carácter genérico las enumera el art. 6.2 del Estatuto, asimismo, parece que dentro de este primer grupo se encuentra el actuar con notoria negligencia en el desempeño de las obligaciones y deberes de su cargo. Las segundas no se encuentran tipificadas, por lo que habrá de ser el TJCE el que a través de su interpretación determine cuáles son esas conductas⁴⁷¹.

En todo caso las instituciones comunitarias habrán de evitar el supuesto de que el TJCE rechace la petición de destitución del Mediador presentada por el Parlamento Europeo, puesto que el prestigio y autoridad de la Eurocámara y del Mediador se verían enormemente debilitados, especialmente en relación con este último, que habría de continuar con el ejercicio de sus funciones sin disponer del apoyo del Parlamento Europeo.

3) Régimen de incompatibilidades

De manera escueta solventa esta cuestión la decisión del Parlamento Europeo en el art. 10.1, “mientras duren sus funciones,

(471) El art. 157.2 TCEE establece las mismas causas determinantes del cese de los miembros de la Comisión de la Comunidad Europea. En relación con la comisión de una falta grave por los miembros de la Comisión, BARRACHINA propugna que en estos supuestos: “será preciso la intervención de los elementos de culpabilidad, especialmente, la concurrencia de dolo, porque es difícil que un miembro de la Comisión pueda cometer falta grave por culpa, puesto que se supone que ha sido elegido, precisamente por su competencia general para asumir dicha función y por ofrecer garantías de independencia”. Este autor sostiene que para poder calificar la falta como grave, la acción u omisión habrá de afectar a los intereses de la Comunidad o al prestigio y eficacia de la propia Comisión. BARRACHINA JUÁN, E. *Las Instituciones de la Comunidad Económica Europea*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias S.A., 1988, p. 134.

Es de suponer que con parecidos perfiles se configura el supuesto del art. 8 del Estatuto.

el Defensor del Pueblo no podrá ejercer ninguna otra función política o administrativa, ni actividad profesional alguna, sea o no remunerada”. Contrasta esta referencia con el elenco de incompatibilidades que relatan los arts. 7.1 LODP y 6.1 de la Ley reguladora del Ararteko. Es destacable la omisión de toda alusión por parte de la norma comunitaria a la afiliación a un partido político, cuando del espíritu de la norma parece desprenderse que se busca la desvinculación de cualquier interés partidista del DP

Considera la doctrina que una de las claves para garantizar la independencia y competencia del *Ombudsman* radica en someter al candidato a un riguroso régimen de incompatibilidades, pues la adquisición de *auctoritas* por la institución depende en gran medida del comportamiento íntegro y honorable de su titular.

El precepto no indica cuál es el momento en que se va a constatar la concurrencia o no de las causas de incompatibilidad, ni de qué plazo dispone el candidato para cesar en dichas situaciones, ni tampoco qué ocurrirá en caso de incompatibilidad sobrevenida durante el ejercicio de su cargo. Cuestiones que quedaron en su día resueltas por la LODP, arts. 7.2 y 3, y por la Ley del Ararteko, arts. 6.3 y 7.1.f. La propuesta de la Comisión de Asuntos Institucionales que no obtuvo reflejo en el texto del precepto, planteaba la necesidad de que el Defensor pusiera fin a cualquier situación de incompatibilidad tras su nombramiento por el Pleno⁴⁷².

4) Garantías y privilegios

Resulta indispensable para el eficaz ejercicio de las funciones del DP garantizar que su actuación no va a ser interferida por

(472) Parlamento Europeo, Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo europeo y sobre las condiciones de ejercicio de sus funciones de 14 de octubre de 1992, documento A3-0298/92, p. 18.

ninguna autoridad. Por ello, todas las legislaciones sobre comisionados parlamentarios reconocen la independencia funcional y orgánica de los mismos. La normativa comunitaria no constituye una excepción a este respecto, y de acuerdo con la tradición comparada sobre *Ombudsman*, dispone que “el DP ejercerá sus funciones con total independencia y atendiendo al interés general de las Comunidades y de los ciudadanos de la Unión. En el ejercicio de sus funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrá de cualquier acto incompatible con la naturaleza de sus funciones” (art. 9.1 Estatuto). Sin embargo, aunque reconoce la independencia funcional del *Ombudsman*, la norma comunitaria no extiende a éste determinados contenidos del estatuto jurídico de los parlamentarios como su inviolabilidad, cuando esta asimilación parlamentario-comisionado es frecuente en el Derecho comparado⁴⁷³. En este sentido, la decisión se limita a hacer una remisión al contenido de los arts. 12, 15 a 18 del Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas, generalizando su aplicación a todos los funcionarios y agentes de su secretaría. Estos artículos atribuyen al DP y a los miembros de su oficina: inmunidad y un conjunto de exenciones tributarias.

Esta decisión del legislador comunitario ha suscitado el rechazo de Moreiro González, para quien la misma sólo contribuye a

(473) La inviolabilidad del DP se reconoce en el art. 6 LODP. La Ley del Ararteko no menciona nada en relación con la inviolabilidad e inmunidad del Comisionado, ya que, perdida la oportunidad de extender el estatuto jurídico de los parlamentarios al *Ombudsman* autonómico en el momento de redactar el Estatuto de Autonomía, no resultaba competente la Asamblea legislativa vasca para regular materia procesal, que en virtud del art. 149.1.6 se atribuye en exclusiva al Estado. Será la Ley estatal 36/85 de 6 de noviembre sobre relaciones entre el DP y las figuras similares de las CC.AA. la que resuelva definitivamente esta cuestión al equiparar el estatuto jurídico de los comisionados parlamentarios autonómicos al que disfrutaban los miembros de los Parlamentos de las CC.AA. Este tema se encuentra más ampliamente analizado por LÓPEZ BASAGUREN, A. y MAESTRO BUELGA, G. *El Ararteko*. Oñati: IVAP, 1993, pp. 134 a 138.

aumentar la debilidad orgánico-funcional del DP, porque al carecer de inmunidad jurisdiccional, podrá ver supervisada en todo momento su actividad por el TJCE, frente al cual no tiene establecida responsabilidad alguna de eficiente gestión, ni obligación de información periódica⁴⁷⁴. No hay que olvidar que corresponde al Tribunal de Luxemburgo, en virtud del art. 8 del Estatuto, decidir el cese del Mediador.

El legislador comunitario, por el contrario, se ha mostrado extremadamente detallista al consignar, aunque sea brevemente, en la decisión del Parlamento Europeo el régimen de remuneración, complementos salariales y pensión de jubilación del *Ombudsman* europeo, el cual se asimila a las percepciones y derechos de un juez del Tribunal de Justicia. Sin embargo, esta asimilación, además de su evidente contenido económico, parece tener como consecuencia directa la aplicación a la figura del DP europeo del protocolo sobre privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas, lo cual reforzaría aún más el carácter independiente que se pretende otorgar a esta figura.

III.G. Procedimiento de actuación del Defensor del Pueblo

Siguiendo la tradición escandinava, la decisión del Parlamento Europeo no limita la acción del DP europeo a la investigación y resolución de las reclamaciones presentadas por los particulares relativas al mal funcionamiento de la Administración de la Comunidad, sino que permite al mismo tiempo que sea el propio Mediador el que inicie el procedimiento, cuando tenga noticia de la comisión de irregularidades en la actuación de los órganos e instituciones de la Unión.

(474) MOREIRO GONZÁLEZ, C. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, p. 251.

Cualquier ciudadano de la Unión o cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro podrá instar la acción del DP, mediante la presentación de una reclamación directamente o través de la intermediación de un parlamentario ante el DP. El antiformalismo característico de esta institución va a quedar reflejado en el contenido de la queja, el art. 2.3 sólo exige que en la reclamación se deje constancia del objeto de la misma y de la identidad del reclamante, a quien se faculta para solicitar la confidencialidad de la misma. Se pretende con ello acercar la institución a los ciudadanos de donde proceden la mayor parte de las denuncias que investiga el Mediador⁴⁷⁵. Asimismo el fuerte respaldo popular constituye una de las fuentes que permiten a la institución la adquisición de *auctoritas*.

Con objeto de facilitar al reclamante la presentación de su queja, son muchos los ordenamientos que han incorporado la posibilidad de interponer reclamaciones de forma oral en la misma oficina del *Ombudsman*. De esta forma se auxilia al particular a concretar y definir correctamente el contenido de su queja. Una vez transcritas serán leídas y posteriormente firmadas por el afectado. Se trata de un procedimiento especialmente indicado para reclamar ante el DP, pues en estos procedimientos no se precisa la intervención ni de abogado, ni de procurador. Pese a las notables ventajas que aporta la presentación de quejas de forma oral, el Estatuto del DP europeo omite cualquier referencia al sistema de presentación de la reclamación, por lo que habrá que esperar a lo que dispongan las normas de ejecución de la decisión parlamentaria que dicte el propio Mediador o la práctica de la institución cuando inicie su andadura.

(475) En Suecia, país del que proviene originariamente la figura y donde la institución goza de un gran arraigo entre la población, la actuación *ex officio* de los *Ombudsmen* resulta minoritaria. La carencia de medios materiales y técnicos disponibles impide una adecuada inspección de la Administración, tan sólo se dedican 30 días laborables anualmente para realizar inspecciones rutinarias en las oficinas de la Administración por el personal al servicio de los *Ombudsmen*. FAIRÉN GUILLÉN, V. *El Defensor del Pueblo: el Ombudsman*, p. 384.

La decisión comunitaria no exige, a diferencia de la LODP y la Ley reguladora del Ararteko, la invocación de un interés legítimo por el afectado.

El período de interposición de la reclamación no tiene carácter ilimitado. El Estatuto comunitario introduce un plazo para interponer la queja de dos años, transcurrido el cual la reclamación no será admitida. No obstante, la inadmisión de la reclamación presentada a instancia de parte no necesariamente impedirá la investigación de los hechos denunciados por el reclamante, puesto que el DP podrá iniciar de oficio todas aquellas actuaciones que considere necesarias para esclarecer y evitar en el futuro supuestos de mala administración comunitarios. En todo caso, para que prosiga el DP la investigación de una reclamación extemporánea, será preciso que la misma no sólo afecte al interés del particular, sino también al interés general. La doctrina considera que la queja presentada fuera de plazo constituye un dato histórico más del que tiene conocimiento el DP, al igual que ocurre con las irregularidades de las que tiene constancia a través de la prensa⁴⁷⁶. Ni la norma comunitaria ni las normas comparadas restringen las fuentes de información de las que se puede valer el DP para cumplir eficazmente las funciones a él encomendadas.

El art. 2.4 de la Decisión de 9 de marzo de 1994 relativa al Estatuto del DP europeo dispone: “la reclamación será presentada en el plazo de dos años contados desde que el promotor de la misma tuvo conocimiento de los hechos que la motivaron, siendo necesario que previamente se hayan hecho adecuadas gestiones administrativas ante las instituciones u órganos de que se trate”. El plazo de interposición de la queja es superior al establecido en la LODP y la Ley del Ararteko, que sólo otorgan un período de un año al quejoso para reclamar. El inciso final de este art. 2.4, resulta confuso, ya que no clarificar si “las adecuadas gestiones administrativas ante las instituciones u órganos de que se trate” suponen el agotamiento de

(476) FAIRÉN GUILLÉN, V. *El Defensor del Pueblo: el Ombudsman*, p. 395.

los recursos administrativos o si, por el contrario, basta con presentar una simple queja en la que se deje constancia de las actuaciones del órgano comunitario. La duda queda aclarada en relación con las reclamaciones que afectan a las relaciones laborales entre las instituciones y órganos comunitarios y sus funcionarios y agentes. En estos casos, el DP no podrá admitir ninguna reclamación sin que previamente el afectado haya agotado las posibilidades de solución o reclamación administrativas internas, y después de que hayan expirado los plazos de respuesta de la autoridad ante la que se hubiese recurrido (art. 2.8 Estatuto)⁴⁷⁷.

No es frecuente en el Derecho comparado la exigencia del previo agotamiento de los recursos administrativos para acudir al *Ombudsman*, sólo las legislaciones francesa e inglesa imponen este límite de acceso a sus respectivos *Ombudsmen*. Este requisito contrasta con la vocación de este tipo de instituciones, que configuran como uno de sus compromisos frente a los administrados: “simplificar y favorecer el recurso del ciudadano al DP, evitando formalidades y requisitos extraños a este órgano por definición no burocratizado y, por otra parte, incapaz de crear o legar derechos, habilitado únicamente para tratar de hallar una solución ante el Parlamento Europeo en los casos de mala administración”⁴⁷⁸.

(477) El art. 2.8 del Estatuto se remite a los procedimientos regulados en los apartados 1 y 2 del artículo 90 del Estatuto de los Funcionarios. Este precepto relativo al régimen de recurso dispone: “Los funcionarios podrán presentar ante la autoridad titular del poder de nombramiento de su institución solicitudes o reclamaciones.

Deberán presentarse por la vía jerárquica, salvo si conciernen al superior jerárquico directo del funcionario, en cuyo caso podrán ser presentadas directamente ante la autoridad inmediatamente superior”.

Este tipo de recurso habrá de interponerse en el plazo de tres meses. De forma que, transcurridos dos meses desde la fecha de interposición del recurso, éste se entenderá desestimado.

(478) Parlamento Europeo, Informe de la Comisión de Asuntos institucionales sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo europeo y sobre las condiciones de ejercicio de sus funciones de 14 de octubre de 1992, documento A3-0298/92, p. 15.

La norma comunitaria prima la resolución interna de los casos de mala administración que afecten a funcionarios sobre la decisión que al respecto pueda emitir el Mediador, la cual carecerá de carácter jurídico vinculante para las partes afectadas.

Ni la decisión sobre el Estatuto del DP europeo ni el art. 138 E TUE enumeran las razones en virtud de las cuales el Mediador podrá desestimar las reclamaciones remitidas por los particulares. Únicamente, y con carácter general, reconoce el art. 1.3 del Estatuto que el DP europeo no podrá intervenir en las causas que se sigan ante los tribunales, ni poner en tela de juicio la conformidad a derecho de las resoluciones judiciales. De forma que declarará inadmisibles todas aquellas reclamaciones cuando la queja objeto de investigación se halle pendiente de resolución judicial o hubiese recaído sobre ella sentencia firme. En caso de que el afectado interponga durante la tramitación de su reclamación un recurso jurisdiccional, el Mediador dará por finalizado el estudio de la causa y procederá al archivo de los resultados de las investigaciones llevadas a cabo hasta ese momento (art. 2.7 Estatuto del DP).

El contenido de estos arts. es similar al consignado en el art. 17.2 LODP y 13.1 Ley del Ararteko. Al igual que nuestras normas sobre *Ombudsman*, la decisión del Parlamento Europeo afirma que las reclamaciones presentadas al DP no interrumpirán los plazos de recurso fijados en los procedimientos judiciales o administrativos. La disposición tiene su justificación en el carácter de Magistratura de persuasión o de prestigio de la institución del *Ombudsman*. Las resoluciones dictadas por los comisionados parlamentarios carecen de fuerza vinculante directa, es decir, no confieren derechos ni obligaciones a las partes enfrentadas. Ello no obsta a que los afectados acepten la decisión del *Ombudsman*, por causa de la fuerza moral de que goza la institución. El *Ombudsman* no pretende con su actuación reconocer o atribuir derechos, sino mediar en el arreglo Administración-administrado.

La doctrina se ha mostrado crítica con la reducción del ámbito de actuación del DP europeo con respecto a las facultades de

investigación que el TUE confiere a las comisiones temporales de investigación que se creen en el seno del Parlamento Europeo. El art. 138 C autoriza la constitución de estas comisiones para examinar “alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho comunitario, salvo que de los hechos esté conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional...”. Frente a la limitada capacidad de investigación asignada al Mediador, las comisiones de investigación no sólo están facultadas para conocer de aquellos asuntos sobre los que hubiese recaído resolución judicial, sino también de aquellos supuestos relativos a casos de mala administración en la aplicación del Derecho comunitario, ya fuesen órganos administrativos nacionales o comunitarios los encargados de ejecutar la normativa europea⁴⁷⁹.

La proximidad del ámbito objetivo de actuación asignado a las comisiones temporales de investigación y al DP hace imprescindible que se acuerde un sistema de colaboración entre los dos órganos, con el fin de evitar que tengan lugar duplicidades ineficientes de actuación, conflictos de competencias o, incluso, contradicciones en los informes que los dos órganos pudiesen elaborar sobre un mismo asunto, lo cual en última instancia minaría la credibilidad de las dos instituciones y defraudaría gravemente la confianza popular en las competencias de control parlamentario. El compromiso que se suscriba deberá también tener presente el parecer de la Comisión de Peticiones, y sobre la base de la autonomía de actuación de los tres órganos establecer las bases de un sistema de mutua colaboración entre los tres órganos afectados.

Admitida a trámite la reclamación, el DP informará sin demora a la persona de quien emane la resolución sobre el curso dado a la

(479) MOREIRO GONZÁLEZ, C. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, pp. 211 y ss.

misma. De forma que pondrá en conocimiento de la institución u órgano afectado la presentación de la queja. Asimismo, en caso de rechazo de la reclamación presentada, el DP podrá aconsejar al reclamante que dirija su solicitud a otra autoridad.

La legislación española sobre *Ombudsman* impone al DP, en los supuestos de desestimación de la queja planteada, la obligación de informar al reclamante de su decisión mediante escrito motivado. Es práctica habitual de nuestros defensores, pese al carácter facultativo con el que aparece definido en la Ley, informar al interesado sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción. Aunque la disposición comunitaria no establece preceptivamente la obligación de comunicar mediante escrito motivado la desestimación de la reclamación, entendemos que esta aparece comprendida en el mandato de informar sobre el curso dado a la reclamación. Esperamos que cuando comience a funcionar la oficina del Mediador comunitario, adquiera constancia la práctica de aconsejar al reclamante acerca de los medios más adecuados para resolver su queja.

Contra la resolución del Mediador no cabrá interponer recurso alguno. Esta es una característica propia de la institución del *Ombudsman* que la norma reguladora del estatuto del DP europeo no recoge. Sí lo reconocen expresamente la LODP, art. 17.3, y nuestra Ley del Ararteko, art. 22. La fundamentación de esta disposición radica en que las resoluciones de los *Ombudsmen* carecen de fuerza vinculante respecto de las administraciones públicas, de forma que siempre queda abierta en favor del particular la posibilidad de reclamar ante los órganos administrativos o jurisdiccionales.

Siguiendo la más pura tradición escandinava, el art. 3.1 de la Decisión de 4 de marzo de 1994, faculta al DP a iniciar de oficio todas aquellas investigaciones que considere necesarias para aclarar cualquier posible caso de mala administración en la actuación de las instituciones y órganos comunitarios, sin imponer en prin-

cipio ningún tipo de limitación a tal actuación. La Ley autonómica 3/85 habilita al Ararteko, con acierto, para instar la investigación de cualquier asunto dentro de su ámbito de competencia “cuando por sus propios medios conociera de una situación irregular”.

¿Cuáles son las fuentes de investigación de que hacen uso los *Ombudsmen*? Fairén Guillén trata de elaborar un listado de medios a través de los cuales los *Ombudsmen* averiguan que se han cometido hechos injustos en perjuicio de los administrados. En primer lugar sitúa este autor las inspecciones que de forma selectiva y sin ningún tipo de continuidad realiza el *Ombudsman* o los miembros de su oficina en las dependencias de las distintas administraciones públicas. Conjuntamente con estas inspecciones, el *Ombudsman* también investiga de forma continua las actuaciones de determinados órganos administrativos. Si la falta de medios técnicos es manifiesta en las primeras, más evidente se hace en relación con las inspecciones sucesivas, las cuales sólo han alcanzado éxito en Israel, país en el que se ponen a disposición del *Ombudsman* importantes medios materiales y cualificado personal técnico. Las investigaciones realizadas como consecuencia de la presentación de una queja, pueden convertirse en una fuente adicional de información, si durante el transcurso de las mismas el *Ombudsman* tuviera constancia de la comisión de otras irregularidades en el actuar de la Administración. Otro medio muy significativo de conocimiento es el derivado de las quejas extemporáneas. La prensa se ha convertido en los países del norte de Europa en la fuente por excelencia de conocimiento de las actuaciones abusivas e irregulares de los órganos administrativos. El acceso a documentos oficiales cierra el elenco de fuentes de conocimiento que identifica este autor⁴⁸⁰.

Teóricamente quedarían cubiertos todos los supuestos de irregularidades en el actuar de las administraciones públicas

(480) FAIRÉN GUILLÉN, V. *El Defensor del Pueblo: el Ombudsman*, pp. 382 a 401.

comunitarias con la confluencia de las reclamaciones de los particulares y las investigaciones iniciadas *ex officio* por el Mediador. Sin embargo, la práctica ha demostrado en los países donde se ha incorporado la institución del *Ombudsman* que las quejas de los ciudadanos han saturado la acción de los *Ombudsmen*, por lo que es de prever que una situación similar se produzca en el ámbito europeo, especialmente teniendo en cuenta que la norma comunitaria no prevé la figura del Adjunto.

III.H. La mediación como función primordial del Defensor del Pueblo europeo

Las facultades que otorga el TUE y el Estatuto al DP serán desempeñadas por éste respetando las atribuciones conferidas por los tratados a las instituciones y órganos comunitarios. El nacimiento de la nueva figura no constituye para el legislador comunitario un pretexto para reorganizar el sistema institucional comunitario, sino que tratará de consolidarlo, aunque introduce con tal finalidad pequeñas reformas encaminadas a paliar el “déficit democrático” del que adolece la construcción europea.

Con carácter general, la doctrina reconoce que son competencias definitorias de los *Ombudsmen*: la supervisión de la actuación de los distintos órganos administrativos y la protección de los derechos de los administrados frente a actuaciones abusivas o irregulares de los poderes públicos. En el caso del Mediador, la salvaguardia de los derechos de los ciudadanos no aparece como función evidente del DP; ello no excluye que los derechos de los ciudadanos se vean indirectamente garantizados como consecuencia de la labor fiscalizadora del DP.

De los arts. 138 E TUE y 2 y 3 del Estatuto se deduce que corresponde al Mediador europeo:

- Contribuir a descubrir los casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos comunitarios.

- Formular recomendaciones para evitarlos.
- Intentar encontrar una solución junto con la institución u órgano afectado, que permita eliminar los casos de mala administración y satisfacer la reclamación del demandante.

Andrea Pierucci resalta que la función principal del Mediador europeo consiste precisamente en efectuar la mediación entre el particular afectado y el órgano o institución comunitaria. El DP habrá de “essayer de rapprocher le point de vue des administrations et des administrés”⁴⁸¹.

III.I. Las facultades del Defensor del Pueblo europeo

La conciliación de los intereses privados y de los intereses comunitarios no podría ser acometida por el Mediador si el ordenamiento europeo no hubiera puesto a disposición de éste un conjunto de facultades adecuadas para el cumplimiento de sus funciones; de entre estos poderes destaca el poder de investigación de las acciones de las instituciones y órganos comunitarios.

1) El poder de investigación del Mediador comunitario

Recibida una reclamación, o tras el conocimiento de actuaciones irregulares, el DP habrá de comprobar la veracidad o no de los hechos alegados por el reclamante, para lo cual procederá a la apertura de todas las investigaciones que considere necesarias. La legislación comunitaria prescinde de un límite presente en nuestro ordenamiento autonómico, el Ararteko podrá realizar cuantas investigaciones estime convenientes, siempre que no colisionen con los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos y de las

(481) “intentar aproximar el punto de vista de las administraciones y de los administrados”. PIERUCCI, A. Le Médiateur Européen. *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, noviembre 1993, nº 372, p. 821.

entidades sujetas a control (art.12.b). El tratamiento del respeto de los derechos de terceras personas es más riguroso en la LODP, donde es elevado por el art. 17.3 a causa motivadora del rechazo de la queja.

La investigación realizada por los *Ombudsmen* se caracteriza por ser informal y sumaria. La ausencia de un rígido procedimiento les permite un mayor contacto con las partes afectadas, así como la celeridad de sus actuaciones.

Durante el desarrollo de la investigación el Mediador comunitario podrá:

- Requerir de la administración implicada toda la información y documentación relativa al caso.
- Interrogar a los funcionarios y agentes de las instituciones y órganos comunitarios afectados.
- Dirigirse a las administraciones nacionales para que le faciliten información que le pueda ayudar a esclarecer los casos denunciados.

Puesto que en algunos asuntos sometidos a la investigación del Mediador pueden estar involucrados actos o decisiones de autoridades de los Estados miembros, la norma comunitaria autoriza al DP a cooperar con los *Ombudsmen* y demás autoridades competentes nacionales.

El DP tiene derecho a examinar cualquier documento vinculado con la reclamación. ¿Dónde tendrá lugar ese análisis? El lugar en el que tiene lugar la investigación no resulta en modo alguno indiferente. Sin embargo, ni el art. 138 E TCE ni la decisión del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 1994 responden a esta pregunta. La experiencia de los distintos sistemas comparados ha puesto de manifiesto que las inspecciones realizadas por los miembros de la oficina del *Ombudsman* en las dependencias administrativas son el instrumento más eficaz de investigación de que dispone la institución. Así, acomodándose a la tradición

escandinava de Ombudsman, la Ley vasca 3/85, siguiendo las pautas establecidas en la LODP, art. 19.2, faculta al Ararteko para “efectuar visitas de inspección a cualquier servicio o dependencia de los organismos y entidades (...) examinando documentos, oyendo a órganos funcionarios y trabajadores y solicitando las informaciones que estime convenientes” (art. 12.a).

El acceso a los documentos y expedientes sólo podrá negarse al Mediador por razones de secreto debidamente justificadas, estando obligados en los demás casos las instituciones y órganos comunitarios a facilitar al DP las informaciones requeridas y darle acceso a la documentación relativa a los hechos denunciados. Existe, en consecuencia, un deber general de colaboración de los funcionarios y agentes comunitarios en las indagaciones adoptadas por el DP. Mayor rigor introducen nuestras normas nacionales sobre *Ombudsman* al configurar la obligación de auxilio de los miembros de las administraciones públicas, pues esta tendrá en todo momento, carácter preferente y urgente (art. 23 Ley del Ararteko, art. 19.1 LODP).

La normativa comunitaria no otorga medios directos y expeditivos al DP para vencer el obstruccionismo de las instituciones y órganos involucrados en su labor investigadora. La dependencia respecto del Parlamento Europeo se hace en este punto evidente: el DP, en caso de no recibir la asistencia que haya solicitado, informará de ello a la Cámara, quien emprenderá las gestiones oportunas. Estas no parecen ser otras que la denuncia pública de los hechos por parte de la Asamblea y la aprobación de la moción de censura de la Comisión en los casos más sangrantes⁴⁸². Esta indefensión del Mediador comunitario contrasta con los medios de que disponen tanto el Ararteko como el DP español, quienes ante las resistencias administrativas podrán poner en

(482) La labor de supervisión del DP europeo se circunscribe a los actos de mala administración cometidos por las instituciones y órganos comunitarios. Si existe Administración “privativa” comunitaria parece que la única institución que encaja en esta denominación es la Comisión de la Unión.

conocimiento del superior jerárquico la conducta del funcionario o persona al servicio de la Administración pública, con objeto de que se incoe contra ésta el correspondiente expediente disciplinario o sancionador. Para evitar el riesgo de que este medio resulte inoperante, pues, como pone de manifiesto López Basaguren, en muchos casos la conducta entorpecedora será consecuencia de una actitud más o menos firme del propio ente u órgano a cuyo servicio se encuentra el funcionario responsable⁴⁸³, el ordenamiento faculta a ambos defensores, en caso de persistencia de la actitud hostil o entorpecedora, a dejar constancia de estos hechos en un informe especial, así como a destacarlo en la correspondiente sección de su informe anual. De esta forma se facilita la divulgación de los hechos y el rechazo de los mismos por la opinión pública.

Sin embargo, las posibilidades de actuación no se limitan a lo ya mencionado, la LODP, en su art. 24.2, y posteriormente las legislaciones autonómicas, tras la promulgación de la Ley estatal 36/85, recogen la consideración como delito de desobediencia de la falta de colaboración de los funcionarios y agentes de las administraciones con los comisionados parlamentarios, cerrándose así el sistema de responsabilidad penal ante el obstruccionismo administrativo. El art. 24.2 LODP dispone: “el funcionario que obstaculice la investigación del DP mediante la negativa o negligencia en el envío de los informes que éste solicite, o en facilitar el acceso a expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación, incurrirá en el delito de desobediencia. El DP dará traslado de los antecedentes precisos al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas”⁴⁸⁴. En la actualidad se está

(483) LÓPEZ BASAGUREN, A. y MAESTRO BUELGA, G. *El Ararteko*, p. 195.

(484) Los arts. 369 y ss. del CP sancionan el delito de desobediencia cometido por un funcionario público. Más en concreto, el art. 371 CP tipifica la denegación de la debida cooperación a la Administración de Justicia o a otro servicio público, imponiendo la pena de suspensión y multa de 100.000 a 500.000 pesetas. Este mismo art. introduce un tipo agravado si de la omisión resultase grave daño para la causa pública o para un tercero, en cuyo caso la sanción se endurece para convertirse en inhabilitación especial y multa de 30.000 a 500.000 pesetas.

estudiando la posibilidad de introducir en la futura reforma del Código Penal (CP) un tipo específico de delito de desobediencia cuando la denegación de la debida colaboración afecte al DP y al resto de los comisionados parlamentarios autonómicos. En este sentido parece que se expresa el anteproyecto de CP que está elaborando el Ministerio de Justicia e Interior.

Con la reciente aprobación del que se ha denominado “Código Penal de la democracia” el legislador ha dado respuesta a una reclamación que desde hacía años se había planteado por el DP y los comisionados de los Parlamentos autónomos, al introducir, por vez primera, un tipo específico dentro del delito de desobediencia que sanciona las actuaciones obstruccionistas en que incurran las administraciones llamadas a colaborar con los defensores.

En este sentido, el art. 502.2 del nuevo Código Penal establece: “En las mismas penas⁴⁸⁵ incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las comunidades autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos solicitasen o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación”.

(485) La poco rigurosa técnica jurídica con la que aparentemente ha resuelto el legislador este tipo específico de delito de desobediencia nos induce a entender que esta conducta queda sancionada sobre la pena establecida en el art. 410, ya que este artículo parece configurar el tipo básico del delito de desobediencia: “Las autoridades o funcionarios públicos que se negaran abiertamente a dar el debido cumplimiento a resoluciones judiciales, decisiones u órdenes de la autoridad superior, dictadas dentro del ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales, incurrirán en la pena de multa de tres a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años”.

A las penas base que impone este precepto, habría que añadir, según se desprende del art. 502.1, la agravación que introduce este último artículo: suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

2) El acceso a la documentación secreta

La calificación de un documento como secreto constituirá razón suficiente para impedir el acceso del DP europeo al mismo. Ahora bien, no se trata de un impedimento absoluto e insalvable. Si los documentos clasificados como secretos proceden de uno de los Estados de la Unión, será preciso para negarle inicialmente el acceso al Mediador que tal carácter les haya sido atribuido en virtud de una disposición legal o reglamentaria. Sin embargo el acuerdo previo de dicho Estado miembro permitirá superar el obstáculo. Este beneficio no se extiende a aquellos expedientes o documentación comunitaria que hubiese sido clasificada por la legislación comunitaria como secreta, pero dado que el acceso a los mismos deriva de la autorización del órgano o institución interesada en el caso, parece que no existe motivo alguno, para entender que el mismo régimen no les es aplicable.

Según se puso de manifiesto en las Cuartas Conferencias Europeas de los Ombudsmen, “este artículo es el fruto de un compromiso. El Consejo de la Unión y la Comisión querían invocar la “confidencialidad” para impedir el acceso a los dosieres y a los documentos. El Parlamento no podía aceptar esta excepción que no estaba definida ni cubierta por las disposiciones legislativas ni reglamentarias y que podía convertirse en una coartada para impedir toda investigación seria ejercida por el DP. Tras una dura negociación el compromiso llegó por la vía de reducir la excepción a los documentos secretos, e incluso a condición de que estuvieran cubiertos por las disposiciones y no por decisiones pronunciadas caso por caso. Esta no es la solución ideal, pues no favorece la predicada transparencia que el Consejo y la Comisión invocan con entusiasmo en las declaraciones relativas a la supresión de todos aquellos obstáculos existentes en la práctica. Pero permitirá al Mediador iniciar su actuación. Veremos si en el futuro será necesario volver sobre esta cuestión”⁷⁴⁸⁶.

(486) Traducción libre. GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, J.M. Le Médiateur Européen. Fourth European Ombudsman Conference. 1994.05.31-06.04 Berlín, p. 19.

Nuestra legislación sobre *Ombudsman* aborda de forma diametralmente opuesta el tratamiento del acceso a la documentación secreta. Mientras la norma comunitaria cierra en principio esta posibilidad, nuestros defensores podrán solicitar a los poderes públicos todos los documentos que consideren necesarios para el desarrollo de sus funciones, incluso aquellos clasificados con el carácter de secreto por la Ley. Tal calificación no constituye un impedimento al conocimiento de su contenido. Sin embargo el Consejo de Ministros en el caso de la LODP, o el Consejo de Gobierno, según la Ley del Ararteko, podrán acordar la no remisión de estos documentos. En estas situaciones será imprescindible que se acompañe a la decisión gubernamental la certificación acreditativa del acuerdo denegatorio. Estas resoluciones del Gobierno se pondrán inmediatamente en conocimiento de la Comisión encargada de mantener las relaciones entre el *Ombudsman* y el Parlamento, trasladándose de esta forma la responsabilidad del funcionario al Gobierno, quien responderá políticamente de sus actos ante la Cámara y la opinión pública.

3) El deber de colaboración de las autoridades de los Estados miembros con el Defensor del Pueblo

Aunque la supervisión de los actos de ejecución acometidos por las administraciones de los Estados miembros en aplicación del Derecho comunitario quedan excluidas del ámbito competencial del Mediador, ello no impide el establecimiento de sistemas de comunicación entre el DP europeo y las administraciones estatales. Así, el Mediador podrá dirigirse a las administraciones nacionales en demanda de toda la información que pueda contribuir al esclarecimiento de los casos de mala administración cometidos por las instituciones y órganos comunitarios. La vía de canalización de información diseñada por el Estatuto son las representaciones permanentes de los Estados miembros ante las Comunidades Europeas. Con el fin de evitar que la previsión de la norma resulte estéril, se impone el deber de cooperación con el DP a las

autoridades de los Estados miembros requeridas para ello. La obligación lógicamente cesa cuando dicha información está clasificada con arreglo a las disposiciones legislativas o reglamentarias como secreto oficial. En estos supuestos se aplicará lo dispuesto sobre acceso a documentación clasificada como secreta. Con independencia de que la información facilitada por las administraciones nacionales esté o no considerada como secreta, el DP se comprometerá a no divulgar el contenido de la misma. Se refuerza en este art. 3 del Estatuto la obligación general de discreción respecto de las informaciones que se le comuniquen en el ejercicio de sus funciones, definida en el art. 9.2 del mismo Estatuto.

Al igual que ocurría con las prácticas obstruccionistas de los funcionarios y órganos comunitarios, la negación de asistencia por parte de las autoridades nacionales, “únicamente” encuentra como sanción las decisiones que adopte el Parlamento Europeo.

4) El poder de interrogar a funcionarios y agentes comunitarios reconocido al Defensor del Pueblo

Otra facultad otorgada al Mediador es la relativa a la posibilidad de interrogar a funcionarios y agentes de las instituciones y órganos comunitarios. En tal sentido la Decisión parlamentaria de 9 de marzo de 1994 establece que “estarán obligados a prestar declaración cuando lo solicite el DP. Se expresarán en nombre de la administración de la que dependan y conforme a las instrucciones de ésta y tendrán la obligación de mantener el secreto profesional”. De esta lectura parece que quedaron atrás las pretensiones de la Comisión de Asuntos Institucionales que propugnaba impedir que la institución interesada se opusiera al interrogatorio y que se precisara autorización previa para efectuarlo⁴⁸⁷. Efectivamente, en

(487) Parlamento Europeo. Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Defensor del Pueblo Europeo y sobre las condiciones de ejercicio de sus funciones de 14 de octubre de 1992, documento A3-0298/92, p. 16.

ningún momento del precepto se reclama la autorización de la institución afectada para que el funcionario declare, sin embargo se le impone declarar de acuerdo a las instrucciones recibidas de ésta.

5) La ordenación de las relaciones entre los Ombudsmen nacionales y el Defensor del Pueblo europeo

“Con vistas a reforzar la eficacia de sus investigaciones y proteger mejor los derechos y los intereses de las personas que le presenten reclamaciones, el DP podrá cooperar con las autoridades correspondientes existentes en algunos Estados miembros, respetando las legislaciones nacionales aplicables. El DP no podrá exigir por esta vía documentos a los que no tendría acceso en aplicación del art. 3” (art. 5 del Estatuto). Mediante este precepto se pretenden sentar las bases de la futura cooperación entre los *Ombudsmen* nacionales, allí donde esté creada la institución, y el Mediador comunitario, la cual podrá iniciarse mediante contactos informales para llegar finalmente a la adopción de acuerdos institucionales.

La articulación de las relaciones entre los distintos defensores nacionales y el Mediador europeo ha constituido uno de los elementos más controvertidos desde que se gesta la idea de la creación de la institución en el seno de las Comunidades Europeas en los años 70. El inicial rechazo al nuevo órgano comunitario, da paso a una intervención activa de los *Ombudsmen* estatales encaminada a definir con precisión los contornos de la institución, especialmente su ámbito competencial, con objeto de evitar solapamientos ineficaces y la merma de las atribuciones encomendadas a los defensores nacionales. De esta participación deriva la delimitación de los espacios de actuación de estos órganos, quedando reservados a los comisionados nacionales la supervisión de los actos administrativos dictados en ejecución de la normativa comunitaria.

El art. 5 insiste en que la relación se fundamentará sobre la colaboración entre los *Ombudsmen* nacionales y el europeo, por lo tanto queda despejado y descartado el temor de los defensores nacionales acerca de la relación jerárquica o de primacía del Mediador comunitario respecto a ellos, en virtud de la cual quedarían sometidos a las directrices del órgano comunitario. Puesto que en el TCE y en el Estatuto se delimita claramente el ámbito competencial de la institución comunitaria, no parece que surjan problemas para llegar a la adopción de acuerdos de cooperación entre los órganos nacionales y el DP europeo.

Más complejo pudiera resultar encontrar fórmulas de cooperación en aquellas situaciones en las que, debido al impreciso reparto de funciones definido por los arts. 2 y 3 TCE, las instituciones actuasen en el límite de las competencias comunitarias o de las estatales. Como medida adecuada para dar respuesta a estos casos, determinados sectores doctrinales proponen establecer, aunque sea con carácter informal, una especie de recurso prejudicial de los mediadores nacionales al DP europeo a través del que se determinaría cuál es la institución a quien compete tramitar la queja⁴⁸⁸, sin embargo, la implantación de esta medida requeriría un alto grado de cooperación entre los distintos *Ombudsmen*, la cual en estos momentos parece difícil de alcanzar.

Muchos autores ven en la delimitación competencial diseñada en el art. 138 E TCE y la decisión parlamentaria un reflejo del principio de subsidiariedad establecido en el art. 3 B TUE. Astarloa Huarte-Mendicoa no descarta la posibilidad de que la institución nacional llegue a rendir cuentas de su gestión ante el Parlamento Europeo, respecto de la vigilancia y corrección de las irregularidades cometidas por las autoridades nacionales en la aplicación del Derecho comunitario⁴⁸⁹. El sector más crítico de la doctrina, al que

(488) PLIAKOS, A. Le Médiateur de l'Union européenne. *Cahiers de Droit Européen*, p. 580.

(489) ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. El Defensor del Pueblo. En *Jornadas organizadas por la cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, los días 2 y 3 de noviembre de 1992*. Madrid: Universidad Carlos III, 1993, p. 173.

pertenece Moreiro González, considera que no se ha respetado el principio de subsidiariedad, ya que, y cito textualmente a este autor: “si se crea un órgano de dudosa utilidad para el ciudadano y muy restringido en sus funciones, que como ha quedado demostrado, dista mucho de parecerse al modelo clásico del *Ombudsman*. ¿No hubiera sido más acorde con el principio de subsidiariedad otorgar competencias en materia de control de los actos de las instituciones comunitarias a los *Ombudsmen* nacionales?”.

En aquellos países en los que no existe DP, como es el caso de Alemania⁴⁹⁰, empieza a cobrar vigor la idea de que esta cooperación entre el Mediador europeo se ejerza por parte de las comisiones de peticiones de los Parlamentos nacionales. La propuesta alemana planteada por Gero Pfennig durante las Cuartas Conferencias Europeas de *Ombudsmen* propugna que la Comisión de Peticiones del Bundestag continúe, en un primer momento, con la cooperación que se ha venido desarrollando entre la Comisión de Peticiones del Bundestag con su homónima comunitaria, de forma que, una vez transmitida al Parlamento Europeo la petición, sea éste, si estima que la misma es objeto de la competencia del Mediador, quien la remita a este órgano. De la misma forma, si el DP europeo requiere la colaboración de la Comisión de Peticiones del Bundestag, podrá dirigirse directamente a ella, o bien optar por la intermediación de la Comisión de Peticiones del Europarlamento⁴⁹¹.

(490) En Alemania no se ha introducido la figura del *Ombudsman* con competencias generales; desde 1957 en este país viene desarrollando sus funciones un *Ombudsman* sectorial: el *Wehrbeauftragte* u *Ombudsman* militar de la RFA, cuya competencia se circunscribe a la defensa de los derechos fundamentales del personal militar, así como a la verificación del respeto de las reglas de comportamiento democrático en el ordenamiento interno de las fuerzas armadas.

(491) PFENNIG, G. *Coopération entre les institutions des droits du citoyen au niveau national et européen*. Fourth European Ombudsman Conference 1994.05.31-06.04 Berlín, pp. 5 y 6.

El modelo de relaciones actualmente vigente entre la Comisión de Peticiones del Parlamento de Estrasburgo y las comisiones de peticiones de los parlamentos nacionales puede convertirse en un sistema que determine en gran medida la futura cooperación Mediador europeo-Ombudsmen nacionales. Sin embargo, canalizar la colaboración entre la institución comunitaria en aquellos países no dotados de defensores con la Comisión de Peticiones nacionales a través, precisamente, del órgano comunitario que con más dureza ha rechazado su creación, por cuanto la misma suponía un recorte importante de sus competencias, no nos parece una idea especialmente acertada si se pretende la consolidación y el desarrollo de la institución del *Ombudsman* en el seno de la Unión Europea.

Analizados los poderes inquisitivos atribuidos al Mediador por el ordenamiento comunitario, fácilmente nos damos cuenta del importante recorte que ha sufrido la institución, si la comparamos con nuestros defensores nacionales: limitación del acceso a los documentos clasificados como secretos, así como a los documentos procedentes de los Estados miembros, exclusión de las visitas de inspección, restricción de las posibilidades de interrogatorio a los funcionarios y agentes comunitarios e incapacidad para vencer por sí mismo la falta de asistencia por parte de la administración implicada.

6) La limitación de la capacidad resolutoria del Defensor del Pueblo: su dependencia respecto del Parlamento Europeo

El *Ombudsman* carece de poder para imponer a las partes afectadas sus decisiones, sin embargo ello no presupone que el *Ombudsman* no disponga de facultades “resolutorias”. Efectivamente, la institución se caracteriza por la ausencia de potestad coercitiva directa, es decir, sus resoluciones no vinculan jurídicamente a la Administración, ni crean ni reconocen derechos en favor de los ciudadanos. Pese a todo esto, un buen número de las

decisiones dictadas por los *Ombudsmen* son acatadas por la Administración. Los artífices de ese cumplimiento son por una parte la *auctoritas* de la institución, y por otra, el temor a aparecer en los informes, en especial, a la difusión de los mismos.

El prestigio de la institución de cara a los particulares y a la Administración es fundamental para que las recomendaciones del Defensor del Pueblo sean escuchadas. A la adquisición de *auctoritas* de la institución contribuirá sustancialmente el respeto social obtenido por la Cámara legislativa, de la cual es un órgano auxiliar y con la cual comparte el ejercicio de la función de control de los actos del ejecutivo. Asimismo, el respaldo constante del Parlamento a la actividad del *Ombudsman* es necesario para que la institución adquiera prestigio, haciéndose más evidente durante los primeros momentos de su andadura, puesto que todo su poder de convicción residirá en la vinculación del *Ombudsman* con el Parlamento.

La difusión de su obra a través de los medios de comunicación favorecerá el conocimiento de sus actuaciones por los ciudadanos, al mismo tiempo que generará confianza en la potestad conciliadora de la institución, la cual en última instancia inducirá a los particulares a interponer sus quejas ante el *Ombudsman*. Sin embargo, no sería posible captar la estima popular si el titular no encarnara los valores defendidos por la institución. La honorabilidad, competencia e independencia del *Ombudsman* resultan imprescindibles para que la institución arraigue en la sociedad. Por esta razón se le somete a un rígido sistema de incompatibilidades y condiciones de elegibilidad.

El *Ombudsman* “no vence, convence”⁴⁹², se trata, en definitiva, de una Magistratura de disuasión o persuasión.

La LODP y, en consecuencia, la Ley del Ararteko, por cuanto resulta en su regulación deudora de la norma estatal, distinguen

(492) FAIRÉN GUILLÉN, V. *El Defensor del Pueblo: el Ombudsman*, p. 6.

una diversa graduación, no siempre clara, en la voluntad coercitiva de las diferentes resoluciones dictadas por el *Ombudsman*. De manera muy somera, podríamos indicar que la forma menos coercitiva la constituye la sugerencia, a través de la cual se insta de modo razonado a la Administración a modificar su comportamiento, sin que en ningún momento se cuestione la legalidad de la actuación administrativa. Las recomendaciones suponen el peldaño inmediatamente superior, en virtud de las mismas se pretende corregir actos ilegales o injustos, así como lograr la mejora de los servicios que presta la Administración. En último lugar se sitúan las advertencias y recordatorios de los deberes legales: en estos casos la acción administrativa vulnera el ordenamiento jurídico. Normalmente la advertencia y el recordatorio de los deberes legales suelen preceder a la reacción en vía jurisdiccional contra el funcionario o trabajador responsable del comportamiento antijurídico⁴⁹³.

Si nos trasladamos al Estatuto del DP europeo, nos encontramos con que la “capacidad resolutoria” de la institución, se encuentra enormemente recortada. Constatado un supuesto de mala administración por el Mediador, se dirigirá a la institución u órgano afectado formulando, en su caso, proyectos de recomendación. La institución u órgano denunciado enviará un informe detallado dentro de un plazo de tres meses. Posteriormente el DP remitirá un informe al Parlamento Europeo y a la institución u órgano interesado, en el cual podrá formular recomendaciones. El reclamante será informado por el DP acerca de los resultados de la investigación, del informe de descargos presentado por la institución u órgano afectado y de las recomendaciones formuladas por el DP.

La función específica del Mediador comunitario consiste, como claramente indican su denominación francesa y el art. 3.5, en

(493) LÓPEZ BASAGUREN, A. y MAESTRO BUELGA, G. *El Ararteko*, pp. 213 a 220.

buscar, en la medida de lo posible, con la institución u órgano afectado una solución que permita eliminar los casos de mala administración y satisfacer la reclamación del demandante. Parece que se encuentra lejos del propósito de su creador encomendarle la denuncia pública de los casos de mala administración, la cual se atribuye al Parlamento Europeo.

Consideramos que resulta insuficiente la asignación de funciones de conciliación a un órgano al cual se le ha encargado la supervisión de los actos de la Administración “privativa” europea, en especial para resolver los casos más graves de abusos cometidos por ésta, puesto que no sólo no se presentan a la opinión pública los hechos denunciados, sino que tampoco contribuye a favorecer la transparencia de la actuación de las instituciones comunitarias. Por otra parte, dada la manifiesta dependencia que presenta respecto del Parlamento de Estrasburgo, pues todos los informes que elabore sobre cada expediente investigado habrá de elevarlos a la Eurocámara, hace dudar de la capacidad decisoria autónoma de este órgano. Moreiro González llega a cuestionar el carácter de Magistratura de persuasión del DP europeo⁴⁹⁴.

Un problema adicional constituye el hecho de que hasta el momento la Comisión de la Comunidad Europea, órgano sobre el que se centrará el objeto de la supervisión del DP, ha desempeñado la función de mediador en el restablecimiento del orden jurídico comunitario. De cara al futuro el *Ombudsman* europeo habrá de compartir con ésta dicha competencia, y, además, en condiciones desfavorables. La Comisión, en cuanto que guardiana de la ejecución del Derecho comunitario, está legitimada para interponer contra uno o varios Estados miembros un recurso de incumplimiento ante el Tribunal de Luxemburgo (art. 169 TCEE); por el contrario, el acceso al TJCE está negado al Defensor, y en segundo

(494) MOREIRO GONZÁLEZ, C. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, p. 225.

lugar, en el seno de la Comisión llevan funcionando unidades administrativas, dotadas de personal cualificado, encargadas de recibir las quejas de los particulares relativas a presuntas violaciones del Derecho comunitario, como consecuencia de las acciones u omisiones de los Estados miembros, o de los mismos órganos e instituciones comunitarias⁴⁹⁵.

Teniendo en cuenta las limitadas facultades indagatorias y el escasísimo poder resolutorio otorgado al Mediador comunitario, le va a resultar muy difícil intervenir en la actividad administrativa de los órganos e instituciones de la Unión.

III.J. La articulación de las relaciones entre el Defensor del Pueblo y el Parlamento Europeo

El DP europeo es, en cuanto comisionado parlamentario, un órgano auxiliar de la Eurocámara que colabora con ésta en el control de la actuación del ejecutivo comunitario, supervisando la actividad administrativa realizada por los órganos e instituciones de la Comunidad. Sin embargo, la especial vinculación del Mediador respecto del Parlamento Europeo excede del contenido de los tradicionales lazos de unión entre ambas instituciones. Como hemos puesto de relieve en anteriores epígrafes, la figura comunitaria se encuentra, pese a que se le reconoce plena autonomía funcional, supeditada a las decisiones de los eurodiputados en el desenvolvimiento ordinario de su tarea. En palabras de Pliakos “la libertad de actuación del DP respecto del Parlamento Europeo no es una realidad, sino una autonomía mutilada, una autonomía virtual”⁴⁹⁶. Ejemplos de lo anteriormente mencionado los constitu-

(495) MOREIRO GONZÁLEZ, C. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, pp. 225 a 227.

(496) PLIAKOS, A. Le Médiateur de l'Union Européenne. *Cahiers de Droit Européen*, p. 564.

yen: la obligación de acudir a la Cámara para que ésta “elimine” las prácticas obstruccionistas adoptadas por las entidades objeto de investigación, la necesidad de recurrir al Parlamento Europeo en los casos en que se le impida el acceso a documentación clasificada como secreta, el deber de someter los informes elaborados sobre cada caso concreto a la Eurocámara para que ésta se pronuncie al respecto. Dependencia que se incrementará en el momento en el que a partir de enero, si se cumplen las previsiones, comience a ejercer sus funciones el primer DP europeo, porque toda su fuerza de persuasión radicará en el hecho de ser un órgano auxiliar de la única institución elegida democráticamente por los ciudadanos europeos.

La presencia del Parlamento Europeo en su órgano auxiliar es evidente: él nombra a su titular y solamente a él le corresponde iniciar el procedimiento de remoción, aunque la decisión final escapa a su competencia. En todo caso, el cese del DP no tendrá lugar por razones de oportunidad o por causa de la pérdida de la confianza de la Cámara en el titular de la institución, ya que la relación entre el DP y el Parlamento Europeo no puede calificarse de fiduciaria. Una vez nombrado éste, no precisa de la confianza de la Eurocámara para desempeñar su función.

Fuera de los supuestos de nombramiento e iniciativa en el cese del Mediador, de acuerdo con el art. 9.1 del Estatuto⁴⁹⁷, el Parlamento Europeo no podrá interferir en el actuar ordinario de la institución. La decisión parlamentaria ni siquiera prevé la decisión parlamentaria la posibilidad de que la Cámara pueda dictar instrucciones generales sobre la actuación del Mediador. Esta facultad extendida en el Derecho comparado no desvirtúa la plena auto-

(497) Art. 9.1 del Estatuto: “El DP ejercerá sus funciones con total independencia y atendiendo al interés general de las Comunidades y de los ciudadanos de la Unión. En el ejercicio de sus funciones, no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrá de cualquier acto incompatible con la naturaleza de sus funciones”.

mía de que goza el *Ombudsman* en el ejercicio de sus funciones, puesto que la misma se centra en la capacidad del Parlamento de dictar normas que reglamenten el funcionamiento de la institución, sin que en ningún caso pueda comprender la habilitación al Parlamento para otorgar órdenes concretas y pormenorizadas sobre los casos concretos planteados.

Aparentemente, de lo anteriormente expuesto parece deducirse un especial reforzamiento de la independencia funcional del DP europeo, pero no creemos que sea ésta la conclusión a extraer, la Eurocámara no precisa aprobar instrucciones generales, porque es la misma Cámara la que supervisa caso por caso las investigaciones efectuadas por el Mediador. Moreiro González rechaza esta previsión porque “parece evidente que al DP no se le deja ninguna opción para, una vez comprobado el caso de mala administración, tomar las medidas oportunas para solventar el problema denunciado por el reclamante. Por el contrario, se le acota su autonomía en favor del Parlamento Europeo, que es el órgano que determina la conducta política a seguir después de haber evaluado las circunstancias”⁴⁹⁸.

El nuevo órgano se acomoda al perfil deseado por la Comisión de Peticiones que reclamaba que “el Mediador tendrá una independencia funcional, pero su naturaleza y sus objetivos no son comprensibles sin una referencia a las funciones de control del Parlamento Europeo con respecto a las cuales el Mediador tiene un papel auxiliar”⁴⁹⁹.

La relación de auxiliariedad definida por los tratados constitutivos y el Estatuto entre el DP y el Parlamento Europeo difiere notablemente del contenido asignado a ese vínculo por la

(498) MOREIRO GONZÁLEZ, C. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, p. 225.

(499) MOREIRO GONZÁLEZ, C. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, p. 231.

doctrina⁵⁰⁰. En puridad de términos, el Mediador europeo no encaja perfectamente dentro del calificativo de órgano auxiliar de la Asamblea comunitaria, ya que no concurren algunas características definitorias de este tipo de nexo, en especial la independencia de sus actuaciones.

1) La Comisión de Peticiones como vehículo de comunicación entre el Defensor del Pueblo y el Parlamento Europeo

El establecimiento de relaciones entre dos órganos exige como primera premisa definir el canal a través del cual entrarán en contacto ambos órganos. De forma ordinaria, la comunicación del DP europeo con el Parlamento de Estrasburgo tendrá lugar por medio de la Comisión de Peticiones⁵⁰¹, descartándose la creación

(500) VARELA, J. La Naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo. *REDC*, 1983, nº 8, p. 67. “el carácter auxiliar del DP. quiere decir, ante todo, dos cosas: Primero, que no es un órgano constitucional, tanto por las funciones que lleva a cabo, como por la vinculación no paritaria que le vincula a las Cortes (...). Segundo, que no es un órgano interno, de las Cortes, sino que actúa respecto de ellas con una indudable autonomía orgánica y funcional, ínsita, como se ha visto en los órganos auxiliares. Su voluntad, por ende, no puede ser imputada a las Cortes, ya que el DP actúa en nombre propio y no en el de aquéllas. Puede decirse, en puridad, que la Constitución y la LODP, al establecer un nexo entre el DP y las Cortes Generales, no han perseguido tanto un efecto de carácter positivo, la vinculación de este órgano al Parlamento, como uno de carácter negativo: su total desvinculación respecto al ejecutivo”.

AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTARIA, J. A propósito del Defensor del Pueblo: los rasgos definidores de la posición jurídica de los órganos auxiliares. *RAP*, 1986, nº 109, pp. 35 y ss. Identifica como órganos auxiliares a aquellos que tienen atribuidas funciones estatales y realizan la actividad técnica del Estado, ayudando a garantizar la correcta actuación estatal en ciertos campos especialmente complejos. La misión encomendada a estos órganos consiste en el “ejercicio riguroso, objetivo e independiente de sus atribuciones”.

(501) Resolución del PE de 25 de junio de 1993 sobre los trabajos de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 1992-93, punto 10, *DOCE* N° C de 19 de julio de 1993.

de una Comisión *ad hoc*, solución frecuente en el Derecho comparado para articular orgánicamente las relaciones entre el *Ombudsman* y la Asamblea legislativa⁵⁰².

En cuanto que órgano de relación del Parlamento Europeo con el DP, la comisión de Peticiones asumirá:

- El examen de las candidaturas y propuestas de designación del DP.
- El examen de la propuesta de Reglamento interior del DP.
- El examen de los informes anuales y de los informes especiales que elabore el DP.
- La cooperación entre el DP y la Comisión de Peticiones.

La adopción de esta decisión plantea un problema adicional, dada la enorme rivalidad que se ha venido constatando durante la tramitación de la figura del DP europeo, de la Comisión de Peticiones respecto del órgano que se estaba gestando.

El art. 8 D TUE reconoce el derecho de petición a todo ciudadano de la Unión. Este derecho no nace con el Tratado de Maastricht, con anterioridad el Parlamento Europeo a través de su Reglamento había atribuido este derecho a los ciudadanos de la Comunidad, a título individual o colectivo (art. 128). Es precisamente el art. 138 D TCE el que configura el contenido de este derecho, al disponer que: “cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre aquellas materias que sean competencia de la comunidad y le afecten directamente”.

502 El ejemplo más cercano lo constituye la configuración de la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el defensor del Pueblo por la Ley Orgánica 2/92 de 5 de marzo.

Como consecuencia de la adopción de este precepto por los Estados miembros, la Comisión de Peticiones asiste a una primera limitación de su ámbito competencial, puesto que la exigencia de la afectación directa del peticionario por la actuación comunitaria excluye la posibilidad de interponer solicitudes generales o de naturaleza política, que hasta ese momento habían sido remitidas a esta Comisión⁵⁰³.

Atendido el campo de actuación del DP, la recepción de quejas de los ciudadanos y la ausencia de una clara delimitación de las respectivas áreas de competencia de los dos órganos, no resulta sorprendente el rechazo sistemático por parte de la Comisión de Peticiones de la creación de un nuevo órgano llamado a desempeñar sus mismas funciones, máxime cuando desde 1989, y gracias a un acuerdo interinstitucional con la Comisión y el Consejo, ha logrado dar respuesta a las peticiones que los ciudadanos le han ido remitiendo. No sólo su prestigio, sino también su continuidad en la resolución de los problemas de los ciudadanos europeos se verían comprometidos con la eficaz actuación del DP. La Comisión de Peticiones, lejos de ser un órgano que se limita a dar traslado de las peticiones a posteriores destinatarios, papel al que han quedado reducidas las comisiones de peticiones en numerosos Estados europeos, tiene atribuida una importante capacidad resolutoria.

Ante el fracaso de la negativa a la constitución del DP europeo, defendida con vigor por la Comisión de Peticiones, el órgano parlamentario no ha dudado en modificar su posicionamiento, solicitando en todo momento, desde la ratificación del Tratado de la Unión Europea, convertirse en órgano que canalice la comunicación entre el Parlamento Europeo y el Mediador, más con ánimo de someter a su control a su mayor contrincante, que de articular las relaciones entre la Eurocámara y su comisionado.

(503) EPAMINONDAS, M. The right to petition the European Parliament after Maastricht. *European Law Review*, abril de 1994, pp. 169 a 183.

Con objeto de evitar el solapamiento de la actividad de la Comisión de Peticiones y del DP, que impediría el coherente funcionamiento de ambos órganos, se hace necesario definir las relaciones Comisión de Peticiones-Mediador, ante la dificultad de delimitar *a priori* las actuaciones administrativas comunitarias que quedan sometidas en el ámbito competencial de cada uno de los dos órganos. La propuesta de la Comisión de Asuntos Institucionales sostiene que la resolución de los asuntos de carácter político, así como la valoración política de los casos de mala administración se concentre en manos del Parlamento. Evidentemente, ello no puede ser atribuido al DP, ya que su función no consiste en emitir valoraciones políticas de los actos desarrollados por el ejecutivo comunitario, sino mediar entre el particular y las instituciones comunitarias con el fin de satisfacer los intereses de ambos. La mejor solución consistiría para esta Comisión en “permitir al DP que desempeñe plenamente su función, y tras el informe, permitir al Parlamento que tome las disposiciones necesarias para, si procede, dar curso a sus conclusiones. Por otra parte, el Parlamento podrá remitir al DP las peticiones que, a su juicio, puedan solucionarse mejor mediante un procedimiento informal que mediante una actuación del Parlamento, reservándose naturalmente el poder de intervención tras el informe. Es posible que el DP considere oportuno remitir sus actuaciones al Parlamento, para que éste las considere dentro del procedimiento de las peticiones, pero esto no puede ocurrir sin el consentimiento del recurrente”⁵⁰⁴. De alguna manera, la voluntad de la Comisión de Asuntos Institucionales ha tenido proyección en el texto del Estatuto, puesto que se posibilita a la Cámara comunitaria pronunciarse sobre cada informe particular elaborado por el Mediador. Esta configuración de las relaciones Parlamento Europeo-DP, lejos de consolidar y reforzar al comisionado parlamentario europeo, incrementan su sumisión respecto de la Eurocámara, contribuyen-

(504) Parlamento Europeo, Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo europeo y sobre las condiciones de ejercicio de sus funciones de 14 de octubre de 1992, documento A3-0298/92, pp. 15 y 16.

do a desnaturalizar la figura hasta convertirla en instrumento del que se sirve el Parlamento Europeo para ejercitar sus competencias de control sobre el ejecutivo bifronte comunitario.

Es plenamente deseable que exista una perfecta comunicación entre el Mediador y la Comisión de Peticiones y que de estas buenas relaciones se derive un intercambio de quejas y de peticiones cuando su eficaz resolución aconseje su sumisión al otro órgano. Pero quizás hubiese facilitado la consecución de este propósito la constitución de una comisión *ad hoc* de relación del Parlamento Europeo y el DP. Los recelos y temores de la Comisión de Peticiones respecto del Mediador no parece que vayan a contribuir a un rápido entendimiento entre ambos órganos. Tampoco nos parece que sea la solución más adecuada el “sometimiento” de un órgano débil en cuanto a potestades de investigación y facultades de intervención en la actividad administrativa, cual es el DP europeo, a una Comisión mucho más poderosa que él y cuyas buenas intenciones están aún por demostrar, si lo que se pretende es dotar de autonomía y posibilidades reales de actuación al comisionado parlamentario europeo. Actualmente no resulta fácil imaginar a la Comisión de Peticiones cediendo asuntos al Mediador porque la tramitación de la petición como reclamación favorezca su resolución⁵⁰⁵, especialmente si se tienen en cuenta las últimas demandas de esta Comisión, en virtud de las cuales reclama una cierta asimilación al régimen jurídico del DP en lo que respecta al acceso a la documentación comunitaria⁵⁰⁶. Más bien

(505) El art. 128.8 RPE relativo al derecho de petición tras la reforma aprobada por el Pleno del Parlamento Europeo el 15 de septiembre de 1993 incorpora esta previsión, al disponer que: “la Comisión (de Peticiones) podrá, si lo considera oportuno, someter la cuestión al DP”.

(506) “Si la Comisión Europea está obligada a transmitir documentos e informaciones al Defensor del Pueblo, órgano nombrado por el Parlamento Europeo y políticamente responsable ante éste, con mayor razón debe facilitar estos mismos documentos e informaciones al Parlamento Europeo”. Parlamento Europeo. Informe de la Comisión de Peticiones sobre los trabajos de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 1993-1994.

podríamos intuir que es probable que en el futuro la Comisión de Peticiones se pronuncie activamente sobre la actividad desarrollada por el DP europeo, aprovechando las facultades que a tal efecto le han sido atribuidas por la Resolución de 25 de junio de 1993 del Parlamento Europeo.

2) Los informes elaborados por el Defensor del Pueblo europeo

La relación del *Ombudsman* con la Cámara que lo designó se sustancia, fundamentalmente, a través de la presentación de informes. La Decisión parlamentaria de 9 de marzo de 1994 prevé la existencia de dos tipos de informes: los informes sobre los casos individuales de mala administración y los informes generales anuales.

Por ahora y hasta el momento en que esté concluida la reforma del Reglamento del Parlamento Europeo que actualmente se está tramitando, desconocemos cuál será el contenido de estos informes, el procedimiento mediante el cual serán aprobados, el tipo de posicionamiento que tome la Asamblea respecto a los mismos o la difusión que estos alcanzarán. Cuestiones todas ellas de indudable trascendencia, por cuanto de ellas depende la consolidación y el arraigo de la figura ante la ciudadanía europea.

Las referencias realizadas sobre los informes en el Estatuto son mínimas; en relación con el informe general anual solamente dispone que “al final de cada período anual de sesiones, el DP presentará al Parlamento Europeo un informe sobre los resultados de sus investigaciones” (art. 3.8). En lo relativo al informe particular de los casos de mala administración, la alusión es incluso menor, ya que sólo constata el carácter imperativo de la remisión de los mismos (primer inciso del art. 2.7).

Tras la publicación de la Resolución de 25 de junio de 1993 del Parlamento Europeo conocemos que el examen de los informes

anuales y de los “informes sobre asuntos especiales del DP” corresponde a la comisión encargada de encauzar las relaciones Parlamento Europeo-DP: la Comisión de Peticiones⁵⁰⁷. Este órgano de la Eurocámara solicitó en su opinión al informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Estatuto del DP europeo y sobre las condiciones de ejercicio de sus funciones que: “La Comisión de Peticiones debería de estar facultada para emplear, con vistas a adoptar una adecuada acción política, todas las medidas previstas en los arts. 128 y 129 del Reglamento del Parlamento Europeo y confirmadas por los usos establecidos, como si de una petición se tratara. Estas incluyen:

- decidir la elaboración de un informe o emitir cualquier tipo de opinión sobre la cuestión suscitada;
- transmitir el caso para información o examen a otra comisión parlamentaria, o bien solicitar la opinión de otra comisión, de acuerdo con el art. 120;
- solicitar a la Comisión que le proporcione información, remita documentación adicional o le permita el acceso a sus servicios;
- pedir al Presidente del Parlamento que su opinión sea remitida a la Comisión o al Consejo;
- pedir al Presidente del Parlamento que intervenga en el órgano o en la institución competente encargada de alcanzar una solución amistosa⁵⁰⁸.

Con vistas a ordenar la cooperación entre la Comisión de Peticiones y el *Ombudsman* y con objeto de preparar las acciones anteriormente mencionadas, la Comisión habría de tener derecho a solicitar al *Ombudsman* la asistencia a las reuniones de esta

(507) Párrafo 10 de la Resolución sobre los trabajos de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 1992-1993 de 25 de junio de 1993. *DOCE* N° C 194 de 19 de julio de 1993.

(508) Competencia no atribuida a la Comisión de Peticiones en el examen de las peticiones recibidas por el art. 129 del RPE.

Comisión⁵⁰⁹. Solicitud que excede del contenido de la mera presentación del Informe a la Comisión de relaciones con el Parlamento y a través de la cual se intenta asumir las competencias asignadas al Mediador, cuando ya resulta sorprendente e inusual el hecho de que sea preciso elevar informes de los casos de mala administración de forma individualizada.

Los Estados que han adoptado la institución del *Ombudsman*, con el fin de favorecer su actuación autónoma, han optado por sistemas de seguimiento de la labor de sus comisionados menos agobiantes, cuales son los informes generales anuales o los informes extraordinarios, cuando la gravedad y urgencia de los hechos así lo aconsejan. Estos informes no sólo van a ser de utilidad a la Asamblea parlamentaria para conocer la situación de la actuación administrativa, sino también para evaluar la acción del propio *Ombudsman*, por cuanto reflejan el balance general de un año de actividad de la institución: número de quejas, investigaciones realizadas, actos de obstruccionismo detectados, recomendaciones no tenidas en cuenta...

El análisis del informe anual del Mediador será inicialmente abordado por la Comisión de Peticiones, la cual ha reclamado que se le dé la oportunidad de preparar una respuesta política al informe. Con carácter meramente indicativo, esta Comisión ha determinado cuál habría de ser el contenido de este tipo de informes, que “en todo caso contendrán datos estadísticos relativos al número de peticiones, su contenido, la nacionalidad de los reclamantes, los Estados miembros afectados, la duración de las investigaciones del *Ombudsman*, y el número de casos resueltos”⁵¹⁰.

(509) La referencia tras la reforma del Reglamento de octubre de 1993 ha de entenderse realizada a los arts. 147 y 157.

Parlamento Europeo. Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo europeo y sobre las condiciones de ejercicio de sus funciones de 14 de octubre de 1992, documento A3-0298/92, pp. 25 y 26.

(510) Traducción libre. Parlamento Europeo. Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales de 14 de octubre de 1992, p. 26.

3) La incapacidad del Defensor del Pueblo europeo para emitir recomendaciones en materia legislativa

Una facultad generalizada en las legislaciones escandinavas sobre *Ombudsman* es la relativa al reconocimiento del poder del *Ombudsman* para proponer modificaciones en las normas vigentes o para denunciar las lagunas del ordenamiento jurídico. En este sentido, nuestra Ley reguladora del Ararteko (art. 11.b) habilita al comisionado parlamentario autonómico para señalar las deficiencias existentes, a su juicio, en la legislación y para formular recomendaciones, que habrán de incluirse en los informes elaborados por la institución, “a fin de dotar a la actuación administrativa y a los servicios públicos de la necesaria objetividad y eficacia en garantía de los derechos de los administrados”. Tal facultad de propuesta o de modificación de la normativa vigente en absoluto ha sido reconocida al DP europeo. La Comisión de Peticiones se ha mostrado partidaria de reconocer esta atribución al Mediador comunitario y, en tal sentido, defendió en su opinión al Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales de 14 de octubre de 1992 que “el informe anual debería permitir al Parlamento Europeo descubrir algunas deficiencias y lagunas del Derecho comunitario”⁵¹¹.

III.K. La relación del Mediador con los órganos jurisdiccionales: la negación de la posibilidad de reacción en vía jurisdiccional

Aunque el legislador comunitario extiende el ámbito de actuar del DP europeo a la detección y, en la medida de lo posible, mediación y eliminación de los casos de mala administración constatados en la actividad del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal de Luxemburgo, la labor investigadora del Mediador cesará en el mismo momento en que el reclamante interponga ante

(511) Documento A3-0298/92, p. 28.

algún órgano jurisdiccional de la Comunidad Europea un recurso sobre los hechos alegados. Igualmente, declarará inadmisibles todas aquellas reclamaciones respecto de las que esté en curso o haya concluido un procedimiento judicial. En todo caso las reclamaciones presentadas ante el DP no interrumpirán los plazos de recurso fijados por los procedimientos judiciales, cuyas resoluciones, en contraposición con las adoptadas por el *Ombudsman*, sí están dotadas de fuerza coercitiva directa.

Si en el marco de sus investigaciones el DP tiene conocimiento de hechos constitutivos de sanción penal, informará inmediatamente las autoridades nacionales competentes por medio de las Representaciones Permanentes de los Estados miembros ante las Comunidades Europeas, así como, en su caso, a la institución comunitaria a que pertenezca el funcionario o el agente afectado, sin que pueda instar por sí solo ningún tipo de reclamación contra esos actos en la vía jurisdiccional.

La doctrina ha reclamado la atribución de legitimación al DP para impugnar determinadas conductas adoptadas por los órganos e instituciones de la Comunidad ante el TJCE; sin embargo, la petición de los autores no ha encontrado acogida ni en el TUE, ni en el Estatuto. Se agudiza de esta forma su debilidad respecto a las instituciones comunitarias sometidas a su supervisión, todas las cuales tienen reconocidas vías de acceso al Tribunal de Luxemburgo⁵¹².

(512) Son instituciones comunitarias de acuerdo con el art. 4 TUE: el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Luxemburgo y el Tribunal de Cuentas.

El Parlamento Europeo tiene atribuida la legitimación para interponer el llamado recurso por omisión, en virtud del art. 175 TCE, conforme a este precepto: “en caso de que, en violación del presente tratado, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión se abstuvieren de pronunciarse, los Estados miembros y las demás instituciones de la Comunidad, podrán recurrir al Tribunal de Justicia con objeto de que se declare dicha violación...”

El concepto de “tratado” debe ser interpretado en sentido amplio, incluyendo el derecho derivado.

III.L. Organización y funcionamiento de la oficina del Defensor del Pueblo europeo

Uno de los aspectos más relevantes de la organización y funcionamiento de la figura comunitaria, cual es la adopción de las normas de ejecución de la Decisión parlamentaria de 9 de marzo de 1994, ha sido encomendada al mismo Mediador en virtud del art. 14 de dicho Estatuto. No es frecuente en el Derecho comparado atribuir el desarrollo reglamentario de la institución al propio *Ombudsman*, sino que, por el contrario, la aprobación de las normas y reglas de funcionamiento es retenida por la Cámara, dado que éste es su órgano auxiliar. Estas normas de desarrollo reciben la denominación en algunos ordenamientos de “instrucciones”.

Al asignarse esta facultad al DP comunitario, su regulación se asemeja en este punto a la consignada en la disposición adicional segunda de la Ley reguladora del Ararteko, a través de la cual se reserva al propio Ararteko la potestad para la aprobación de su reglamento interno.

Otro aspecto destacado en la normativa comunitaria sobre el *Ombudsman* es el relativo a la asistencia de previsión de la figura del Adjunto y, en consecuencia, la laguna existente en torno a quién asumirá la sustitución del DP europeo en aquellas situaciones en las que de forma transitoria el titular de la institución no pueda desempeñar las funciones inherentes a su cargo.

El DP estará asistido por una secretaría, cuyo principal responsable será nombrado por el mismo Mediador. Probablemente este cargo de confianza sea el encargado de sustituir al comisionado en los casos de ausencia temporal, vacante o imposibilidad física.

Los funcionarios y agentes de la secretaría estarán sujetos a los reglamentos y reglamentaciones aplicables a los funcionarios y agentes de la Comunidad Europea, fijándose su número anual en el marco del procedimiento presupuestario. Los principios básicos sobre el número de agentes, así como los relativos a su condición

temporal o contractual, serán objeto de una declaración común de las tres instituciones. Las personas que con anterioridad a su designación como agentes de la secretaría del DP fuesen funcionarios comunitarios o de alguno de los Estados miembros, ejercerán sus funciones en comisión de interés de servicio, con plena garantía de reintegración en sus instituciones de origen una vez finalizada la investigación a ellos encomendada.

El presupuesto del DP figurará como anexo en la sección primera del presupuesto general de las Comunidades Europeas, referente a la dotación del Parlamento. Asimismo, el Parlamento Europeo fijará en su presupuesto los recursos, tanto de personal como materiales, que permitan al primer Mediador que se designe ejercer a partir de su nombramiento las funciones a él encomendadas.

Finalmente, la sede del DP se ubicará en la del Parlamento Europeo, conforme a la decisión adoptada de común acuerdo por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros relativa a la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados organismos y servicios de la Comunidad (*DOCE* N° C 341 de 23 de diciembre de 1992, p. 1).

IV. EXPECTATIVAS DE FUTURO

El Tratado de Maastricht pretende el acercamiento de las instituciones comunitarias al ciudadano europeo. Sin embargo, esta aproximación todavía no ha supuesto el aumento de la participación del ciudadano europeo en la toma de decisiones de la Unión. Los cambios institucionales, en este sentido, tras Maastricht son mínimos, quedando prácticamente reducidos al procedimiento de codecisión (art. 189 B TUE)⁵¹³. El Parlamento Europeo aumenta

(513) Art. 189 B TUE: 1. "Cuando en el presente Tratado, para la adopción de un acto, se haga referencia al presente artículo, se aplicará el procedimiento siguiente:

sus potestades normativas frente al Consejo y la Comisión, al atribuírsele un auténtico derecho de veto sobre las propuestas emanadas de estos órganos.

2. La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.

El Consejo adoptará por mayoría cualificada, previo dictamen del Parlamento Europeo, una posición común. Esta será transmitida al Parlamento Europeo. El Consejo informará plenamente al Parlamento Europeo de los motivos que les hubieren conducido a adoptar su posición común. La Comisión informará plenamente sobre su posición al Parlamento Europeo.

Si transcurrido un plazo de tres meses desde esa comunicación, el Parlamento Europeo

a) aprobare la posición común, el Consejo adoptará definitivamente dicho acto con arreglo a su posición común,

b) no tomare ninguna decisión, el Consejo adoptará el acto en cuestión con arreglo a su posición común,

c) indicare, por mayoría absoluta de sus miembros, que su intención es rechazar la posición común, informará de ello inmediatamente al Consejo. El Consejo podrá convocar una reunión del Comité de Conciliación a que se refiere el apartado 4 para dar una más amplia explicación de su posición. Seguidamente, el Parlamento Europeo deberá, o bien confirmar, por mayoría absoluta de sus miembros, su rechazo de la posición común, en cuyo caso el acto propuesto se considerará no adoptado, o bien proponer enmiendas conforme a lo dispuesto en la letra d) del presente apartado;

d) propusiere enmiendas de la posición común por mayoría absoluta de sus miembros, el texto modificado será transmitido al Consejo y a la Comisión, que emitirá un dictamen sobre estas enmiendas.

3. Si en un plazo de tres meses desde la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo las aprobare por mayoría cualificada todas ellas, éste modificará en consecuencia su posición común y adoptará el acto en cuestión; no obstante, el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad sobre aquellas enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión. Si el Consejo no adoptare el acto en cuestión, el presidente del Consejo, de acuerdo con el presidente del Parlamento Europeo convocará sin demora una reunión del Comité de Conciliación.

4. El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del Parlamento Europeo, procurará alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto, por mayoría cualificada de los miembros del Consejo y por mayoría simple de los representantes del Parlamento Europeo. La comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y adoptará todas las

Pese a que los ciudadanos no han visto ampliadas sus posibilidades de intervención en el proceso decisorio, el TUE ha querido tenerlos presentes, aunque sólo sea en la fase de control de la actuación comunitaria, mediante el reconocimiento del derecho de acceso al DP europeo (art. 138 E TCE).

En nuestra opinión la proclamación en favor de los millones de personas que viven dentro de los límites territoriales de la Comunidad Europea del *status* de ciudadano europeo constituye un primer esfuerzo de involucración de los particulares en la

iniciativas necesarias para favorecer un acercamiento de las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo.

5. Si en el plazo de seis semanas después de haber sido convocado, el Comité de Conciliación aprobare un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán de un plazo de seis semanas a partir de dicha aprobación para adoptar el acto en cuestión conforme al texto conjunto, pronunciándose respectivamente por mayoría absoluta de votos emitidos y por mayoría cualificada. Si una de ambas instituciones no aprobare el acto propuesto, éste se considerará no adoptado.

6. Si el Comité de Conciliación no aprobare un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado, salvo que el Consejo confirmare, por mayoría cualificada, en un plazo de seis semanas desde la expiración del plazo concedido al Comité de Conciliación, la posición común que haya acordado antes de iniciarse el procedimiento de conciliación, junto, en su caso, con las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo. En este supuesto, el acto en cuestión será finalmente adoptado, salvo que el Parlamento Europeo rechace el texto por mayoría absoluta de sus miembros, en un plazo de seis semanas a partir de su confirmación por el Consejo, en cuyo caso el acto propuesto se considerará no adoptado.

7. Los períodos de tres meses y de seis semanas a que se refiere el presente artículo podrán ampliarse a un mes y dos semanas, respectivamente, como máximo de común acuerdo por el Parlamento Europeo y el Consejo. El período de tres meses a que se refiere el apartado 2 se ampliará automáticamente en dos meses de aplicarse lo dispuesto en la letra c) de dicho apartado.

8. El procedimiento a que se refiere el presente artículo podrá extenderse a otros ámbitos, con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo N del Tratado de la Unión, sobre la base de un informe que la Comisión deberá presentar al Consejo a más tardar en 1996.

construcción europea. Convirtiéndose el derecho a presentar reclamaciones ante el *Ombudsman* comunitario en un tímido intento de crear auténticos órganos de control comunitarios de carácter no jurisdiccional, máxime si se tiene en cuenta lo limitado de su ámbito de actuación y sus facultades de intervención.

El déficit democrático tan esgrimido por la doctrina, la clase política y los tribunales constitucionales de aquellos Estados miembros dotados de un sistema de control jurisdiccional concentrado de la constitucionalidad, en contra de esta Organización Supranacional, continúa siendo un gran argumento crítico, plenamente válido, frente a la Unión Europea, ya que un altísimo porcentaje de sus normas emanan de órganos carentes de representación popular.

Muchos autores al abordar el fenómeno de la “supranacionalidad”, constatan la similitud existente entre la distribución del poder en el seno de la Comunidad y la vigente en las incipientes monarquías parlamentarias decimonónicas. El principio de división de poderes, tal y como lo conoce el moderno constitucionalismo, es ajeno al orden jurídico comunitario. La Asamblea de Estrasburgo participa con el ejecutivo europeo en el ejercicio de la función normativa, si bien de forma todavía marginal. Por otra parte, la Cámara aún se encuentra lejos de convertirse en el órgano de control del ejecutivo comunitario: Comisión y Consejo. La ausencia de un sistema de contrapesos y límites entre las instituciones comunitarias constituye el elemento definidor de la “supranacionalidad”.

Aunque algunas de las circunstancias que se produjeron a principios de siglo en Suecia se reproducen en la actual organización de la Unión Europea, El DP configurado por el art. 138 E TUE y la Decisión del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 1994 poco tiene en común con el controlador de la Administración definido por la legislación sueca en 1809: órgano unipersonal débil, con atribuciones cuyos contornos no han sido claramente

delimitados⁵¹⁴, las cuales habrá de compartir con instituciones sometidas a su propio control -la Comisión de la Comunidad Europea-, y con órganos que, de alguna forma, van a supervisar el desarrollo de sus actuaciones -la Comisión de Peticiones-, con los que además habrá de llegar a acuerdos para hacer posible el ejercicio ordinario de sus competencias. Conjunto de paradojas, difícil de articular para esta nueva figura.

La pretendida debilidad del DP se adecúa perfectamente a la caracterización propuesta por la Comisión de Peticiones, así como a la voluntad de dos de los Estados más poderosos en el seno de la Comunidad: Francia y Alemania, donde sus respectivos *Ombudsman* poco se asemejan al modelo escandinavo, pues se trata en ambos casos de órganos burocráticos y escasamente independientes⁵¹⁵.

El Mediador europeo se encuentra notablemente limitado en su actuación, todos los actos de ejecución de la normativa comunitaria acometidos por la Administración de los Estados miembros están exentos de la supervisión del *Ombudsman* europeo. El acceso requiere que con carácter previo el afectado “haya hecho adecuadas gestiones administrativas ante las instituciones u órganos de que se trate”. Igualmente, carece de potestad para pronunciarse sobre aquellos supuestos de irregularidades o abusos cometidos por los órganos e instituciones comunitarios, si sobre los mismos ha recaído una resolución jurisdiccional. No se le confiere facultad alguna para investigar en las oficinas de la Administración comunitaria. Se encuentra excluido del ámbito de la protección de los derechos fundamentales y, al mismo tiempo, se ha visto

(514) El concepto de “mala administración” no goza de tradición en el ordenamiento jurídico comunitario, y se esgrime por los distintos órganos e instituciones europeas como si de un concepto jurídico plenamente determinado se tratara.

(515) MOREIRO GONZÁLEZ, C. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, p. 231.

privado de ser el máximo garante de los derechos inherentes a la condición de ciudadano europeo. Asimismo se le restringe el acceso a toda aquella documentación, tanto comunitaria como nacional, calificada con arreglo a la legislación como secreta. No se le reconoce ningún tipo de iniciativa legislativa o de propuesta de modificación de la normativa vigente. No está legitimado para acudir al Tribunal de Luxemburgo en defensa de los intereses de los particulares. Por si el listado de deficiencias no resulta ya lo suficientemente amplio, el contenido de la relación entre el DP y el Parlamento Europeo excede del contenido de los tradicionales lazos de unión entre ambas instituciones. El comisionado parlamentario, a pesar de que la decisión de la Eurocámara le reconoce plena autonomía funcional, se encuentra supeditado a la voluntad de los eurodiputados en el desempeño ordinario de su tarea. Precisa acudir al Parlamento Europeo para que éste “elimine” las prácticas obstruccionistas adoptadas por las entidades objeto de su investigación. Le será necesario recurrir a la Asamblea de Estrasburgo en los casos en que se le impida el acceso a documentación clasificada como secreto oficial, deberá remitir los informes elaborados sobre cada caso particular a la Eurocámara, con el fin de que ésta se pronuncie al respecto. Esta dependencia se hará incluso más evidente cuando el primer DP europeo inicie el ejercicio de sus funciones, puesto que toda la *auctoritas* de la figura residirá en el hecho de ser un órgano auxiliar de la única institución comunitaria que refleja la voluntad de los ciudadanos europeos.

Sin embargo, el mayor fallo que a nuestro juicio presenta la figura del art. 138 E TUE no radica en la restricción de sus posibilidades de actuación, sino en el mismo ámbito competencial atribuido, dada la dificultad de que el ciudadano europeo se vea afectado por los actos de aplicación del derecho comunitario ejecutados por las mismas instituciones u órganos de la Comunidad. Muy pocas resoluciones podrán ser impugnadas ante el DP: relaciones laborales entre las instituciones y órganos comunitarios con sus funcionarios y agentes, los excepcionales actos de ejecución que acometa directamente el Consejo (art. 145 TCE), los actos

de ejecución que asuma la Comisión como consecuencia de la delegación por el Consejo de tal facultad, en virtud del artículo 145 TCE y del 155 TCE, en especial respecto a la potestad de sanción atribuida en el ámbito de la defensa de la competencia, la actuación administrativa de los tribunales comunitarios, y muy pocos actos más.

Astarloa Huarte-Mendicoa subraya el carácter simbólico que el DP europeo presenta dentro del ordenamiento comunitario: “En la medida en que el *Ombudsman* parece haber entrado a formar parte de los contenidos indispensables del constitucionalismo contemporáneo, su acogida a nivel comunitario puede considerarse como un paso simbólico en el camino hacia la constitucionalización de la Unión Europea”⁵¹⁶.

La Unión Europea dista mucho de poder constituir un Estado federal, aunque este sea el destino anhelado por la doctrina y, en consecuencia, no se puede exigir que la misma adopte sistemas de control tan perfeccionados como los que disponen los Estados miembros. José María Gil-Robles y Gil-Delgado resume claramente la situación, al afirmar que: “lo que está ocurriendo es que estamos teniendo controles de la fase avanzada del parlamentarismo, como es el DP, el control judicial, etc., con un parlamentarismo muy retrasado, con unas instituciones situadas en el siglo pasado en cuanto a esquema de funcionamiento”⁵¹⁷.

(516) ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. El Estatuto del Defensor del Pueblo En *Jornadas organizadas por la cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, los días 2 y 3 de noviembre de 1992*. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, p. 161.

(517) Coloquio seguido a la ponencia presentada por JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. La administración de la Comunidad Europea: controles y garantías. En *Jornadas organizadas por la cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, los días 2 y 3 de noviembre de 1992*. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1993, p. 136.

Al DP le espera un duro trabajo en el que tendrá que combinar sus cualidades de controlador y diplomático, porque del adecuado funcionamiento de su actuación dependerá una mayor profundización en la protección de los derechos de los ciudadanos europeos, en el control y en la transparencia de los actos de los órganos e instituciones de la Unión. Tendrá que conciliar los intereses de su oficina con los de la Comisión de Peticiones comunitaria. Estará obligado para subsistir a mantener buenas relaciones con esta Comisión y el Parlamento. El prestigio personal del primer *Ombudsman* europeo será fundamental para el futuro de la institución, teniendo en cuenta que en 1996 se pretende acometer la revisión del TUE y, especialmente, ya que nace en un marco particularmente difícil para su funcionamiento: la ausencia de una clara división de poderes en la Unión Europea, cuando la doctrina identifica como presupuestos de viabilidad de la figura: la consolidación de un sistema democrático en el que se encuentre claramente establecido el principio de separación de poderes, conjuntamente con una detallada reglamentación de la figura que permita encuadrar al *Ombudsman* dentro del sistema de controles administrativos existentes en dicho ordenamiento.

**EL TRIBUNAL
DE JUSTICIA**

I. DE LA ÚNICA INSTANCIA JURISDICCIONAL COMUNITARIA AL ESTABLECIMIENTO EN 1988 DE UNA DOBLE INSTANCIA JURISDICCIONAL A NIVEL COMUNITARIO

El TCECA encomendaba a una de las instituciones que nacían del mismo tratado, el Tribunal de Justicia, garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del propio TCECA y de los reglamentos de ejecución⁵¹⁸ que dictaran las autoridades legislativas comunitarias. Esta doble función no se vio alterada con la instauración en 1957, gracias a los tratados de Roma, de dos nuevas Comunidades: la CEE y la CEEA o Euratom. A diferencia de la opción mantenida respecto de los nuevos órganos ejecutivos, diseñados en los tratados de marzo de 1957, los Estados adoptantes defendieron la conveniencia de no pluralizar el número de instituciones jurisdiccionales europeas y acordaron, en consecuencia, incrementar las competencias inicialmente atribuidas al Tribunal de Justicia CECA con aquellas que los dos nuevos tratados fundacionales le encomendaban.

Al igual que el TCECA, los TCEE y TCEEA atribuían al Tribunal de Justicia la defensa y garantía de la legalidad comunitaria en todas aquellas actividades que se realizasen en el marco de estas Comunidades Europeas. La previsión resultaba reforzada por el art. 219 TCEE, que impedía a los Estados miembros recurrir a procedimientos de resolución de controversias distintos de los

(518) Art. 31 TCECA.

previstos por el propio tratado, cuando dichos conflictos tuvieran causa en discrepancias sobre la interpretación o aplicación de las disposiciones del tratado.

Fruto del consenso de los socios comunitarios, inicia en 1959⁵¹⁹ su andadura el reorganizado Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

La existencia de una jurisdicción única pretendía evitar que disposiciones similares consignadas en los distintos tratados pudieran ser objeto de interpretaciones divergentes. La opción de la unidad jurisdiccional favorecía el desarrollo coherente del Derecho comunitario.

El mantenimiento de un único tribunal en la cúspide del organigrama jurisdiccional comunitario perduró hasta la década de los 80, momento en el que triunfó la tesis de crear un tribunal de primera instancia que actuara junto con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La propuesta alcanzó el consenso de los Estados miembros durante las reuniones de la conferencia previa a la firma del AUE, y quedó reflejada en los arts. 4, 11 y 26 de ésta⁵²⁰. De acuerdo con el contenido de estos preceptos, “a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo, el Consejo, por unanimidad, podrá agregar al Tribunal de Justicia un órgano jurisdiccional encargado de conocer en primera instancia, sin perjuicio de un recurso ante el Tribunal de Justicia limitado a las cuestiones de Derecho y en las condiciones establecidas por el Estatuto, de determinadas categorías de recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas...”⁵²¹.

(519) Con la publicación el 3 de marzo de 1959 del Reglamento de procedimiento del TJCE se inició la singladura del Tribunal de Justicia, único para las tres comunidades europeas. Anteriormente, el 7 de octubre de 1958, se había designado a los jueces que iban a formar parte del mismo.

(520) Los arts. 4, 11 y 26 AUE creaban los nuevos artículos: 32 quinta TCECA 168.A TCEE y 140.A TCEEA.

(521) Art. 168.A TCEE, en la redacción añadida por el art. 11 AUE.

El 29 de septiembre de 1987 el Tribunal de Justicia solicita al Consejo la creación del Tribunal de Primera Instancia, con lo que se abre un proceso que concluye con la aprobación unánime de la Decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988, por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas⁵²². Sin embargo, el nuevo Tribunal de Primera Instancia no iniciará sus actuaciones hasta unos meses después⁵²³, una vez designados los jueces que lo van a componer⁵²⁴. La redacción del reglamento de procedimiento de este tribunal⁵²⁵ se demoró aún más en el tiempo, pero ello no impidió el normal funcionamiento del nuevo órgano jurisdiccional comunitario.

El principal motivo que inspiró la constitución del Tribunal de Primera Instancia no era otro que descargar de asuntos al Tribunal de Justicia, que en los últimos años había visto incrementarse de forma notable el número de causas pendientes, así como los plazos de resolución de las mismas. En efecto, este objetivo se cumplió automáticamente con la puesta en marcha del Tribunal de Primera Instancia, ya que 150 causas le fueron remitidas desde el Tribunal de Justicia. No obstante, la creación de un tribunal de instancia no sólo perseguía agilizar la actuación del Tribunal de Justicia, sino que también aspiraba a dotar de mayores garantías a las partes que intervenían en los procesos ante el Tribunal de Luxemburgo, puesto que sus causas iban a conocer una amplia instrucción en

(522) Decisión del Consejo 881/591/CECA, CEE, Euratom (DOCE de 25 de noviembre de 1988, serie L, nº 319).

(523) El 11 de octubre de 1989 el Presidente del TJCE constató formalmente que el Tribunal de Primera Instancia estaba constituido y que podía comenzar a trabajar (DOCE L 317 de 31 de octubre de 1989). El primer asunto que conoció el Tribunal de Primera Instancia tuvo lugar el 1 de noviembre de 1989 y firmó su primera sentencia en febrero de 1990. LOUIS, J.-V., VANDERSANDEN, G., WAELBROECK, D. et WAELBROECK, M. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 1993. Études européennes. Commentaires Megret 10, p. 48.

(524) 18 de julio de 1989.

(525) 2 de mayo de 1991 (DOCE L 136, de 30 de mayo de 1991).

primera instancia, frente al limitado control de los hechos que había caracterizado la actuación del Tribunal de Justicia, al mismo tiempo que se les abría la posibilidad de recurrir en casación la resolución dictada por el Tribunal de Primera Instancia, si bien, en este caso, sólo serían objeto de apreciación por el Tribunal de Justicia las cuestiones de Derecho.

El AUE otorgaba una gran libertad al Consejo para que decidiera la naturaleza de las causas que iban a ser sometidas a resolución del Tribunal de Primera Instancia. El único límite a la decisión del Consejo se encontraba en lo estipulado por el art. 168.A TCEE, que excluía de la competencia del nuevo órgano jurisdiccional los asuntos promovidos por los Estados miembros y las instituciones comunitarias, así como las cuestiones prejudiciales.

Uno de los problemas originados a la hora de definir el ámbito competencial del Tribunal de Primera Instancia fue el relativo a la incorporación o exclusión de su marco competencial de las medidas de *dumping*⁵²⁶.

El Tribunal de Justicia y la doctrina se habían mostrado favorables a su incorporación, porque la dificultad que entraña el examen de los hechos en este tipo de asuntos los hacían especialmente idóneos para ser conocidos por un tribunal, como era el Tribunal de Primera Instancia, que había ampliado sus poderes de instrucción. Sin embargo la negativa francesa y de la Comisión

(526) Bajo esta denominación se hace referencia a las subvenciones que reciben determinadas importaciones por parte de países no miembros de la CEE. Este tipo de ayudas otorgadas por los Estados productores no comunitarios intentan ser corregidas en el marco del mercado interior europeo a través de la promulgación de lo que se ha venido a denominar *derecho antidumping*. El objetivo principal de estas medidas es garantizar la libre competencia de esos productos con los productos no subvencionados en el mercado europeo, gravando para ello a los productos subvencionados hasta el "límite" de la subvención en el momento que traspasan la frontera exterior europea.

impidieron que el Tribunal de Primera Instancia conociera de este tipo de causas⁵²⁷.

Conforme a la decisión del Consejo, el Tribunal de Primera Instancia asumía en primera instancia la resolución de:

1. los conflictos originados entre las Comunidades Europeas y sus funcionarios o agentes;
2. los recursos promovidos por empresas o asociaciones contra decisiones y recomendaciones individuales dictadas por la Comisión, de conformidad con las competencias atribuidas por el TCECA (litigios CECA);
3. los recursos interpuestos contra una institución de las Comunidades por personas físicas o jurídicas en relación con el cumplimiento de las reglas de la competencia⁵²⁸.

Aprovechando la existencia del debate originado por la discusión de las propuestas sobre el TUE, el Tribunal de Primera Instancia publica en 1991 unas “Reflexiones sobre el futuro desarrollo del Sistema Judicial Comunitario” en las que propugna reducir el conocimiento en única instancia del Tribunal de Justicia a aquellos litigios de naturaleza “constitucional”⁵²⁹, mientras reclama la transferencia al Tribunal de Primera Instancia, en breve plazo, de los procesos antidumping y antisubvención, las causas

(527) ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *La aplicación judicial del Derecho comunitario*, Madrid: Trivium, 1992, pp. 227 y 228.

(528) Art. 3 de la Decisión del Consejo 88/591/CECA, CEE, Euratom por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas.

(529) El propio Tribunal de Primera Instancia incorpora dentro de esta categoría:

- Los conflictos derivados del reparto de competencias entre los Estados miembros y las Comunidades, así como aquellos originados entre las distintas instituciones comunitarias.
- Los litigios en los que se cuestionen principios fundamentales de los tratados o la protección de los derechos fundamentales.
- Y aquellos que permiten asegurar una interpretación uniforme del Derecho comunitario.

referentes a responsabilidad extracontractual y los recursos interpuestos por personas físicas y jurídicas en general, dentro de las cuales incluye los recursos de incumplimiento contra los Estados y las cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales, cuando éstas no afecten a cuestiones de orden “constitucional comunitario”.

El 17 de octubre de 1991 el Tribunal de Justicia presentó al Consejo una solicitud de reforma del marco competencial del Tribunal de Primera Instancia con vistas a lograr su ampliación. En este sentido, la propuesta acogía el deseo de que todos los recursos interpuestos por particulares fuesen tramitados en primera instancia por el Tribunal de Primera Instancia, con independencia de que los mismos tuviesen causa en una cláusula compromisaria contractual o en las disposiciones de los tratados. La proposición aclamaba uniformizar las garantías procesales de todas aquellas controversias promovidas por particulares, aunque éstas incidiesen en el marco de los recursos por omisión, anulación o responsabilidad⁵³⁰.

La propuesta recibió el apoyo del Parlamento Europeo y de la Comisión para ser finalmente aprobada por el Consejo el 8 de agosto de 1993⁵³¹. Esta decisión ha sido posteriormente modificada mediante la Decisión del Consejo de 7 de marzo de 1994⁵³². La reforma ha permitido mejorar el grado de protección de los particulares, al extenderse a la práctica totalidad de los procesos en los que éstos intervienen la garantía de una doble instancia jurisdiccional⁵³³. En consecuencia, contra el fallo del Tribunal de Primera Instancia podrán interponer un recurso de casación ante el

(530) PARLAMENTO EUROPEO, *Fichas técnicas sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Unión Europea*. p. 52.

(531) DOCE L 144, de 16 de agosto de 1993.

(532) DOCE L 66, de 10 de marzo de 1994.

(533) El Tribunal de Primera Instancia ejerce en primera instancia las competencias atribuidas al TJCE por los tratados constitutivos y los actos adoptados en su ejecución, “salvo disposición contraria expresada en el acto por el que se cree un organismo de Derecho comunitario en relación con”:

Tribunal de Justicia, aunque en esta segunda instancia, el objeto de la controversia quedará suscrito a estrictas cuestiones de Derecho.

La ampliación de las causas objeto de competencia del Tribunal de Justicia no habría podido tener lugar si con anterioridad a la decisión del Consejo los socios comunitarios no hubieran modificado el tenor del art. 168.A, con motivo de la reforma de los tratados fundacionales, operada con la firma del Tratado de Maastricht. La nueva redacción asignada a este precepto únicamente excluye la competencia del Tribunal de Primera Instancia para conocer de las cuestiones prejudiciales planteadas. Es precisamente sobre las previsiones contenidas en esta disposición que actualmente se está reclamando la remisión de competencias en favor del Tribunal de Primera Instancia hasta el límite marcado por el art. 168.A TCE, es decir, únicamente excluyendo la cuestión

-
- Los conflictos que se susciten entre las Comunidades y sus agentes.
 - Los recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas contra decisiones y recomendaciones dictadas por la Comisión en el uso de las competencias que le reconoce el TCECA; respecto de la **omisión de toma de decisión o de formulación de recomendaciones**, cuando la Comisión estuviera obligada a ello por el tratado o sus reglamentos de ejecución (art. 35 TCECA); **recursos de responsabilidad** ocasionados por una falta de servicio de la Comunidad o una falta personal de un agente que actúe en el ejercicio de sus funciones (art. 40 TCECA) y en relación con los recursos interpuestos en virtud de una **cláusula compromisaria** contenida en un contrato de Derecho público o de Derecho privado celebrado por la Comunidad o por cuenta de ésta (art. 42 TCECA).
 - Los recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas solicitando la **anulación** de las decisiones comunitarias (art. 173 TCE); la declaración de **omisión** (art. 175 TCE); la **responsabilidad** comunitaria extracontractual (art. 178 TCE) y cuando el acceso al Tribunal venga determinado por la sumisión expresa que realiza una **cláusula compromisaria** contenida en un contrato comunitario (art. 181 TCE).
 - Los recursos planteados por personas físicas o jurídicas con arreglo al art. 146 TCEEA (**recurso de nulidad**); art. 148 TCEEA (**recurso de omisión**); art. 151 TCEEA (recurso por **responsabilidad**) y art. 153 TCEEA (**cláusula compromisaria**). (Art. 3 de la Decisión del Consejo 881/591/CECA, CEE, Euratom, tras las modificaciones de agosto de 1993 y marzo de 1994).

prejudicial de la primera instancia. Todos los recursos de que conoce el Tribunal de Justicia, con independencia de que hayan sido interpuestos por particulares (personas físicas o jurídicas) o por los Estados miembros y las instituciones comunitarias, serían, en virtud de esta propuesta, competencia del Tribunal de Primera Instancia, a excepción, claro está, de la cuestión prejudicial. La finalidad que persigue esta proposición, defendida por el Parlamento Europeo, no es otra que descargar al Tribunal de Justicia, para que éste pueda concentrarse “en su misión específica: la interpretación uniforme del Derecho comunitario”, convirtiéndolo así en una instancia constitucional y casacional⁵³⁴.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA JURISDICCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Algunos autores, tal es el caso de García de Enterría, definen al Tribunal de Justicia describiendo las características de su jurisdicción: “el Tribunal de Justicia, como el tribunal interno de las Comunidades, expresión y garantía del Derecho Comunitario, con jurisdicción general, exclusiva, obligatoria, sin necesidad de previa y específica sumisión por los afectados, a la que pueden acceder tanto los Estados como los particulares y cuyas sentencias tienen fuerza ejecutoria por sí mismas en todo el territorio de la Comunidad, sin necesidad de intermediación estatal”⁵³⁵.

- Hasta 1989 juzgaba en primera y única instancia los conflictos que ante él se promovían. La entrada en funcionamiento de una primera instancia procesal, como consecuencia de la creación del Tribunal de Primera Instancia, no impidió que la

(534) Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el papel del Tribunal en el desarrollo del sistema constitucional de la Comunidad Europea, de 6 de julio de 1993. Parlamento Europeo, documentos de sesión, A3-0228/93, pp. 14 y ss.

(535) GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ CAMPOS y MUÑOZ MACHADO. *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático de la Derecho español*. Madrid: Civitas, 1986, p. 656.

mayoría de los recursos interpuestos continuaran siendo fallados en primera y única instancia por el Tribunal de Luxemburgo, si bien se abría un recurso ante el Tribunal de Justicia limitado a las cuestiones de Derecho. Esta vía quedaba reducida a las materias enumeradas en el art. 3 de la Decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988: litigios CECA, asuntos promovidos por particulares en el marco de la aplicación de las normas relativas al derecho de competencia y conflictos entre las comunidades entre sus funcionarios y agentes. Tras el TUE y la firma de las Decisiones de 8 de agosto de 1993 y 7 de marzo de 1994, se equilibra la situación inmediatamente anterior. El Tribunal de Justicia conoce en primera y única instancia sólo aquellas causas promovidas por las instituciones, los Estados miembros, así como las cuestiones prejudiciales, mientras que actúa en segunda instancia (casación) respecto de las decisiones que, sobre causas promovidas por los particulares, fuesen recurridas por alguna de las partes.

- La jurisdicción del Tribunal de Justicia es obligatoria y exclusiva; ello quiere decir que sin la aceptación expresa del demandante los litigios de que conoce se sustraen de la competencia de los tribunales nacionales. Al mismo tiempo, es obligatoria, por cuanto los Estados miembros se han comprometido a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos por los mismos tratados⁵³⁶.
- El Tribunal de Justicia está obligado a resolver todas aquellas controversias que se le remitan. Esta obligación se concibe como contrapartida del carácter exclusivo y como uno de los rasgos más significativos de cualquier órgano jurisdiccional, tenga o no carácter exclusivo su jurisdicción. No imponer al órgano jurisdiccional la necesidad de fallar conduciría a una

(536) Art. 219 TCE.

auténtica denegación de justicia para el recurrente, que, impedido para acudir ante los órganos jurisdiccionales nacionales, no obtendría un pronunciamiento de juez comunitario. El juez europeo no podrá negarse a sentenciar una causa amparándose en la oscuridad de la norma o en la ausencia de ésta, por el contrario, tendrá que interpretarla o suplir la laguna, recurriendo a los principios generales del Derecho “inspirándose en reglas reconocidas por las legislaciones, la doctrina y la jurisprudencia de los países miembros”⁵³⁷.

- El Tribunal de Justicia es titular de competencias de atribución, es decir, no puede decidir más que sobre aquellas cuestiones que expresamente le han sido atribuidas por los tratados.
- Las decisiones emitidas por el Tribunal de Justicia tienen carácter obligatorio para las partes, sin que sea posible la emisión de resoluciones meramente consultivas por éste.

Esta relación de caracteres suscita una serie de cuestiones, algunas pacíficas y otras más polémicas, que podrían esquematizarse de esta manera:

- La ordenación de un recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia ante el Tribunal de Justicia.
- La configuración del juez nacional como juez natural comunitario, y su relación con el Tribunal de Justicia.
- El recurso a instancias jurisdiccionales internacionales, como consecuencia de la firma de acuerdos internacionales entre las Comunidades Europeas y terceros Estados u organizaciones internacionales.
- El recurso a fuentes distintas del Derecho comunitario para resolver conflictos.

(537) STJCE de 12 de julio de 1957, causas acumuladas 7/56 y 3/57. Algera. Citada por AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 8.

- Los límites al poder de decisión política de los jueces del Tribunal de Justicia.
- La posición del Tribunal de Justicia ante la quiebra del principio de unidad institucional: artículos C y L del TUE.

II.A. La ordenación de un recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia ante el Tribunal de Justicia

El art. 168.A TCE y sus concordantes facilitan a las partes que han intervenido en alguna causa ante el Tribunal de Primera Instancia una vía para presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia, limitado al análisis de las cuestiones de Derecho.

La verificación de los hechos que realiza el Tribunal de Justicia queda reducida a las comprobaciones imprescindibles en orden a su calificación jurídica, así como respecto de los errores manifiestos de apreciación en los que haya podido incurrir el Tribunal de Primera Instancia⁵³⁸, puesto que el objeto de este recurso no es otro que clarificar y definir con precisión la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Son susceptibles de recurso todas las decisiones emanadas del Tribunal de Primera Instancia, salvo los actos de administración judicial. En este sentido, el Estatuto del Tribunal de Justicia⁵³⁹ reconoce que podrá interponerse un recurso de casación contra:

- las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia que pongan fin al proceso;

(538) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 55.

(539) El Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 25 de marzo de 1957 (Protocolo al TCEE) ha sido modificado en sucesivas ocasiones, la última mediante Decisión del Consejo 94/993/CEE de 22 de diciembre de 1994 (DOCE L 379, de 31 de diciembre de 1994).

- las que resuelvan parcialmente la cuestión de fondo;
- las que pongan fin a un incidente procesal relativo a una excepción de incompetencia o inadmisibilidad⁵⁴⁰;
- las que decidan la suspensión del acto recurrido;
- las que ordenen la aplicación de medidas provisionales;
- las que suspendan la ejecución forzosa⁵⁴¹.

El recurso de casación podrá presentarse en el plazo de dos meses desde la notificación de la resolución impugnada ante la Secretaría del Tribunal de Justicia o del Tribunal de Primera Instancia, quien estará obligado a remitirlo al Tribunal de Justicia dentro del plazo más breve posible.

Están legitimados para interponer el recurso:

- cualquiera de las partes cuyas pretensiones hayan sido total o parcialmente desestimadas por el Tribunal de Primera Instancia;
- los que hayan participado como coadyuvantes cuando la resolución del Tribunal de Primera Instancia les afecte directamente. En caso de que los Estados miembros o las instituciones comunitarias hayan intervenido con carácter de coadyuvantes en primera instancia, no será preciso que dicho fallo les afecte de forma directa;
- por último, están legitimados para recurrir en casación ante el Tribunal de Justicia las instituciones comunitarias y los Estados miembros, aunque no hayan intervenido en el litigio ante el Tribunal de Primera Instancia.

El carácter privilegiado que tienen los Estados miembros y las instituciones comunitarias a la hora de litigar se refleja también

(540) Art. 49.1 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

(541) Art. 50 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

respecto del recurso de casación y sus consecuencias. El art. 54 del Estatuto del Tribunal de Justicia faculta al Tribunal, en caso de que estime la petición de anulación de la resolución impugnada, para indicar en la sentencia qué efectos de la resolución deben considerarse como definitivos respecto de las partes en litigio. La disposición pretende limitar parcialmente las consecuencias de la resolución de anulación con objeto de proteger los intereses de aquellos que intervinieron en defensa de sus pretensiones ante el Tribunal de Primera Instancia. Sin embargo, esta aparente voluntad de recompensar a quienes acudieron al Tribunal siguiendo la vía marcada por las normas comunitarias no impedirá que el Tribunal de Justicia dicte un fallo que anule completamente la resolución recurrida, a pesar de que la casación haya sido reclamada por un sujeto que no participó, ni tan siquiera como coadyuvante, en primera instancia.

La norma no sólo va a permitir a los Estados miembros y las constituciones comunitarias que desaprovecharon su oportunidad de intervenir en la causa que recurran en casación la decisión del Tribunal de Primera Instancia, sino que reconoce que estos Estados miembros y estas instituciones comunitarias “estarán” en una posición idéntica a la de los Estados miembros o instituciones que hayan intervenido en primera instancia⁵⁴².

La legitimación de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias para elevar un recurso de casación encuentra un límite lógico en los procesos que se siguen entre las comunidades y sus agentes. En estos casos tan sólo la institución afectada está habilitada para recurrir en casación.

El recurso está concebido para enjuiciar únicamente cuestiones de Derecho, por lo cual deberá fundamentarse en motivos derivados de la incompetencia del Tribunal de Primera Instancia, en irregularidades del procedimiento celebrado que originen

(542) Art. 49 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

lesiones a los intereses de la parte demandante, así como en violaciones del Derecho comunitario en que hubiese incurrido el Tribunal de Primera Instancia⁵⁴³

El procedimiento ante el Tribunal de Justicia en un recurso de casación se estructura, al igual que los demás recursos que tradicionalmente se interponían ante el Tribunal de Luxemburgo, en dos fases: la primera, escrita, y la segunda, oral. Si bien es posible que el Tribunal de Justicia se pronuncie sin fase oral, previo informe del juez ponente y tras oír al abogado general y las partes, a menos que una de las partes se oponga a ello⁵⁴⁴.

La mera interposición del recurso de casación no determina la suspensión del fallo recurrido⁵⁴⁵ y, en consecuencia, corresponderá a las partes solicitar al Tribunal de Justicia la suspensión de la aplicación de la resolución dictada en primera instancia.

La decisión del Tribunal de Justicia podrá acordar desestimar o estimar el recurso. En el primero de los casos la resolución del Tribunal de Primera Instancia continuará desplegando plenos efectos, excepto cuando el recurso tenga por objeto la anulación de

(543) Art. 51 del Estatuto.

(544) Art. 52 del Estatuto. La regulación procesal del recurso de casación aparece consignada en los arts. 110 a 123 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 19 de junio de 1991, modificado el 21 de febrero de 1995 (DOCE L 44, de 28 de febrero de 1995).

(545) Art. 53 del Estatuto. El mismo artículo recoge una excepción a este principio de fuerza ejecutiva de las resoluciones judiciales, cuando el fallo del Tribunal de Primera Instancia anule un reglamento. En este caso, la resolución dictada en primera instancia no surtirá efecto hasta la expiración del plazo contemplado para interponer el recurso de casación; en cambio, si se plantea un recurso de casación durante dicho plazo, la anulación del reglamento surtirá efecto a partir de la desestimación del recurso de casación. Todo ello sin perjuicio del derecho que asiste a cada parte para plantear demanda de suspensión de los efectos del reglamento anulado o a la adopción de cualquier medida provisional.

un recurso en primera instancia, pues en estos casos, la resolución del Tribunal de Primera Instancia no surtirá efectos hasta que tenga lugar la desestimación de la casación. Más interesante resulta la segunda posibilidad: que el Tribunal de Justicia estime la casación y que, consecuentemente, anule total o parcialmente la decisión del Tribunal de Primera Instancia. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá, bien resolver definitivamente el litigio él mismo, cuando sea posible juzgarlo una vez atendidos los elementos que concurren en la causa, o bien remitir el asunto al Tribunal de Primera Instancia con objeto de que sea éste quien resuelva.

En caso de devolución, el Tribunal de Primera Instancia dictará sentencia sujetándose a las cuestiones de derecho dirimidas por la resolución del Tribunal de Justicia⁵⁴⁶.

A juicio de cierto sector doctrinal, resulta lamentable que no se haya previsto que el reenvío deba hacerse a una sala distinta de aquella que conoció la controversia por primera vez⁵⁴⁷. El legislador comunitario ha buscado quizás una mayor agilidad en la resolución del litigio, en lugar de eliminar posibles mediatizaciones a la hora de decidir definitivamente la causa, nacidas de un conocimiento previo de la misma. Sin embargo, creemos que ese conocimiento anterior de la controversia no afecta a la imparcialidad del juez de primera instancia, quien precisamente por ello se encuentra en mejores condiciones para resolver, vinculándose a las directrices interpretativas marcadas por el Tribunal de Justicia.

II.B. La configuración del juez nacional como juez natural comunitario y su relación con el Tribunal de Justicia

Aparentemente podría resultar contradictorio el carácter exclusivo de la jurisdicción del Tribunal de Justicia con el hecho de

(546) Art. 54 del Estatuto.

(547) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 56.

que el juez estatal, en cualquiera de los niveles jurisdiccionales, es el juez llamado a aplicar el Derecho comunitario.

La jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo ha recalcado desde sus primeras resoluciones que el ordenamiento jurídico comunitario es un ordenamiento jurídico autónomo, distinto, por tanto, del Derecho internacional y de los ordenamientos de los Estados miembros. Nacido de la restricción voluntaria de los derechos soberanos de los Estados, “y cuyos súbditos no son solamente los Estados miembros, sino igualmente sus nacionales”⁵⁴⁸. Asimismo reconocía que el Derecho comunitario, al mismo tiempo que crea deberes u obligaciones para los particulares, está destinado a engendrar derechos que entran a formar parte de su patrimonio jurídico y que son directamente invocables ante cualquier jurisdicción.

El juez nacional ha visto ampliadas ostensiblemente sus competencias constitucionales por mor de las decisiones del Tribunal de Justicia, en particular gracias a la sentencia *Simmenthal*. En esta resolución el Tribunal de Luxemburgo afirma que “el juez nacional encargado de aplicar las disposiciones del Derecho comunitario, en el marco de su competencia, tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de esas normas, dejando inaplicada en caso necesario y en virtud de su propia autoridad cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que haya que solicitar o esperar la eliminación previa de esta última por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional”⁵⁴⁹.

El reconocimiento del carácter exclusivo de la jurisdicción del Tribunal no empece que los tribunales internos nacionales apli-

(548) STJCE de 5 de febrero de 1963, asunto 26/62 *Van Gend & Loos*. Traducción al castellano en BJC 1982-19, pp. 978 y ss. Cita p. 986. Argumentos reiterados posteriormente en la STJCE de 15 de julio de 1964, asunto 6/64 *Costa-ENEL*. Traducción al castellano en BJC 1982-20, pp. 1.127 y ss.

(549) STJCE de 9 de marzo de 1978, asunto 106/77 *Simmenthal*. Traducción al castellano BJC, 1983-21, pp. 130 y ss. Cita p. 142.

quen el Derecho comunitario en la resolución de las controversias que se les permiten, ya que el Tribunal de Justicia está llamado a juzgar las controversias entre Estados y a resolver las cuestiones que se susciten en el seno de las Comunidades Europeas con ocasión de la aplicación de los tratados por los órganos comunitarios y los Estados. El resto de los conflictos, aquellos en los que se ven afectados los particulares por este reparto, resultan de la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales.

Convertir al juez estatal en el juez ordinariamente llamado a aplicar el Derecho comunitario plantea el riesgo de la heterogeneidad en la interpretación de la norma europea. Sin embargo, este peligro ha quedado neutralizado al asignar al Tribunal de Justicia la misión de unificar los criterios de interpretación del ordenamiento jurídico comunitario mediante el recurso por parte del juez nacional a la denominada “cuestión prejudicial de interpretación o validez”, sobre la que volveremos en posteriores capítulos.

A pesar de concurrir dos órdenes jurisdiccionales, el nacional y el propio del Tribunal de Justicia, en la aplicación del Derecho comunitario, no es posible hablar de la existencia de una doble instancia jurisdiccional, estatal y comunitaria, sino de un “sistema de cooperación” entre los tribunales nacionales y el Tribunal de Luxemburgo, “que forman un único entramado jurisdiccional encargado de aplicar el Derecho comunitario europeo”⁵⁵⁰.

La noción de jerarquía de doble instancia jurisdiccional queda descartada, porque los jueces nacionales no pueden conocer con carácter previo los litigios cuya solución está encomendada al Tribunal de Justicia, ni éste puede anular ni modificar las resoluciones que aquéllos han emitido.

(550) DAGNINO GUERRA, A. Incidencia del Tratado de Unión Política y Económica Europea de Maastricht en el sistema jurisdiccional comunitario. *Actualidad Administrativa*, marzo-abril 1993, números 13 y 14, pp. 195 y ss.

Esta especie de sistema jurisdiccional de corte federal se configuró, según reconoce la doctrina⁵⁵¹, siguiendo más razones de necesidad que de audacia. Pretender que un único órgano monopolizase la aplicación del Derecho comunitario, cuando sobre su base se pueden formalizar al año millones de relaciones jurídicas, hubiera condenado al Tribunal de Justicia al más absoluto colapso en su actuación jurisdiccional.

II.C. El recurso a instancias jurisdiccionales internacionales como consecuencia de la firma de acuerdos internacionales entre las Comunidades Europeas y terceros Estados u organizaciones internacionales

El carácter obligatorio de la jurisdicción del Tribunal de Justicia queda reforzado por el art. 219 TCE, en virtud del cual los Estados miembros se comprometen a no acudir a instancias jurisdiccionales internacionales para resolver conflictos surgidos en la aplicación o interpretación del Derecho comunitario. Sin embargo, este precepto no se opone a que las Comunidades Europeas acuerden con terceros Estados u organizaciones internacionales con los que suscriban convenios internacionales la constitución de un sistema jurisdiccional propio, al cual se remita la interpretación y aplicación del tratado internacional⁵⁵².

(551) ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *La aplicación judicial del Derecho comunitario*, p. 22.

(552) “Pues bien, cuando un acuerdo internacional prevé un sistema jurisdiccional propio que comprende un órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias entre las partes contratantes del acuerdo y, por consiguiente, para interpretar las disposiciones de éste, las resoluciones de dicho órgano jurisdiccional vinculan a las instituciones de la Comunidad, incluido este Tribunal de Justicia. Tales resoluciones se imponen asimismo cuando este Tribunal de Justicia deba pronunciarse, con carácter prejudicial o en el marco de un recurso directo, sobre la interpretación del acuerdo internacional, por cuanto que este último forma parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario.

El límite a este recurso se encuentra, como remarca el art. 219 TCE, en la incidencia de la actividad del órgano jurisdiccional en el Derecho comunitario europeo. Cuando, en ejercicio de las competencias atribuidas por el convenio internacional, el órgano jurisdiccional creado no sólo interpreta las disposiciones del acuerdo, sino también las normas del Derecho comunitario, “el mecanismo jurisdiccional previsto en el acuerdo infringe el art. 164 TCE y, de modo más general, vulnera los propios fundamentos de la Comunidad”⁵⁵³, haciendo peligrar uno de los principios básicos de este derecho, cual es el relativo a la autonomía del orden jurídico comunitario⁵⁵⁴.

Este concreto problema se planteó durante la negociación del acuerdo entre la Comunidad Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio sobre la creación de un Espacio Económico Europeo (EEE). Las partes contratantes tenían la intención de aplicar en el EEE el Derecho comunitario relativo a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, así como la normativa comunitaria sobre el Derecho de la competencia. Con el fin de garantizar la homogeneidad en la interpretación y aplicación del Derecho dentro del EEE, se acordaba la creación de un sistema jurisdiccional propio de doble instancia, compuesto por el Tribunal EEE y un Tribunal de Primer Instancia, que asumían la resolución de las controversias entre las partes contratantes, las acciones entabladas en el ámbito del procedimiento de control sobre la actividad de los Estados miembros de la EFTA y

Un acuerdo internacional que prevé tal sistema jurisdiccional es, en principio, compatible con el Derecho comunitario. La competencia de la Comunidad en materia de relaciones internacionales y su capacidad para celebrar acuerdos internacionales implica, necesariamente, la facultad de someterse a las resoluciones de un órgano jurisdiccional creado o designado en virtud de tales acuerdos, por lo que a la interpretación y a la aplicación de sus disposiciones se refiere.” Dictamen 1/91 del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1991, fundamentos 39 y 40, Rec. 91, pp. 6.079 y ss.

(553) Dictamen 1/91 del Tribunal de Justicia, fundamento jurídico 46.

(554) *Ibidem*, fundamento jurídico 47.

los recursos interpuestos contra las decisiones de la autoridad de control de la EFTA en el marco de las normas que rigen la competencia. Asimismo el acuerdo para garantizar una cierta continuidad de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo imponía al Tribunal EEE la obligación de interpretar las disposiciones del acuerdo a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia anterior a la fecha de la firma del tratado.

La Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que emitiera un dictamen acerca de la compatibilidad con las disposiciones del TCEE del proyecto de acuerdo por el que se creaba el EEE y, más concretamente, con el fin de que se pronunciara sobre el mecanismo jurisdiccional de nuevo cuño que preveía el acuerdo. Rechazada la compatibilidad de las disposiciones con el Derecho comunitario, mediante dictamen de 15 de diciembre de 1991, la Comisión negoció la modificación del proyecto de tratado con los países de la EFTA. El nuevo texto fue de nuevo sometido a consulta del Tribunal de Luxemburgo, que acordó su adecuación al Derecho comunitario europeo a través del dictamen 1/92, de 10 de abril de 1992⁵⁵⁵, y finalmente fue firmado en Oporto el 2 de mayo de 1992.

II.D. El recurso a fuentes distintas del Derecho comunitario para resolver conflictos

El ordenamiento jurídico comunitario no es un ordenamiento completo, no obstante, a pesar de sus lagunas, el juez comunitario está obligado a resolver las cuestiones que le han sido planteadas, recurriendo a fuentes jurídicas no concretas, aunque de naturaleza comunitaria (los principios generales del Derecho), así como a fuentes ajenas al Derecho comunitario (el Derecho internacional y los derechos nacionales de los Estados miembros).

En algunos casos es la propia norma comunitaria la que obliga a acudir a la norma de otro ordenamiento, tal era el caso del art.

(555) Rec. 1992, pp. I-2821 y ss.

228.2 TCEE, en el cual, en relación con la celebración de acuerdos internacionales por la Comunidad, se recogía un reenvío explícito al Derecho internacional. En otras ocasiones ha sido el Tribunal de Luxemburgo quien ha reconocido el reenvío implícito de la norma comunitaria al Derecho nacional. Esta remisión se constató por el Tribunal de Justicia, al interpretar las normas sobre sociedad en liquidación en el asunto 18/57 Nold. STJCE de 20 de marzo de 1959⁵⁵⁶.

Lo más frecuente es que el Tribunal de Luxemburgo recurra a normas de Derecho interno de los Estados miembros o a normas de Derecho internacional, sin reconocer a la norma no comunitaria como fuente del ordenamiento jurídico.

El Tribunal de Justicia desde su creación se ha mostrado muy celoso a la hora de defender y garantizar la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario, porque precisamente sobre la base jurídica de su carácter de ordenamiento distinto del de los Estados miembros y del Derecho internacional ha conseguido frenar las prácticas perniciosas a las que algunos socios comunitarios recurrían casi sistemáticamente (recepción de la norma comunitaria en el ordenamiento nacional interno mediante Ley, inaplicación de la norma legal interna contraria al Derecho comunitario sólo tras la declaración de su inconstitucionalidad o tras su derogación...), y definir los caracteres principales de las normas comunitarias: efecto directo, aplicabilidad inmediata, y primacía.

El proceso de aceptación por parte de los Estados miembros de la autonomía del Derecho comunitario, especialmente en lo que ello supone su diferenciación del ordenamiento jurídico internacional, no fue nada pacífico. Es quizás por esta causa que el Tribunal de Luxemburgo se esfuerza en deslindar y evitar cualquier posible confusión entre las categorías e instituciones del Derecho internacional y las específicas del ordenamiento

(556) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 6.

comunitario, sobre todo, a la hora de articular las relaciones entre el ordenamiento comunitario y los ordenamientos nacionales.

Así, han sido numerosas las sentencias en las que el Tribunal de Justicia ha reconocido que le corresponde, en caso de laguna, resolver “inspirándose en las reglas reconocidas por la legislación, la doctrina y la jurisprudencia de los Estados miembros”⁵⁵⁷. Sin embargo, es quizás el recurso a las “tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros”⁵⁵⁸ y “a los instrumentos internacionales (...) en los que han cooperado los Estados miembros o a los que se han adherido”⁵⁵⁹ la fórmula más empleada por el Tribunal, hasta el punto de que ha quedado de esta forma consignada en el art. F.2 TUE. Ahora bien, a pesar de la remisión a normas no comunitarias, el Tribunal de Justicia no ha reconocido en ellas la condición de fuente del Derecho comunitario, ya que el Alto Tribunal no aplica la norma nacional e internacional, con la interpretación y extensión otorgada en el ordenamiento del que proviene, sino que tan sólo se inspira en la misma para resolver la concreta controversia planteada. Las características peculiares del proceder del Tribunal de Justicia las sintetiza el Parlamento Europeo al afirmar que “el Tribunal toma los principios que se derivan de las tradiciones de los Estados miembros y, al despojarlos de sus contingencias nacionales, les da un contenido adaptado a las especificidades del ordenamiento comunitario”⁵⁶⁰.

(557) *Vide* nota 17.

(558) STJCE de 17 de diciembre de 1970, causa 11/70 International Handelsgesellschaft.

(559) STJCE de 14 de mayo DE 1974, causa 4/73 Nold. Uno de los ámbitos en el que se ha generalizado el recurso a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y a los instrumentos internacionales negociados o ratificados por los Estados miembros es el de la protección de los derechos fundamentales dentro de la Comunidad. Es en este marco donde, desde la sentencia Nold, la fórmula de “remisión” se reitera sistemáticamente.

(560) Informe Anual de la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Exteriores sobre el respeto de los derechos humanos en la Comunidad Europea de 27 de enero de 1993. Parlamento Europeo, documento de sesión A3-0025/93, p. 23.

II.E. Los límites al poder de decisión política de los jueces del Tribunal de Justicia

La creación de un tribunal de justicia en el seno de las comunidades europeas pretendía la instauración de un sistema de control jurisdiccional sobre la aplicación del Derecho comunitario, con el objeto de evitar que decisiones y actos que habían estado sujetos al control jurisdiccional nacional, cuando habían sido dictados por autoridades administrativas estatales, se encontrasen exentos de todo control por haber sido transferidos a las Comunidades Europeas. Para poner remedio a esta situación que hubiese resultado inaceptable, los socios comunitarios originarios resuelven atribuir la función de control judicial a un órgano jurisdiccional único: el Tribunal de Justicia.

La diversidad de competencias asignadas al Tribunal de Justicia, unido al hecho de que los ciudadanos europeos son, al igual que los Estados miembros, sujetos pasivos de las normas comunitarias, hacen que resulte complejo analizar la naturaleza jurídica de esta instancia jurisdiccional comunitaria. Cuando el Tribunal de Justicia es llamado a pronunciarse sobre las controversias entre los Estados miembros o entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, su actuación se aproxima a la que ejercen las jurisdicciones internacionales. En cambio, su competencia para pronunciarse sobre los recursos de anulación y carencia se enmarca dentro de las funciones de la justicia administrativa. Al mismo tiempo, en cuanto que jurisdicción administrativa, el Tribunal de Justicia decide sobre los recursos interpuestos por los funcionarios y agentes al servicio de las comunidades europeas, así como en relación con las acciones de indemnización nacidas de la responsabilidad extracontractual comunitaria. Por último, la competencia prejudicial de que goza el Tribunal de Justicia, en virtud del art. 177 TCE y concordantes, presenta paralelismos con el procedimiento de control de constitucionalidad existente en aquellos Estados donde se ha introducido un sistema concentrado de control de constitucionalidad.

La concurrencia en un mismo órgano jurisdiccional de facultades de tan distinta naturaleza ha favorecido que el Tribunal de Justicia comunitario desarrolle sus competencias fuera de los límites de la atribución realizada en el marco de los tratados fundacionales, a pesar de que ni el TCE ni el Estatuto del Tribunal le reconocen competencias para decidir sobre sus propias atribuciones.

La necesidad de garantizar al justiciable en todo momento una interpretación uniforme de un ordenamiento en constante evolución y que ha visto ampliado su marco de actuación de forma progresiva, en la medida en que se han ido dando nuevos pasos en el proceso de integración europea, ha permitido que el Tribunal de Justicia en el desarrollo o bajo el pretexto de su labor de aplicación e interpretación de las normas comunitarias, haya venido analizando una actuación creativa: rellenando lagunas, definiendo los caracteres del nuevo Derecho, corrigiendo textos cuyo ámbito de aplicación resultaba claro, con el fin de eludir unos efectos poco razonables, actividad creativa que ha resultado determinante en la conformación del Derecho comunitario. Esta contribución tan destacable ha despertado los recelos de la doctrina y de ciertos sectores jurisdiccionales nacionales, para quienes esta actitud del Tribunal de Luxemburgo se aproxima peligrosamente, cuando no se identifica con ella, a la experiencia del Tribunal Supremo norteamericano durante la década de los 30⁵⁶¹. El temor a que se reproduzca en el seno de las comunidades un auténtico “gobierno de los jueces” de caracteres similares al vivido en los Estados Unidos, ha condicionado el análisis que la doctrina ha realizado de la jurisprudencia del Alto Tribunal comunitario.

La ausencia de competencia expresa del Tribunal de Justicia para interpretar el alcance y contenido de las atribuciones que le confieren los tratados, no han impedido que el Tribunal de Luxemburgo haya realizado una lectura amplia de sus propias competencias. Desde su primer caso, el Tribunal de Justicia ha afirmado que

561 El Tribunal Supremo de los Estados Unidos bajo el Chief Justice Hughes logró dismantlar todo el programa legislativo del New Deal elaborado por el presidente F.D. Roosevelt.

no le corresponde “expresar la oportunidad del sistema impuesto por el Tratado, ni sugerir una revisión del mismo”⁵⁶². Sin embargo, amparado en su competencia de máximo garante e intérprete del Derecho comunitario, parecía admitir en 1982⁵⁶³ que podría llenar una laguna en el sistema de protección jurisdiccional diseñado por el tratado, si eso fuera necesario para asegurar una protección efectiva al justiciable. Tesis que defendió abiertamente, en 1986⁵⁶⁴ y que se materializó un tiempo después, con el reconocimiento de la legitimación activa del Parlamento Europeo para interponer recursos de omisión⁵⁶⁵ y de anulación⁵⁶⁶, a pesar de la voluntad

(562) STJCE de 21 de diciembre de 1954, causa 1/54 Francia c. la Alta Autoridad, Rec. 1954, p. 7.

(563) STJCE de 26 de mayo de 1982, causa 44/81 Alemania c. la Comisión, p. 1.855.

(564) STJCE de 23 de abril de 1986, causa 294/83 “Los Verdes” c. el Parlamento Europeo: “Ciertamente es que, a diferencia del texto del art. 177 del Tratado, que contempla los actos de las instituciones sin especificarlos, el art. 173 del Tratado no cita sino los actos del Consejo y de la Comisión. El sistema del Tratado consiste, no obstante, en abrir un recurso directo contra ‘todas las disposiciones adoptadas por las instituciones que produzcan efectos jurídicos’, como el Tribunal de Justicia ha tenido ya ocasión de señalar en la sentencia 31-III-1971 (asunto 22/70, Comisión contra Consejo, Rec. 1971, p. 293). El Parlamento Europeo no figura de modo expreso entre las instituciones cuyos actos pueden impugnarse, porque el Tratado CEE, en su versión original, no le atribuía sino poderes consultivos y de control político y no los de disponer actos destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. El art. 38 del Tratado CECA demuestra que, cuando desde el principio se ha concedido al Parlamento el poder de dictar disposiciones con carácter obligatorio, como sucede en virtud del último inciso del párrafo 4 del artículo 95 de este Tratado, sus actos no se sustraen en principio a la posibilidad de un recurso de anulación... Una interpretación del art. 113 del Tratado que excluyese los actos del Parlamento Europeo de aquellos que pueden ser impugnados conduciría a un resultado contrario tanto al espíritu del Tratado, tal como queda expresado en el art. 164, como a su sistema (...) el recurso de anulación puede dirigirse contra los actos del Parlamento Europeo que produzcan efectos jurídicos frente a terceros.”

(565) STJCE de 22 de mayo de 1985, asunto 13/83 Parlamento c. Consejo. Rec. 1985, pp. 1.511 y ss.

(566) STJCE de 22 de mayo de 1990, asunto 70/85 Parlamento Europeo c. Consejo. Rec. 1990, pp. 2.041 y ss.

contraria a la ampliación de la legitimación que parecía que reflejaban los tratados constitutivos. El recurso a la interpretación teleológica de los tratados para cubrir una laguna, superando el consenso político alcanzado en el momento de la firma de éstos, provocó la duda entre la doctrina acerca de si tal omisión era fruto de la falta de previsión del supuesto o si por el contrario no se trataba del producto de la reflexión de los Estados de no comprometerse.

La superación de la letra de los tratados como consecuencia de la interpretación realizada por el Tribunal se ha plasmado también en el marco del alcance de la cuestión prejudicial⁵⁶⁷, permitiendo en ausencia de una norma expresa del Tratado, privar a los tribunales nacionales inferiores de un poder que el art. 177 TCEE parecía que aparentemente les confería, imponiéndoles la obligación de acudir al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial antes de declarar la invalidez de un acto comunitario⁵⁶⁸. Al mismo tiempo, el Tribunal de Justicia ha superado las limitaciones que la regulación de la cuestión prejudicial en el art. 41 TCECA le imponía, equiparando su alcance al que establece el art. 177 TCEE⁵⁶⁹.

(567) ARNULL, A. Does the Court of Justice have inherent jurisdiction? *Common Market Law Review*, winter 1990, vol. 27, nº 4, pp. 683 y ss.

(568) STJCE de 22 de octubre de 1987, causa 314/85. Foto-Frost. Rec. 1987 p. 4.199 y ss. “Estos órganos jurisdiccionales pueden examinar la validez de un acto comunitario y, si no encuentran fundados motivos de invalidez que las partes alegan ante ellos, desestimarlos concluyendo que el acto es plenamente válido. En efecto, al actuar de este modo, no enjuician la existencia del acto comunitario.

En cambio, no tienen la facultad de declarar inválidos los actos de las instituciones comunitarias (...). Dado que el art. 173 atribuye competencia exclusiva al Tribunal de Justicia para anular un acto de una institución comunitaria, la coherencia del sistema exige que la facultad de declarar la invalidez del mismo acto, si se plantea ante un órgano jurisdiccional nacional, esté reservada asimismo al Tribunal de Justicia.”

(569) STJCE de 22 de febrero de 1990, causa C-221/88 Busseni, Rec. 90, pp. I-520 y ss. “Además, procede señalar, sobre el particular, la conexión que se da entre la interpretación y la apreciación de la validez. Por una parte, si bien el artículo 41 del Tratado CECA se refiere tan sólo a la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez de los acuerdos de la Comisión y del Consejo, la apreciación de

Efectivamente, parapetándose en argumentos teleológicos o de coherencia del sistema, el Tribunal de Justicia ha franqueado los límites de sus competencias, lo que le ha supuesto el reproche generalizado y que se le acuse de activismo judicial. Determinados sectores judiciales han reconocido “que se puede afirmar que el Tribunal está plenamente en su papel cuando interpreta el Tratado en función de sus finalidades originarias y cuando mantiene la adquisición comunitaria en contra de tendencias orientadas a la desintegración, debe hacer prueba de prudencia y de moderación, evitando la tentación que consistiría bien en sustituir la visión de los objetivos comunitarios de los autores del Tratado por su propia visión, bien en intentar incorporar por vía jurisprudencial lo que los Estados no parece que están dispuestos a aceptar por vía legislativa.”⁵⁷⁰ Sin embargo, en ocasiones el Tribunal de Luxemburgo a través de su jurisprudencia ha forzado y determinado el contenido de posteriores reformas de los tratados, liderando e imponiendo modificaciones de sus preceptos que de otra forma los socios comunitarios, probablemente, no hubieran acordado.

El Tribunal de Justicia se convierte de esta forma en una pieza clave en el proceso de integración y en el proceso de formación del Derecho comunitario. Hasta tal punto esto es así que autores de gran relieve dentro de la doctrina han afirmado que “no es posible conocer el Derecho comunitario sólo a través del texto de los

la validez de un acto supone necesariamente su interpretación previa. Por otra parte, para la aplicación del art. 177 del Tratado CEE, que no contiene ninguna precisión formal sobre este punto, el Tribunal de Justicia declaró que le corresponde, de forma exclusiva, la facultad de declarar inválido un acto de las instituciones comunitarias (sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Froat, 314/85, Rec. 1987, p. 4.199) recogiendo esencialmente, de este modo, lo dispuesto expresamente en el art. 41 del Tratado CECA (...) sería contrario a la finalidad y a la coherencia de los Tratados que, (...) dicha competencia (la fijación del sentido y del alcance de las normas comunitarias) siguiera siendo patrimonio de los múltiples órganos jurisdiccionales nacionales, cuyas interpretaciones podrían ser dispares, sin que el Tribunal de Justicia estuviera facultado para garantizar su interpretación uniforme.” (570) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 25.

tratados, siendo ineludible a esos efectos, conocer también la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”⁵⁷¹.

¿Por qué un órgano de naturaleza judicial y, en consecuencia, no democrática, ha interferido en la actualidad legislativa comunitaria?

Arnulf encuentra en el art. 164 TCEE una posible justificación al activismo del Tribunal de Luxemburgo. Según este autor, una posible interpretación del precepto podría consistir en entender que impone al Tribunal de Justicia un deber imperativo de asegurar que en todo momento se garantice el respeto del Derecho, evitándose situaciones en las que ningún tribunal fuese competente para conocer el conflicto, con lo cual se eliminaría un grave riesgo de denegación de justicia para las partes⁵⁷².

De la jurisprudencia y declaraciones de los jueces del Tribunal de Justicia⁵⁷³ se desprende que la voluntad de eludir el riesgo de

(571) RASMUSSEN, citado por ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *La aplicación judicial del Derecho comunitario*, pp. 49 y 50.

(572) ARNULL, A. Does the Court of Justice have inherent jurisdiction? *Common Market Law Review*, pp. 684 y ss.

(573) En 1976 Robert Lecourt, antiguo miembro del Tribunal de Luxemburgo, publica *L'Europe des Juges*, en el cual intenta alejar el fantasma del “gobierno de los jueces”, rechazando las acusaciones que en este sentido se habían vertido sobre la obra del Tribunal de Justicia. Frente a los argumentos catastrofistas esgrimidos por determinados sectores doctrinales, Robert Lecourt defiende la sumisión de la actuación del Tribunal de Justicia al principio de legalidad. En este sentido afirma que el juez está “en virtud de los Tratados, obligado a colocarse en el centro de la perspectiva dinámica trazada por éstos: que no puede traspasar los límites naturales de un poder puramente judicial (...) él no puede añadir nada a los Tratados, pero él debe darles todo su sentido y hacer llevar a sus disposiciones todas las consecuencias útiles, explícitas o implícitas, que la letra y el espíritu le ordenan.” De forma que sólo la voluntad expresada por “los padres fundadores” cuenta para el juez comunitario. Citado por RASMUSSEN, H. *Le pouvoir de décision politique du juge européen et ses limites. Revue Française d'Administration Publique*, juillet-septembre 1992, n° 63, p. 414.

denegación de justicia no ha sido la causa que ha impulsado una intervención tan incisiva del Tribunal de Luxemburgo. Éste ha tratado de justificar su activismo político con base en dos argumentos fundamentales: la idea de Europa y la pasividad de las instituciones políticas⁵⁷⁴, es decir, la pérdida de vista por parte de los miembros del Consejo del objetivo esencial que persigue la Comunidad, “la consecución de una unión cada vez más estrecha”, generó para el Tribunal el deber de ponerse en cabeza para compensar el impacto negativo que la omisión del Consejo pudiera provocar en el proceso de consecución de una unión cada vez más estrecha.

La recuperación de poder y autoridad política de las instituciones comunitarias durante la década de los 80 y de los 90, debería haber conducido al abandono del papel político que el Tribunal de Justicia ha venido desempeñando al resolver los conflictos que ante él se presentaban⁵⁷⁵.

La vía “elegida” para hacer más democrático y efectivo el ordenamiento comunitario carece, de nuevo, paradójicamente, de toda legitimación democrática, al mismo tiempo que no se encuentra sometida a forma alguna de control democrático. Sin embargo, sirvió para asumir cambios, para caracterizar un ordenamiento con unos contenidos que los Estados miembros, con anterioridad a la intervención del Tribunal de Justicia, no habrían consensuado pero que, tras su fallo, aceptaron, según los casos, incluso pacíficamente. Resulta sintomático que el único órgano de composición democrática en el orden institucional comunitario, el Parlamento

(574) *Ibidem*, pp. 415 y ss.

(575) El mismo juez Pierre Pescatore admitía que, al resolver las cuestiones cruciales, la idea de Europa que los jueces se habían hecho resultaba decisiva y no los argumentos basados sobre cuestiones de técnica jurídica. RASMUSSEN, H. Le pouvoir de décision politique du juge européen et ses limites. *Revue Française d'Administration Publique*, p. 415.

Europeo, no sólo no censure la vía adoptada por el Tribunal de Justicia, sino que “agradece su valiente jurisprudencia”⁵⁷⁶.

La participación de órganos judiciales en el ejercicio del poder legislativo es contraria a los principios democráticos, pero también ha sido contrario a estos principios perpetuar un sistema legislativo en el que la participación del Parlamento Europeo es meramente testimonial.

II.F. La posición del Tribunal de Justicia ante la quiebra del principio de unidad institucional: artículos C y L del TUE

El TUE proclama en su art. C el principio de unidad institucional, al afirmar que “la Unión tendrá un marco institucional único”; sin embargo, este principio queda desnaturalizado, cuando el mismo tratado reconoce la existencia de tres pilares sobre los que se

(576) “El Tribunal de Justicia ha aprovechado siempre de modo soberano esta competencia que le fue atribuida. Tenemos que agradecer a su valiente jurisprudencia el hecho de que se hagan destacar claramente y se acepten en todos los sectores los principios del Derecho comunitario establecidos en los Tratados (primacía, aplicabilidad directa, protección de los derechos fundamentales). En particular, ha actuado en calidad de fuerza dinámica y ha fomentado la integración mediante su jurisprudencia allí donde el legislador comunitario ha dejado de actuar o donde el Derecho comunitario presentaba lagunas.

Especialmente en las sentencias que afectan al Parlamento y a su posición institucional, el Tribunal de Justicia ha justificado el desarrollo del Derecho que aplicaba con elevados principios constitucionales, tales como ‘el sistema de protección jurídica exhaustivo’ y el ‘equilibrio institucional’, y ha fundamentado su misión de garante en la competencia general que le atribuye el art. 167 del TCE (...) el Tribunal de Justicia ha contribuido a garantizar la separación de poderes horizontal y vertical en la Comunidad.” Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el papel del Tribunal de Justicia en el desarrollo del sistema constitucional de la Comunidad Europea, de 6 de julio de 1993. Parlamento Europeo, documentos de sesión, A3-0228/93, p. 8.

sustenta la Unión: el pilar comunitario, la PESC (art. J TUE) y la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (art. K TUE). El único elemento en común entre estos tres pilares radica en que sus responsables serán las instituciones comunitarias.

La doctrina considera que no existe un auténtico “marco institucional único” desde el momento en que se excluye la jurisdicción del Tribunal de Justicia de los ámbitos de la PESC y de la cooperación en materia de justicia y de los asuntos de interior (art. L TUE)⁵⁷⁷.

La dualidad institucional surgida con la aparición de la CPE se formalizó jurídicamente en el art. 3 AUE, a través del cual se distinguían netamente las instituciones y órganos competentes en materia de CPE de las instituciones comunitarias. Aquellas, dentro del marco de la cooperación intergubernamental, debían ejercer “sus poderes y competencias en las condiciones y según los fines fijados en el Título III y en los documentos mencionados en el párrafo tercero del artículo 1”; mientras a las instituciones comunitarias se les asignaba un ámbito material radicalmente distinto.

El TUE mantiene la diferenciación de estructuras, aunque son las mismas instituciones, el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, las que intervienen tanto en el ámbito comunitario como en los de cooperación, sometidas a un ordenamiento jurídico distinto, según actúen en el marco de los tratados comunitarios o en el ámbito de las estructuras de cooperación establecidas en el TUE. Si en el pilar comunitario resulta evidente que habrá de

(577) Para la doctrina el TUE se limita a instaurar “una unidad orgánica y una dualidad funcional” o “un sistema de geometría variable”, a través del cual se intenta acertar a racionalizar las relaciones entre el modelo comunitario y el de cooperación intergubernamental”. ROBLES CARRILLO, M.A. La posición del TJCE en el Tratado de la Unión Europea: alcance y consecuencias de los artículos C y L. *RIE*, septiembre-diciembre 1994, vol. 21, nº 3, p. 811.

aplicarse el ordenamiento comunitario, en el ámbito de las estructuras de cooperación, se desconoce cuál será la norma a aplicar. En todo caso, si existe un sistema jurídico que las rijan, éste no será el ordenamiento comunitario, ya que ha sido expresamente excluido por las disposiciones del TUE (arts. E, L y M).

A la actuación fuera del ordenamiento comunitario hay que añadir la exoneración del control jurisdiccional del Tribunal de Justicia y la eliminación de todo mecanismo eficaz de control parlamentario sobre los actos que dicten las instituciones europeas en el marco de la PESC y de la cooperación en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior. Sin embargo, pese al intento de neta diferenciación de estructuras, el TUE prevé el establecimiento de “pasarelas” que comunican ambos órdenes de actuación, sobre los que, a juicio de la profesora Robles Carrillo, sí cabe el control jurisdiccional del Tribunal de Justicia.

Siguiendo a esta autora, las pasarelas que introducen los tratados se podrían clasificar en dos grandes grupos, que comprenderían:

a) las pasarelas de los arts. J.11.2, K.8.2, 228.A y K.9 del TUE;

b) la pasarela del art. J.6 del TUE.

a) las pasarelas de los arts. J.11.2, K.8.2⁵⁷⁸, 228.A⁵⁷⁹ y K.9⁵⁸⁰ del TUE, se caracterizan porque:

- la intervención de la estructura de cooperación precede temporalmente a la actuación comunitaria;

(578) El art. J.11.2 TUE prevé que la financiación de las actuaciones de la PESC se realice con cargo al presupuesto comunitario.

(579) El art. 228.A TCE se aplica en materia de sanciones comunitarias a terceros países.

(580) El art. K.9 TUE permite la aplicación de los procedimientos comunitarios para la realización de acciones que materialmente se enmarcan dentro de la cooperación en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior.

- la intervención de la estructura de cooperación sustenta jurídicamente la posterior actuación comunitaria;
- la necesaria sucesión en la actuación de la estructura de cooperación y la estructura comunitaria se encuentra prevista en el TCE⁵⁸¹.

En estos ámbitos materiales definidos por las pasarelas, sólo quedaría sujeta a control jurisdiccional del Tribunal de Justicia la segunda fase de la actuación de las instituciones comunitarias, es decir, la sujeta a Derecho comunitario. Sin embargo, como reconoce esta autora, el hecho de que el Tribunal de Justicia se vea obligado a utilizar las actuaciones desarrolladas en el marco de la cooperación como parámetros para determinar la legalidad de las actuaciones comunitarias genera un importante problema, cual es que el Tribunal de Justicia tendría que utilizar parámetros de legalidad comunitarios y ajenos al Derecho comunitario a la hora de enjuiciar la actividad que realizan las instituciones comunitarias cuando se someten en su actuación al Derecho comunitario. La situación resulta especialmente delicada, en primer lugar, si se tiene en cuenta que no se indica por el Tratado a qué ordenamiento ha de acudir el Tribunal de Luxemburgo y, en segundo lugar, porque el Tribunal de Justicia ha recalcado a lo largo de su jurisprudencia que la legalidad o no de los actos y normas comunitarios tan sólo puede apreciarse desde los parámetros de legalidad que ofrece el propio ordenamiento comunitario⁵⁸².

(581) El art. 228.A; el art. 199.2 TCE respecto de las pasarelas de carácter presupuestario previstas en los arts. J.11.2 y K.8.2 del TUE y el art. 100.C.6 TCE respecto de la aplicación de los procedimientos comunitarios previstos en la pasarela del art. K.9 TUE.

(582) Una de las primeras formulaciones de este principio se realiza en la STJCE de 4 de febrero de 1959, causa 1/58 Stork. Rec. 1959, pp. 50 y ss. y en la STJCE de 15 de julio de 1960, causas 36 a 38 y 40/59 Comptoirs de vente, Rec. 60, pp. 859 y ss. Posteriormente, STJCE del 7 de mayo de 1972, asunto 93/71 Leonosio, Rec. 1972, pp. 287 y ss.

b) La pasarela del art. 1.6 del TUE⁵⁸³

Ante esta pasarela, la profesora Robles Carrillo considera necesario distinguir el reconocimiento del derecho establecido en el art. 8.C TCE, de la concreta forma en que ese derecho queda garantizado por los Estados miembros, puesto que la invocabilidad directa del art. 8.C TCE tan sólo cubre la dimensión del reconocimiento del derecho. En consecuencia, cualquier actuación de los Estados miembros que suponga una violación del contenido sustancial del derecho previsto en el art. 8.C (reconocimiento) constituirá un incumplimiento de una obligación derivada de los tratados fundacionales, que permitirá la exigencia de responsabilidad al Estado incumplidor por pacto del Tribunal de Justicia. Por el contrario, cuando el incumplimiento de la obligación derivada del art. J.6 TUE afecte a la inobservancia de las medidas acordadas por los socios comunitarios para garantizar el derecho a la protección diplomática y consular, el Tribunal de Justicia no será competente a la hora de sancionar dicho incumplimiento, ya que los acuerdos, decididos en el marco de las relaciones intergubernamentales, no forman parte del Derecho comunitario⁵⁸⁴.

III. ESTATUTO Y COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Tribunal de Justicia, desde su constitución inicial como Tribunal de Justicia CECA, se ubicó en la ciudad de Luxemburgo,

(583) De acuerdo con el art. J.6 TUE las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las conferencias internacionales contribuirían a la ejecución de las disposiciones contempladas en el art. 8.C TCE.

(584) Toda esta problemática se encuentra analizada más detalladamente por ROBLES CARRILLO, M.A. La posición del TJCE en el Tratado de la Unión Europea: alcance y consecuencias de los artículos C y L. *RIE*, pp. 809 a 843.

emplazamiento que no se ha visto modificado con posterioridad, ni siquiera la creación de un Tribunal de Primera Instancia alteró la sede del Tribunal. Desde 1989 el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia comparten sede en la ciudad de Luxemburgo.

III.A. Composición y organización de las dos instancias jurisdiccionales comunitarias

El Tribunal de Justicia, tras la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia⁵⁸⁵, está compuesta por 15 jueces, uno por cada Estado miembro. Aunque los tratados nada dicen acerca de la nacionalidad de los miembros del Tribunal de Justicia, lo cierto es que en ninguna ocasión se ha nombrado a ninguna personalidad que no tuviese la nacionalidad de alguno de los Estados miembros. Tampoco los tratados imponen que todos los países miembros dispongan de un nacional suyo en el Tribunal de Justicia⁵⁸⁶; sin embargo, es práctica consensuada que exista al menos un juez por cada uno de los Estados miembros⁵⁸⁷ y que en todo momento la composición del Tribunal de Justicia responda a un número impar

(585) El rechazo noruego en referéndum a la integración en la Unión Europea obligó a adecuar las disposiciones relativas a la composición del Tribunal de Justicia (art. 17) consignadas en las Actas de Adhesión (DOCE C 241 de 29 de agosto de 1994). Esta adaptación tuvo lugar mediante la Decisión del Consejo 95/1/CE, Euratom, CECA, de 1 de enero de 1995, art. 4 (DOCE L 1, de 1 de enero de 1995).

(586) La plena libertad que conceden los Tratados a los representantes de los gobiernos de los Estados miembros queda confirmada por el art. 16 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el cual establece que: “una parte (ya sea Estado o particular) no podrá invocar la nacionalidad de un juez o la ausencia en el Tribunal o en una de sus Salas de un juez de su nacionalidad para pedir la modificación de la composición del Tribunal o de una de sus Salas”.

(587) El número par o impar de los socios comunitarios ha sido la causa de que exista o no un juez adicional en el Tribunal de Justicia. Así, entre 1952 y 1973, el Tribunal de Luxemburgo se conformaba por un nacional de cada

de miembros. Ello con el fin de evitar que un empate en el resultado de una votación impida aprobar una resolución del Tribunal de Justicia, ya que el Presidente no dispone de voto de calidad para dirimir empates.

Por su parte, el Tribunal de Primera Instancia desde su constitución en 1989 ha mantenido una composición análoga al número de países socios de las Comunidades. Así, inicialmente se configuró con 12 miembros y en la actualidad está compuesto por 15 jueces⁵⁸⁸.

Los jueces del Tribunal de Justicia⁵⁸⁹ y del Tribunal de Primera Instancia⁵⁹⁰ son elegidos entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales. En el caso de la designación de los miembros del Tribunal de Justicia, este segundo requisito se refuerza aún más, atendido el carácter de tribunal constitucional y de casación que le atribuyen los tratados. Así se exige que los candidatos propuestos reúnan las condiciones reque-

uno de los Estados miembros, más un segundo juez de la nacionalidad de uno de los Estados miembros. La ampliación a nueve de las Comunidades Europeas en 1973, motivada por la adhesión de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, fijó en nueve el número de miembros del Tribunal, es decir, un juez por cada Estado comunitario. La necesidad de garantizar la adopción de las resoluciones del Tribunal obligó en las dos siguientes ampliaciones a adicionar un décimoprimer juez, entre 1981 y 1986, y un decimotercer magistrado con la integración en 1986 de Portugal y España, situación que se ha mantenido hasta enero de 1995. El art. 383 del Acta de Adhesión española establecía que el decimotercer juez era nombrado por uno de los Estados miembros “grandes” (Francia, Italia, Alemania, Gran Bretaña y España), según el sistema de rotación acordado, tras la adhesión de Grecia, en el art. 3 de la Decisión del Consejo 81/208/Euratom, CECA, CEE de 30 de marzo de 1981 (DOCE L 100 de 11 de abril de 1981), el cual establecía la rotación de los países por orden alfabético, de acuerdo con la grafía que el Estado tenía en su propio idioma oficial.

(588) *Vide* nota 67 de este capítulo.

(589) Art. 167 TCE y concordantes. 14

(590) Art. 168.3 TCE y concordantes.

ridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean jurisconsultos de reconocida competencia⁵⁹¹. En ambos casos serán designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años.

El Parlamento Europeo ha criticado públicamente este sistema de nombramiento que le excluye a la hora de elegir a los componentes de una de las más altas instancias comunitarias, y en tal sentido ha solicitado reiteradamente su reforma, con objeto de que la nueva regulación contemple la necesaria colaboración de la Cámara comunitaria. A este respecto, propone que la nueva redacción incorpore la designación por mayoría cualificada del Consejo, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo⁵⁹², procedimiento que permitiría “equiparar” el contenido de la intervención de la Eurocámara en el nombramiento del Tribunal de Cuentas y de Justicia.

La duración del mandato es común a los miembros del Tribunal de Justicia y de Primera Instancia: en ambos casos serán elegidos por un período de seis años⁵⁹³, si bien cada tres años tendrá

(591) El perfil que han presentado los jueces del Tribunal de Justicia durante los 30 primeros años de andadura de la institución responde al de un varón (el Tribunal de Luxemburgo es la única institución comunitaria en la que en ningún momento ha habido composición femenina), profesor universitario u abogado, que durante el transcurso de su carrera había estado en contacto con el poder político en su país. ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L., *Aplicación judicial del Derecho comunitario*, p. 54.

(592) Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el papel del Tribunal de Justicia en el desarrollo del sistema constitucional de la Comunidad Europea de 6 de julio de 1993. Parlamento Europeo, documento de sesión A3-0228/93, p. 16.

(593) El art. 12 de la Decisión del Consejo 88/591/CECA, CEE, Euratom por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas dispone que, una vez prestado el juramento por los miembros del Tribunal, el presidente del Consejo procederá a elegir por sorteo a los miembros del Tribunal de Primera Instancia, cuyo mandato debe expirar al final de primer período de 3 años.

lugar una renovación parcial, que afectará alternativamente a 8 y 7 jueces⁵⁹⁴. Esta previsión pretende evitar la paralización periódica de toda la actividad jurisdiccional de las dos instancias jurisdiccionales comunitarias que habría tenido lugar en caso de haberse decretado la renovación total de los dos órganos cada 6 años. Así, gracias a renovaciones parciales, la actuación de las instituciones jurisdiccionales europeas no se ve interferida por los procesos de designación de nuevos magistrados.

La determinación de la duración del mandato constituyó en su momento una de las cuestiones más controvertidas y todavía hoy es generadora de polémica. Frente a un mandato vitalicio de los miembros del Tribunal de Justicia se impuso la tesis del nombramiento por un período de 6 años, admitiéndose posteriores reelecciones. Este dato, unido a la circunstancia de que los titulares de la competencia de designación son los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, hacen que radique aquí el “punto más débil” del Tribunal de Justicia, deficiencia que podría incidir en la independencia que ha de regir su actuación.

La reciente ampliación de la Unión determinó que los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros acordaran la duración del mandato de los nuevos componentes de los tribunales europeos. Sobre este particular decidieron, para el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que el nombramiento de Peter Jann (Austria) abarcara el período comprendido entre el 1 de enero de 1995 y el 6 de octubre del año 2000, igual mandato corresponde a Hans Ragnemalm (Suecia); en cambio, el representante de Finlandia, Leif Sevón concluirá su mandato el 6 de octubre de 1997.

Respecto del Tribunal de Primera Instancia, los nuevos nombramientos abarcarán el período comprendido entre el 1 de enero de 1995 y el 31 de agosto de 1998, en el caso finlandés (Virpi Eija Tiili) y austríaco (Josef Azizi); mientras que el mandato de Pernilla Lindh (Suecia) expiraba el 31 de agosto de 1995.

Esta duración de los mandatos se hace coincidir con las renovaciones parciales previstas.

Comunidad Europea Aranzadi, febrero 1995, nº 2, pp. 5 y 6.

(594) Art. 4.6 Decisión del Consejo de 1 de enero de 1995, por la que se adoptan los instrumentos relativos a la adhesión de los nuevos Estados miembros a la Unión Europea (DOCE L 1, de 1 de enero de 1995).

Elegidos y renovados por los Gobiernos de los Estados miembros (algo intolerable en el seno de los Estados democráticos), permanecerían en el cargo quienes hubiesen realizado una labor del agrado de los Gobiernos⁵⁹⁵, algo que hasta el momento no se ha producido en el ámbito judicial comunitario.

Con el fin de limitar la incidencia negativa que supone tan desafortunado sistema de decisión, el Parlamento de Estrasburgo ha venido reclamando la necesidad de su participación en el proceso de nombramiento. Al mismo tiempo, considera improcedente que se faculte la reelección de los jueces del Tribunal de Justicia, pues dada la dimensión constitucional de los procedimientos que ante él se desarrollan, se requiere que sus miembros gocen de la mayor independencia posible. Esta quedaría garantizada de mejor modo estableciendo una magistratura única sin posibilidad de reelección y con una duración de 9 años. La propuesta parlamentaria varía cuando lo que se discute es el sistema de designación del Tribunal de Primera Instancia, porque respecto de este órgano, considera conveniente que quede abierta la posibilidad de reelección, una vez concluido un primer mandato de 6 años. Ello debido a que el Tribunal de Primera Instancia se compone, en la mayoría de los casos, por juristas bastante más jóvenes y muy cualificados, cuya competencia debería ser aprovechada por el Tribunal de Primera Instancia durante el mayor tiempo posible, pudiéndose dar de esta forma continuidad a sus carreras⁵⁹⁶.

(595) “El exacto cumplimiento de la obligación de guardar secreto de las deliberaciones y la inexistencia de estos particulares en el momento de emitir la sentencia son las mejores armas, y quizás las únicas armas de que disponen los jueces para salvaguardar su independencia.

De hecho, la conducta de los jueces a lo largo de la existencia del Tribunal de Justicia ha disipado cualquier temor al respecto, de suerte que el Tribunal ha sido y sigue siendo una institución que merece general reconocimiento y que goza de un incuestionable prestigio.” ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *Aplicación judicial del Derecho comunitario*, p. 58.

(596) Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el papel del Tribunal de Justicia en el desarrollo del sistema constitucional de la Comunidad Europea de 6 de julio de 1993. Parlamento Europeo, documentos de sesión A3-0228/93, pp. 16 y 17.

La designación del Presidente. Inmediatamente después de la renovación parcial del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, los jueces que conforman cada una de estas instancias elegirán de entre ellos a su Presidente por un período de 3 años⁵⁹⁷. Resultará elegido aquel candidato que obtenga la mayoría absoluta. En caso de no lograrse, sería designado el juez que obtuviera el mayor número de votos en la segunda votación, de forma que, si se produjera un empate, la elección recaería en el magistrado de mayor edad de entre ellos.

Las funciones del Presidente son muy variadas y aparecen diseminadas a lo largo del Reglamento de Procedimiento⁵⁹⁸, si bien de entre éstas sobresale la resolución de las demandas sobre la adopción de medidas provisionales. Resulta destacable esta atribución porque lo que no puede hacer el Tribunal, como consecuencia del carácter declarativo de las sentencias condenatorias por incumplimiento, sí lo puede realizar el Presidente, mediante un auto de medidas provisionales⁵⁹⁹.

La previsión de la sustitución del Presidente en caso de ausencia, impedimento o vacante es idéntico en ambas instancias

(597) El carácter deudor de la redacción del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia respecto del contenido de las disposiciones del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia se puede comprobar fácilmente si se comparan los arts. 7 de ambas normas, relativos al procedimiento de elección del Presidente.

(598) Por lo que respecta a las funciones clásicas del Presidente del Tribunal de Justicia, éstas aparecen consignadas en los arts. 8 (dirección de los trabajos, presidencia de las vistas y deliberaciones), 9.2 (reparto de asuntos entre las salas, designación de los jueces), 25.C (fijación fechas y horas de las sesiones del Tribunal), 26.2 C (aplazamiento de sesiones) y 56 (policía de estrados) del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. El Presidente del Tribunal de Primera Instancia ejercerá asimismo estas funciones según reconocen los arts. 8, 13, 31 y 32.2 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

(599) Arts. 83 a 90 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, especialmente el art. 90. En este sentido, arts. 104 a 110 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, sobre todo art. 106.

jurisdiccionales. Esta corresponderá a los presidentes de sala, según un sistema de prelación fundamentado en el criterio de antigüedad en el cargo combinado con el de la edad⁶⁰⁰. Únicamente en los casos de impedimento o vacancia simultánea que afectase al Presidente del tribunal y a los presidentes de las salas, la presidencia sería ejercida por uno de los otros jueces, respetándose el orden de preferencia marcada por la antigüedad en el cargo⁶⁰¹.

El Juez ponente. Designado por el Presidente del Tribunal para cada asunto, previa propuesta del presidente de sala⁶⁰², asume la presentación del informe previo a través del cual concreta y resume el asunto, declara si el expediente está completo o si, por el contrario, se precisa de la adopción de medidas de instrucción adicionales, redacta el informe de la vista y redacta la sentencia. Dado que el fallo del Tribunal de Justicia, como el del Tribunal de Primera Instancia, tiene carácter colectivo y no se admite la posibilidad de presentar votos particulares, los términos en que se expresa la sentencia no tienen por qué reflejar necesariamente el parecer del juez ponente.

El Secretario⁶⁰³ del Tribunal de Justicia, así como el Secretario del Tribunal de Primera Instancia son nombrados por los miembros del tribunal en que van a prestar sus servicios, de acuerdo con un procedimiento similar al previsto para la elección del Presidente. Su mandato tiene una duración de seis años, transcurridos los cuales podría ser de nuevo renovado en el cargo.

(600) Art. 6 RP del Tribunal de Justicia y art. 6 RP del Tribunal de Primera Instancia.

(601) Art. 11 RP del Tribunal de Justicia y art. 9 RP del Tribunal de Primera Instancia.

(602) Art. 9.2 RP del Tribunal de Justicia.

(603) La figura del Secretario del Tribunal de Justicia aparece regulada en los artículos: 168 TCE, art. 9 del Estatuto del Tribunal de Justicia y los arts. 12, 13, 16, 17, 18, 19, 23, 38.7, 62 y 64 RP del Tribunal de Justicia, así como en los arts. 20 a 27, 30, 44.6, 76 y 82 RP del Tribunal de Primera Instancia.

El Secretario está al frente de la Secretaría del Tribunal y, en su calidad de máximo responsable de la misma, asumirá la llevanza del registro, la custodia de los sellos y archivos, así como la publicación de las decisiones que solicite el Tribunal. Junto con estas atribuciones, le corresponde verificar la regularidad de las reclamaciones introducidas, publicar en el DOCE el anuncio de la demanda, asistir al Tribunal, a las salas, al Presidente y a los jueces en el ejercicio de sus funciones y tener a su cargo la administración del tribunal, la gestión financiera y la contabilidad.

El Secretario en el ejercicio de sus funciones se acomodará a lo dispuesto en las instrucciones al Secretario aprobadas por el Tribunal de Justicia⁶⁰⁴.

El Pleno y las salas. El Tribunal de Justicia comenzó reuniéndose sólo en Pleno. La única excepción a este modo de actuación la constituía el examen de las causas promovidas por los funcionarios, que era asignado a una sala retringida. El incremento paulatino del número de recursos aconsejó estructurar la actividad del Tribunal de Luxemburgo en el Pleno y las salas, organización que también ha asumido el Tribunal de Primera Instancia.

El Tribunal de Justicia se reúne en sesión plenaria cuando así lo solicita un Estado miembro o una institución de la Unión que sea parte en el proceso⁶⁰⁵. Igualmente, se reunirá en Pleno para resolver las cuestiones prejudiciales que le eleven los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y siempre que el reglamento de procedimiento no atribuya expresamente la competencia a las salas. A pesar de la atribución a las salas del conocimiento de una causa, éstas en cualquier momento del procedimiento podrán elevar el asunto al Pleno, cuando deban tomarse nuevas decisiones importantes o para determinar antes la postura del Tribunal de Justicia, con fin de preservar la unidad de la jurisprudencia.

(604) Instrucciones al Secretario adoptadas por el Tribunal de Justicia el 4 de diciembre de 1974.

(605) Art. 165 pfo. 3 TCE.

El Presidente del Tribunal, en cuanto se presente la demanda, atribuirá el asunto a una sala y designará de entre sus miembros al Juez ponente⁶⁰⁶. Al frente de cada sala se sitúa su Presidente, quien desempeñará dentro de la sala las funciones propias del Presidente del Tribunal⁶⁰⁷. Anualmente los miembros del Tribunal designarán a los presidentes de las salas⁶⁰⁸.

El Estatuto del Tribunal de Justicia faculta a éste para decidir la constitución de salas compuestas por tres, cinco o siete jueces⁶⁰⁹. Mediante la Decisión de 25 de enero de 1995, el Tribunal de Justicia acordó mantener las seis salas que existían antes de la ampliación de los socios comunitarios: cuatro salas integradas por tres jueces (salas pequeñas) y dos formadas por cinco jueces (salas grandes). Sin embargo, teniendo en cuenta que el número de miembros del Tribunal se había ampliado de 13 a 15, ha decidido que a dos de las salas pequeñas, concretamente la primera y la cuarta, se adscriban cuatro jueces, y que a las dos salas grandes se incorporen siete jueces⁶¹⁰.

(606) Art. 9.2 RP del Tribunal de Justicia.

(607) Art. 9.4 *in fine* RP del Tribunal de Justicia.

(608) Art. 10 RP del Tribunal de Justicia. La reestructuración de la composición de las salas tras la adhesión de los nuevos socios comunitarios, así como la designación anual de los presidentes de las mismas tuvo lugar a través de la Decisión de 25 de enero de 1995.

(609) Art. 18.1 del Estatuto del Tribunal de Justicia en la redacción de la Decisión del Consejo 95/1/CE, Euratom, CECA de 1 de enero de 1995, por la que se adoptan los instrumentos relativos a la adhesión de los nuevos Estados miembros a la Unión Europea. Tenor con el que se adecúa a las previsiones que recogía el art. 165.2 TCE tras la reforma motivada por la adopción del Tratado de Maastricht.

(610) El Tribunal de Justicia decidió la siguiente adscripción de jueces a las salas: Sala Primera, 4 jueces; Sala Segunda, 3 jueces; Sala Tercera, 3 jueces; Sala Cuarta, 4 jueces; Sala Quinta, 7 jueces, los adscritos a la Sala Primera y Tercera bajo la presidencia del Presidente de la Sala Tercera; y Sala Sexta, 7 jueces, los adscritos a la Sala Segunda y Cuarta, bajo la presidencia del Presidente de la Sala Segunda. Las salas grandes se constituyen sobre la base de las dos salas pequeñas compuestas por 4 y 3 miembros, otorgándose la presidencia al presidente de la sala integrada por 3 miembros.

La nueva configuración de las salas crea un sistema de rotación basado en la antigüedad de los magistrados adscritos a cada una de las salas pequeñas de 4 miembros y a las dos salas grandes de 7 miembros, en virtud de la cual se determina para cada asunto

Puesto que las previsiones de los arts. 165 pfo. 2 TCE y 18.1 del Estatuto del Tribunal de Justicia facultan tan sólo para crear salas de 3, 5 ó 7 miembros, el Tribunal decidió que “para cada asunto que les sea atribuido a las Salas Primera y Cuarta (a las que están adscritos cuatro jueces) estarán integradas por el Presidente, el Juez ponente y un tercer juez designado siguiendo el orden de una lista confeccionada por orden de antigüedad, cuyo punto de partida irá desplazándose un nombre en cada reunión general)”.

Los cinco jueces que conocerán de cada asunto atribuido a una Sala grande (Quinta y Sexta, a ambas adscritos 7 jueces) se determinarán mediante la elaboración de “una lista para cada año judicial. Dicha lista comprenderá a todos los jueces que formen parte de la Sala, a excepción del Presidente, por el orden siguiente:

- Los jueces de la Sala pequeña que cuenta con cuatro miembros, por orden de antigüedad.
 - Los jueces de la otra Sala pequeña por el mismo orden.
- Para cada asunto, la Sala grande estará integrada por:
- El Presidente.
 - El Juez ponente.
 - Tres jueces designados siguiendo el orden de la lista, desplazándose el punto de partida un nombre en cada reunión general.

En caso de impedimento de uno o varios jueces, la sustitución se efectuará siguiendo el orden de lista. No obstante, en caso de impedimento del Presidente de la Sala grande, éste deberá ser sustituido, preferentemente por el Presidente de la Sala pequeña.

Cuando el Tribunal de Justicia o la sala estime que varios asuntos deben ser examinados conjuntamente (hayan sido acumulados formalmente o no), la composición del Tribunal o de la sala será fijada para el primero de los asuntos tratados en reunión general.”

Las listas de magistrados establecidas por orden de antigüedad que acompañan a la decisión tendrán vigencia hasta el 6 de octubre de 1995. Decisión adoptada por el Tribunal de Justicia en su reunión de 25 de enero de 1995, y confirmada mediante reunión de 19 de septiembre de 1995 para un período que concluye el 6 de octubre de 1996. DOCE C 299 de 11 de noviembre de 1995, pp. 1 a 3.

quiénes serán los concretos jueces que conformen la sala de 3 ó 5 miembros⁶¹¹.

La cuestión esencial en el normal funcionamiento del Tribunal y de las salas es que los presidentes no tienen atribuido voto de calidad, por lo que éste y aquéllas sólo podrán deliberar válidamente en número impar.

En este sentido, las deliberaciones del Tribunal reunido en sesión plenaria sólo serán válidas si están presentes nueve jueces, mientras que será precisa la participación de 3 jueces cuando la sala esté compuesta de 3 ó 5 magistrados⁶¹². Si por motivos de ausencia o por impedimento, el número de jueces fuera par, el juez de menor antigüedad se abstendría de participar en las deliberaciones, salvo cuando se tratase del juez ponente, en cuyo caso, el juez que le precediese inmediate en el cargo sería quien se abstendría de participar en las deliberaciones.

Si, convocado el Tribunal, resulta que no se ha alcanzado el quórum de nueve jueces, el Presidente aplazará la sesión hasta que se alcance dicho quórum. Por el contrario, si no se ha logrado reunir a los tres jueces necesarios para constituir válidamente la sala, el Presidente de ésta advertirá de ello al Tribunal, que designará a otro juez para completarla⁶¹³.

Los abogados generales. La figura de los abogados generales es quizás uno de los elementos más destacables de la composición del Tribunal de Justicia, ya que su caracterización no responde al perfil de los representantes de las partes que estamos acostumbrados a que intervengan en un proceso jurisdiccional. A caballo entre

(611) Vide nota n° 93.

(612) Art. 15 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

(613) Art. 26 RP del Tribunal de Justicia.

las funciones del Ministerio Fiscal y el Juez ponente⁶¹⁴, el abogado general presenta similitudes con la figura del “*commisaire du gouvernement*” del Consejo de Estado francés⁶¹⁵.

Su origen se encuentra en el rechazo de la propuesta holandesa de permitir la presentación de opiniones distintas del contenido de las resoluciones del Tribunal de Justicia⁶¹⁶. Descartada esta facultad, se reconoció la necesidad de atribuir a una personalidad independiente la potestad de expresar su opinión, aunque ésta no fuese conforme a la emitida por el Tribunal.

(614) “Ni representa a las partes en el caso, ni cumple tampoco en rigor el papel del Ministerio Público, su naturaleza jurídica es frecuentemente equiparada al Comisario del Gobierno en el Consejo de Estado francés.” GUTIÉRREZ ESPADA, C. *El sistema institucional de las Comunidades Europeas. De los Tratados constitutivos y el Acta Única, al Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 1988, p. 167.

“El abogado general no es ningún representante de las partes, ni un Ministerio público. Su absoluta independencia sólo permite caracterizarlo como abogado de la legalidad, comisario de la legalidad.” J.A. Carrillo.

“El abogado general del Tribunal de Justicia lleva a cabo en el sistema del Tribunal de Justicia comunitario las relaciones que existen entre un juez de Primera Instancia y el Tribunal de Apelación. En esta perspectiva, las conclusiones del abogado general, vistas como una decisión condicionada de la causa, cumplirán respecto al Tribunal una función sustancial análoga a aquella de la sentencia que se encuentre sometida a apelación.” P. Gori. DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: fundamentos jurídicos y estructura. En *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español*, p. 643.

(615) “...esta institución, salvo en su nombre, que hubiera podido prestarse a equívocos, es el homólogo de los ‘*commisaires du gouvernement*’ que existen en Francia ante las jurisdicciones administrativas y, en concreto, ante el Consejo de Estado cuando resuelve en vía contenciosa...” extracto del informe oficial de la delegación francesa que tomó parte en la redacción del Tratado CECA. Sobre esta cuestión y las diferencias que existen entre los abogados generales y los “*commisaires du gouvernement*”. ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L., *La aplicación judicial del Derecho comunitario*, pp. 68 y ss.

(616) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 34.

Corresponde a los abogados generales presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos promovidos ante el Tribunal de Justicia, con el fin de asistirle en el cumplimiento de su misión⁶¹⁷.

La presentación de las conclusiones del abogado general ponen fin a la fase oral del procedimiento⁶¹⁸, por lo que las partes no tienen ocasión de pronunciarse sobre las mismas. En ellas el abogado general hace un estudio profundo del caso, de la jurisprudencia anterior del Tribunal y propone de forma razonada la posible solución del conflicto.

El estudio de las conclusiones de los abogados generales revela el carácter innovador y progresista de sus propuestas, algunas de las cuales, pese a no haber recibido el apoyo del Tribunal de Justicia en el momento de su redacción, con el paso del tiempo se han convertido en jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo⁶¹⁹. Quizás en esta evolución haya tenido algo que ver el hecho de que resulta corriente el paso de abogado general a juez⁶²⁰.

La elaboración de las conclusiones de la causa, aunque es la función principal que realizan no es la única, los abogados generales van a intervenir además en actividades tan dispares como: la acumulación de asuntos, el examen de testigos, la atribución a las salas de un recurso que está conociendo el Tribunal o el cese de un

(617) Art. 166.1 TCE.

(618) Art. 59 RP del Tribunal de Justicia.

(619) Opiniones particulares de los abogados generales han devenido jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en ámbitos como el de la protección de los derechos fundamentales. LÓPEZ GARRIDO, D. *Libertades Económicas y Derechos fundamentales en el sistema comunitario europeo*. Madrid: Tecnos, 1986, pp. 126 y ss.

(620) ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *La aplicación judicial del Derecho comunitario*, p. 69.

juez⁶²¹. Sin embargo, a pesar del amplio conocimiento que tiene sobre la causa, no participa ni siquiera a título consultivo en las deliberaciones de los miembros del Tribunal, cuestión esta que ha sido duramente criticada por algún sector doctrinal⁶²².

Los abogados generales, al igual que los jueces del Tribunal de Luxemburgo, son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años. De la misma manera, también los abogados generales se renuevan parcialmente cada tres años, afectando dicha renovación cada vez a cuatro abogados generales.

Desde enero de 1995, el Tribunal de Justicia está asistido por nueve abogados generales, si bien está previsto que a partir del 6 de octubre del año 2000 se reduzca en uno el número de abogados generales del Tribunal⁶²³. Esta previsión podría quedar sin efecto,

(621) Las funciones de los abogados generales aparecen reguladas en el art. 6 del Estatuto del Tribunal de Justicia y en los arts. 27.7, 43, 44.1, 44 bis, 45.1 y 5; 47.1, 76.3, 82 bis, 85, 91.4, 92.1, 94.2, 95.2, 100.1, 102.2, 104.3, 105.4, 108.2, 119, 120 y 123 RP del Tribunal de Justicia.

(622) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 34, defienden la participación con carácter consultivo de los abogados generales en las deliberaciones del Tribunal.

(623) Art. 4.5 de la Decisión del Consejo 95/1/CE, Euratom, CECA. La voluntad de crear un noveno abogado general hasta octubre del año 2000 responde al deseo de adecuar la composición del Tribunal de Justicia y el número de abogados generales a las nuevas necesidades surgidas con la ampliación, pero también refleja la reestructuración operada en el seno de las instituciones tras el resultado negativo a la adhesión del referéndum noruego. Así, uno de los jueces del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Sr. Antonio Mario La Pergola (Italia), pasa a desempeñar la labor de abogado general hasta el 6 de octubre del año 2000, con el fin de adecuar la composición del Tribunal de Justicia a los tres nuevos nombramientos.

Se trataba de evitar un nuevo inconveniente en la composición del Tribunal de Justicia. Desde la adhesión de España y Portugal lo componían 13 miembros, uno por cada Estado miembro y un decimotercero en cuya elección tan sólo intervenían los cinco Estados grandes de las Comunidades.

ya que el Tratado establece que el Consejo, por unanimidad, previa solicitud del Tribunal de Justicia, podrá aumentar el número de abogados generales⁶²⁴.

Todos los Estados miembros no participan en las mismas condiciones en la elección de los abogados generales. Según la Declaración conjunta sobre el artículo 31 de la Decisión del Consejo 95/1/CE, Euratom, CECA. Alemania, Francia, Italia, España y el Reino Unido disponen de un abogado general permanente ante el Tribunal de Justicia, mientras que los demás socios participan en un sistema de rotación de tres abogados, de acuerdo con el orden alfabético fijado en dicha declaración⁶²⁵.

Anualmente el Tribunal de Justicia designará al primer abogado general⁶²⁶, quien será competente para decidir la atribución de los asuntos a los abogados generales⁶²⁷.

El paralelismo existente entre la organización del Tribunal de Primera Instancia y el originario Tribunal de Justicia no tiene plasmación en lo que respecta a la figura de los abogados genera-

El sistema de rotación definido reconocía que desde 1994 al año 2000 el beneficiario de dicha rotación fuese Italia. La razón que inspiró este proceder fue eludir una composición par del número de jueces del Tribunal de Justicia.

Las delegaciones aceptan, para resolver el pequeño contratiempo que “en el acta de adhesión se consignará una declaración común, análoga a la adoptada con ocasión de la ampliación de 1973, para regular el supuesto de la adhesión de un número impar de países candidatos, que permita la transformación del decimotercer juez en funciones en abogado general”. VIGUERA, E. Las reformas institucionales en la Unión Europea tras la ampliación. *Gaceta Jurídica de la CE. Boletín*, enero 1995, p. 15.

(624) Art. 166 TCE.

(625) El orden alfabético aceptado será: Bélgica (1988-1994), Dinamarca (1991-1997), Grecia (1994-2000), Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia y Suecia. *Comunidad Europea Aranzadi*, marzo 1995, p. 6.

(626) Art. 10.1 RP del Tribunal de Justicia.

(627) Art. 10.2 RP del Tribunal de Justicia.

les, cuyo nombramiento autónomo no está previsto en la Decisión de 24 de octubre de 1988, por la que se crea el Tribunal de Primera Instancia. A lo sumo, el art. 2.3 de esta Decisión prevé que los miembros del Tribunal de Primera Instancia puedan desempeñar las funciones del abogado general, en cuyo caso dicho miembro no podrá participar en la resolución judicial de la causa.

“Référéndaires”. La organización del Tribunal se cierra con el equipo de juristas que colaboran con cada uno de los jueces y abogados generales que actúan en el seno de las instancias jurisdiccionales comunitarias.

Este equipo se compone de tres juristas cualificados por cada uno de los jueces y abogados generales. En origen su estatuto se asimilaba al del personal al servicio de las Comunidades Europeas, si bien en la actualidad son asesores contratados por tiempo determinado que permanecen en el ejercicio de sus funciones el tiempo que dure el mandato del juez o abogado general de quien son colaboradores. La pérdida de su inicial estatuto de agentes al servicio de las Comunidades ha determinado que no se encuentren sometidos a la autoridad del secretario, a pesar de no tener carácter jurisdiccional. Estos asesores sólo se encuentran sometidos a la autoridad del juez u abogado general al cual se encuentran adscritos⁶²⁸.

III.B. Estatuto jurídico de los miembros del Tribunal de Luxemburgo

La necesidad de que jueces y abogados generales actúen con imparcialidad y con total independencia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, los primeros, y en la presentación de

(628) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 45.

sus conclusiones, los segundos, condiciona el contenido de un estatuto jurídico que es común a unos y otros.

El nombramiento. Los jueces y abogados generales son elegidos entre personalidades que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio en sus respectivos países de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean jurisconsultos de reconocida competencia. La designación, a pesar del esfuerzo de los redactores de los tratados constitutivos por preservar la independencia de los jueces y abogados generales, corresponde, de común acuerdo, a los Gobiernos de los Estados miembros por un período de 6 años⁶²⁹. Y está prevista una renovación parcial de jueces y abogados generales cada tres años, con el fin de evitar interrupciones periódicas en la actividad tanto del Tribunal de Justicia como del Tribunal de Primera Instancia, que, sin colapsar la actividad de estas instancias, sí impediría el normal funcionamiento en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, al incrementar el número de asuntos pendientes de resolución y dilatar notablemente el período de resolución de los mismos.

Transcurrido su mandato, los jueces y abogados generales salientes podrán ser nuevamente designados⁶³⁰.

El mandato de los jueces y abogados generales dará comienzo en la fecha fijada a tal fin en el nombramiento. Si éste no precisa ninguna fecha, se iniciará en el día en que se expida dicho nombramiento⁶³¹.

Los jueces y los abogados generales, antes de iniciar sus funciones, deberán prestar juramento en la primera audiencia pública del Tribunal a la que asistan de que ejercerán sus funciones

(629) Art. 167.1 TCE.

(630) Art. 167.4 TCE.

(631) Arts. 2 y 5 RP del Tribunal de Justicia.

con toda imparcialidad, según conciencia, y de que no divulgarán en modo alguno el secreto de las deliberaciones. Este juramento se verá reforzado con la firma de una declaración de compromiso solemne, a través de la cual asumen respetar mientras dure su mandato y una vez finalizado éste las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los deberes de honestidad y discreción en cuanto a la aceptación, después de su cese, de determinadas funciones o beneficios⁶³².

El cese. El esfuerzo de los negociadores de los tratados para constituir un órgano jurisdiccional comunitario independiente de las presiones de los Estados miembros y de las propias instituciones tiene una primera plasmación en el reconocimiento de la inamovilidad de los jueces y abogados generales⁶³³. Así, al regularse la conclusión del mandato de éstos, sólo se contemplan como causas desencadenantes del cese: la renovación periódica, el fallecimiento, la dimisión y la destitución. Todo ello para evitar actuaciones abusivas que podrían lesionar y mermar la independencia de los dos tribunales europeos.

Si el cese de jueces o abogados generales tuviese lugar antes de la expiración de su mandato, los jueces y abogados generales que se nombrasen en su sustitución permanecerían en el cargo hasta el momento en que estuviese prevista la conclusión del mandato de sus predecesores⁶³⁴.

En caso de dimisión de un juez o de un abogado, la carta de dimisión será dirigida al Presidente del Tribunal, quien la transmitirá al Presidente del Consejo, siendo esta última notificación la que determina la existencia de la vacante en el cargo⁶³⁵. Sin

(632) Art. 2 del Estatuto del Tribunal de Justicia y arts. 3 y 5 RP del Tribunal de Justicia.

(633) Art. 6.1 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

(634) Arts. 7 y 8 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

(635) Art. 5.2 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

embargo, pese a la presentación de la dimisión, el renunciante habrá de permanecer en su cargo hasta el momento de la toma de posesión de su sucesor. Previsión esta que también se aplicará a los casos de renovación periódica⁶³⁶.

*“Los jueces y los abogados generales sólo podrán ser relevados de sus funciones o privados de su derecho a pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo cuando, a juicio unánime de los jueces y de los abogados generales del Tribunal, dejen de reunir las condiciones requeridas o incumplan las obligaciones que se derivan de sus cargos”*⁶³⁷. Como es lógico, el interesado no participará en las deliberaciones, aunque sí será invitado a comparecer y presentar sus observaciones ante el Tribunal, que se reunirá, a tal efecto, con carácter reservado, es decir, sin la asistencia del secretario⁶³⁸. El secretario, una vez pronunciado el Tribunal, será el encargado de comunicar la decisión a los presidentes de la Asamblea, de la Comisión y del Consejo⁶³⁹. En este último caso, la comunicación revestirá carácter de notificación, pues corresponde a esta institución acordar la designación de los jueces y abogados generales que actúan en el marco de las dos instancias del Tribunal de Luxemburgo. Cuando se trate de una decisión que releve a un juez de sus funciones, esta última notificación determinará la vacante del cargo⁶⁴⁰.

Incompatibilidades. El Estatuto prevé como causa genérica de incompatibilidad que jueces y abogados generales no podrán ejercer ninguna función política o administrativa ni actividad profesional alguna, sea ésta remunerada o no. Únicamente estarán facultados para desempeñar actividades profesionales cuando, expresamente y con carácter excepcional, les haya concedido autorización el

(636) Art. 5.3 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

(637) Arts. 6.1 y 8 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

(638) Art. 4 RP del Tribunal de Justicia.

(639) Art. 6.2 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

(640) Art. 6.3 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

Consejo⁶⁴¹. Se concibe así la dedicación exclusiva a la actividad jurisdiccional como garantía de la independencia judicial.

Privilegios y obligaciones. Preservar las actividades jurisdiccionales de cualquier intromisión de los Estados miembros o de las propias instituciones comunitarias preside la definición del estatuto jurídico de jueces y abogados generales. Con el fin de garantizar la efectiva independencia de jueces y abogados, se les impone a éstos la obligación de:

- guardar secreto del contenido de las deliberaciones más allá del cese del mandato;
- actuar con total imparcialidad y según conciencia;
- dedicación exclusiva;
- abstenerse de actuar en calidad de juez o abogado general cuando hubiese intervenido en dicha causa anteriormente como agente, asesor o abogado de alguna de las partes o bien, cuando hubiese sido requerido para pronunciarse en calidad de miembro de un tribunal, de una comisión investigadora o en cualquier otro concepto. En todo caso, la decisión final al respecto la adoptará el propio Tribunal⁶⁴².

Al mismo tiempo, jueces y abogados generales son titulares de garantías y privilegios que no tienen carácter personal, sino que se conciben como elementos que favorecen y facilitan la actuación imparcial e independiente de los órganos jurisdiccionales comunitarios. En este sentido gozan de:

- los privilegios comunes a todos los funcionarios y agentes al servicios de la Comunidades Europeas⁶⁴³: inmunidad de jurisdicción, beneficios fiscales, prestaciones sociales⁶⁴⁴...

(641) Arts. 4 y 8 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

(642) Art. 16 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

(643) Art. 21 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas.

(644) Arts. 12 a 15 y 18 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas.

- la inmunidad de jurisdicción específica de los jueces y abogados generales, de la cual continuarán disfrutando después de haber cesado en sus funciones. Esta inmunidad se predica respecto de todos aquellos actos realizados con carácter oficial, ya se trate de manifestaciones escritas u orales.

Sólo el Tribunal, reunido en sesión plenaria, podrá suspender el beneficio de la inmunidad a jueces y abogados generales. En caso de que, una vez suspendida la inmunidad, se ejercite una acción penal contra éstos, gozan de un privilegio de foro, en virtud del cual, sólo podrán ser juzgados en los Estados miembros por la autoridad competente para juzgar a los magistrados pertenecientes al órgano jurisdiccional supremo nacional⁶⁴⁵. Tratándose del Estado español, tal función se atribuye a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

A pesar de las deficiencias que puedan reflejarse en el estatuto jurídico de los miembros del Tribunal de Luxemburgo, la independencia en la actuación y el prestigio de sus decisiones ha quedado corroborada por la práctica de los magistrados y abogados generales a lo largo de casi cuatro décadas. El respeto escrupuloso de sus miembros del deber de discreción y honestidad, la inexistencia de votos particulares en las decisiones han contribuido de forma determinante a salvaguardar la independencia de la actividad jurisdiccional europea. La elección de un sistema en el que se superpone la intervención de dos órganos independientes, primero a cargo de un tribunal unipersonal (las conclusiones del abogado general), y posteriormente por el examen de un tribunal colegiado (el Pleno o las salas del Tribunal de Justicia), han aumentado no sólo la probabilidad de que se dicte finalmente la decisión más correcta⁶⁴⁶, sino también la garantía de que dicho fallo se ha emitido sin presiones externas.

(645) Art. 3 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

(646) ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *La aplicación judicial del Derecho comunitario*, p. 68.

IV. EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA: EL CONTROL DE LA SUMISIÓN A DERECHO COMUNITARIO DE LA ACCIÓN DE LOS PARTICULARES, DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS Y DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Los tratados encomiendan garantizar al Tribunal de Justicia “*el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación*” de cada uno de los tratados⁶⁴⁷. Ahora bien, esta competencia no le impone el conocimiento de todos aquellos conflictos que surjan entre los distintos sujetos de Derecho comunitario con causa en este ordenamiento jurídico. Cuando los afectados son las personas físicas o jurídicas, el juez ordinario, natural, llamado a examinar el litigio es el propio juez nacional. Sólo de forma restringida y localizada en muy concretos procedimientos se prevé el acceso de los particulares, directamente, a las instancias jurisdiccionales de Luxemburgo.

La reforma competencial del Tribunal de Primera Instancia operada con el Tratado de Maastricht ha abierto a las causas promovidas por los particulares la doble garantía que supone la existencia de una doble instancia jurisdiccional comunitaria.

La atribución de tan vasta competencia determina que la actividad del Tribunal de Luxemburgo pueda reconducirse a actuaciones judiciales de muy distinta naturaleza: constitucional, administrativa, arbitral... en función de las características de los recursos de que conozca.

El Tribunal de Justicia está facultado para enjuiciar:

- los recursos de incumplimiento, instados tanto por la Comisión como por un Estado miembro (arts. 169 a 171 TCE);
- los recursos de plena jurisdicción (art. 172 TCE);
- los recursos de anulación (arts. 173, 174 y 176 TCE);

(647) Art. 164 TCE, art. 31 TCECA y art. 136 TCEEA.

- los recursos de omisión o carencia (arts. 175 y 176 TCE);
- las cuestiones prejudiciales (art. 177 TCE);
- la responsabilidad extracontractual en la que hubieran incurrido las instituciones comunitarias (art. 178 TCE);
- los conflictos entre las Comunidades y sus funcionarios y agentes (arts. 179 TCE);
- los litigios derivados de los acuerdos adoptados por el Consejo de Gobernadores o por el Consejo de Administración del BEI, así como los adoptados por los bancos centrales nacionales (art. 180 TCE);
- los conflictos que se le atribuyan en virtud de una cláusula compromisaria (art. 181 y 182 TCE).

Asimismo, el Tribunal de Justicia ejercerá competencias consultivas a través de la emisión de dictámenes (art. 228 TCE).

IV.A. Los recursos directos

1) El recurso por infracción de un Estado miembro

- El recurso de incumplimiento

Regulado en los arts. 169 a 171 TCE y concordantes, el recurso de incumplimiento tiene por finalidad “*permitir la determinación del contenido exacto de las obligaciones de los Estados miembros, impuestas por las normas del Derecho comunitario, en caso de existir divergencias de interpretación, haciendo posible, a semejanza del contencioso de anulación, asegurar la ejecución de las obligaciones correspondientes a los Estados miembros y garantizar, de este modo, la protección jurídica de todos los sujetos de la Comunidad*”⁶⁴⁸.

(648) ACOSTA ESTÉVEZ, J.B. *Proceso, procedimiento y recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1988, p. 155.

La originalidad del incumplimiento comunitario. Las organizaciones internacionales frecuentemente han reconocido a los Estados parte un derecho para denunciar las acciones u omisiones de las obligaciones asumidas en las que habían incurrido los demás Estados contestantes. Sin embargo, las características introducidas en este recurso por los tratados fundacionales revelan un notable avance en la regulación que estos recursos habían recibido hasta 1951. Las novedades introducidas por los tratados radicaban en que: por primera vez se preveía la competencia obligatoria del Tribunal de Justicia, quien intervendría sin necesidad de declaración alguna de aceptación de su jurisdicción, ni por parte del reclamante ni del demandado. Al mismo tiempo, la nueva regulación ampliaba el número de sujetos tradicionalmente legitimados para recurrir, ya que, junto con los Estados, los tratados facultaban a un órgano independiente comunitario, la Comisión, para instar la acción del Tribunal de Justicia.

A estas características inicialmente consignadas en los tratados constitutivos hay que añadir los rasgos definitorios que con posterioridad ha ido atribuyendo el Tribunal Justicia. En este sentido, el Alto Tribunal comunitario ha reconocido que el ejercicio de la acción de constatación del incumplimiento no precisa como condición previa para su interposición del sufrimiento de un perjuicio por el actor⁶⁴⁹. Al mismo tiempo, ha admitido que el incumplimiento de los Estados puede referirse al derecho originario (tratados fundacionales, sus posteriores modificaciones y las actas de adhesión), al derecho derivado o a las obligaciones asumidas por las Comunidades en virtud de los acuerdos internacionales suscritos⁶⁵⁰.

(649) "...que el art. 141 (TCEEA) no implica la existencia de un perjuicio sufrido por los otros Estados miembros como condición de existencia de un procedimiento en constatación de incumplimiento..." STJCE de 14 de diciembre de 1971, causa 7/71 Comisión c. Francia, Rec. 1971, p. 1.021, fundamento 50.

(650) ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *La aplicación judicial del Derecho comunitario*, pp. 81 y 82.

Diferencias de regulación entre los distintos tratados fundacionales. La redacción en dos momentos distintos del texto original de los tratados fundacionales, así como las diferentes competencias asumidas por la Comisión en el marco del TCECA para cumplir los objetivos fijados por este Tratado, explican las peculiaridades introducidas en la regulación del art. 88 TCECA, que posteriormente no tuvieron plasmación en el texto de los TCEE y TCEEA.

La diferente regulación afecta a los siguientes aspectos⁶⁵¹:

- La Comisión constata el incumplimiento de los Estados miembros mediante decisión motivada (art. 88 TCECA), mientras que en los tratados de Roma la Comisión se limitará a expresar su opinión sobre la infracción, remitiendo la causa al Tribunal de Justicia, que será el órgano encargado de fallar si ha habido o no incumplimiento.
- Apertura en todo momento de un recurso de plena jurisdicción ante el Tribunal de Justicia contra la decisión adoptada por la Comisión (art. 88 TCECA). Posibilidad inexistente en el marco de los TCE y TCEEA. De la misma forma, contra la omisión de decisión de la Comisión, el TCECA faculta a la empresa afectada a interponer un recurso de carencia. Vía de acción que el Tribunal de Justicia ha rechazado, cuando la acción de la Comisión se inscribe en el ámbito de los TCE y TCEEA, ya que en este marco la Comisión goza de amplio poder de apreciación.
- La Comisión, cuando actúe dentro de las competencias atribuidas por el TCECA, podrá imponer las medidas de sanción previstas en el art. 88 TCECA a los Estados que no hayan ejecutado el contenido de la decisión de infracción dictada por la Comisión dentro del plazo establecido. En todo caso, la Comisión sólo podrá sancionar cuando su propuesta

(651) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, pp. 58 y 59.

reciba el respaldo de, al menos, dos tercios de los miembros del Consejo. Esta disposición contrastaba con el carácter declarativo de que gozaba la sentencia del Tribunal de Justicia. La imposición de sanciones como sistema para frenar el incumplimiento estatal no ha sido reconocida al Tribunal de Luxemburgo hasta la adopción del Tratado de Maastricht (art. 171.2 TCE).

Sujetos legitimados. Dos son los únicos sujetos legitimados para interponer un recurso de incumplimiento: la Comisión y los Estados miembros⁶⁵². Sin embargo, a pesar de que la legitimación se les atribuye a los dos en igualdad de condiciones, el uso que de esta facultad han realizado ambos difiere notablemente. Los Estados miembros en contadas ocasiones han acudido al procedimiento del art. 170 TCE, al contrario, han preferido remitir la denuncia del incumplimiento a la Comisión, para que sea ésta quien ponga en marcha el procedimiento y acuda ante el Tribunal de Justicia en calidad de demandante. Junto a este comportamiento, ha sido también habitual que los Estados, al remitir su reclamación ante la Comisión, se reservasen la facultad de intervenir en la causa en calidad de coadyuvantes de la demandante. Hasta la fecha, sólo en tres ocasiones los Estados miembros se han arriesgado a reclamar directamente la apertura del procedimiento de constatación del incumplimiento de la norma comunitaria por parte de otros socios comunitarios⁶⁵³, si bien solamente una de las tres demandas concluyó en sentencia condenatoria del Tribunal de Luxemburgo.

(652) Auto del TJCE de 17 de diciembre de 1986, asunto 176/86 Mohamend Belkacem c. República Federal de Alemania, Rec 86, pp. 3.975 y ss. Inadmisibilidad del recurso por incompetencia del TJCE para conocer la causa, ya que “ninguna disposición del Tratado CEE prevé que una persona física o jurídica pueda interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso contra un Estado miembro para obtener la anulación de resoluciones dictadas por órganos jurisdiccionales nacionales”.

(653) El primer conflicto enfrentaba a Irlanda y Francia (causa 58/77), a raíz de la imposición de restricciones temporales a la importación de carne ovina procedente de los nuevos Estados miembros. Tras la interposición del recurso contra Francia, Irlanda desistió de su demanda.

Este constante recurso a escudarse en las competencias de “guardiana de la aplicación de los Tratados” de la Comisión se justifica en el temor de los Estados de que su acusación pueda provocar posteriores recursos contra los incumplimientos en los que pudiera incurrir el denunciante, si bien esta vez instados por el Estado demandado, ya que, por desgracia, prácticamente todos los Estados miembros parecen incumplir, por acción u omisión, algún sector del ordenamiento comunitario. De forma que sólo cuando se han producido comportamientos especialmente intolerables se han servido de las previsiones del art. 170 TCE.

Asimismo, durante estas cuatro décadas también ha evolucionado la concepción que tiene la Comisión de este recurso. Si hasta los años 70 limitaba su interposición a los casos más relevantes, el acceso de Roy Jenkins a la presidencia de la Comisión supone un cambio en la actitud anterior, y la Comisión comienza a instar de forma habitual procesos por incumplimiento.

Naturaleza del incumplimiento. La Comisión y los Estados miembros están facultados para intervenir en un procedimiento de infracción cuando estimen “que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado”. El incumplimiento, por tanto, ha de ser imputable al Estado.

La segunda causa que enfrentaba a Francia y al Reino Unido la dirimió el TJCE en sentencia de 4 de octubre de 1979 (asunto 141/78, Francia c. Reino Unido, Rec. 1979, pp. 2.938 y ss.). En este fallo el TJCE declaró el incumplimiento del Gobierno británico porque había adoptado medidas unilaterales en materia de pesca de langosta para adecuar la regulación inglesa a las recomendaciones dictadas por la Comisión de Pesquerías del Atlántico Norte. El Tribunal europeo consideró que las autoridades inglesas habían incumplido el deber de consulta previa a la Comisión que imponían a los Estados miembros los tratados fundacionales.

La tercera controversia, fundada en la imposición discriminatoria que sufría el sherry español en los mercados británicos (causa c. 349/92, España c. Reino Unido), se resolvió sin necesidad de acudir finalmente al Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia, en un juicio prudencial, siguiendo un principio básico en Derecho internacional, ha reconocido como destinatario de la norma en todo momento al conjunto del Estado y, en consecuencia, ha atribuido la responsabilidad de la infracción al Estado, aunque el concreto incumplimiento hubiese sido causado por una institución constitucional independiente⁶⁵⁴, una corporación local⁶⁵⁵, una empresa pública, un ente descentralizado, un órgano jurisdiccional⁶⁵⁶...

Las causas del incumplimiento pueden ser múltiples, abarcando tanto las acciones (dictar normas que contravienen el tenor de las disposiciones comunitarias...) como las omisiones (retrasos o defectos en la trasposición de directivas⁶⁵⁷, mantenimiento de una legislación nacional previa incompatible con el Derecho comunitario...) que sustancialmente resultan contrarias al ordenamiento comunitario, así como aquellas otras que dificultan la correcta aplicación del derecho europeo (no facilitar la documentación

(654) STJCE de 5 de mayo de 1970, asunto 77/69 Comisión c. Bélgica, Rec. 70, pp. 238 y ss. La sentencia condena al Estado belga, haciendo caso omiso de la argumentación presentada por el Gobierno belga, a través de la cual se consideraba la disolución de las Cámaras como un caso de fuerza mayor que había impedido modificar la legislación tributaria belga.

(655) STJCE de 12 de julio de 1990, asunto c-188/89, Foster y otras, Rec. 90, pp. I-3.343 y ss.

(656) ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *La aplicación del Derecho comunitario*, pp. 92 y ss.

(657) STJCE de 2 de diciembre de 1986, asunto 239/85. Comisión c. Bélgica, Rec. 86, pp. 3.658 y ss. "...según una jurisprudencia constante, es esencial que todos los Estados miembros den a las directivas una ejecución enteramente ajustada a la exigencia de seguridad jurídica y, en consecuencia, incorporando los términos de las directivas a disposiciones internas que tengan carácter vinculante. El Reino de Bélgica no puede, por lo tanto, dar por cumplidas las obligaciones que le impone la Directiva 78/310 por medio de una simple circular que la Administración puede discrecionalmente modificar." (fundamento 7).

requerida por la Comisión, necesaria para investigar un posible supuesto de incumplimiento)⁶⁵⁸.

La fase precontenciosa. Tanto cuando es la Comisión la que adopta la iniciativa de denunciar el posible incumplimiento de los Estados, como cuando la acción parte de los propios socios comunitarios, los tratados prevén la apertura de una fase precontenciosa ante la Comisión⁶⁵⁹. Ésta, después de haber ofrecido al Estado la posibilidad de presentar sus observaciones, emitirá un dictamen motivado, de forma que, transcurrido el plazo otorgado sin que el Estado miembro se haya atendido a lo dispuesto en el dictamen, la Comisión o cualquier Estado miembro podrá recurrir el incumplimiento ante el Tribunal de Justicia.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha atribuido una triple finalidad al procedimiento precontencioso: “dar al Estado miembro interesado la ocasión, por una parte, de cumplir las obligaciones derivadas del Derecho comunitario y, por otra parte, de formular adecuadamente las alegaciones que en su defensa estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión”⁶⁶⁰ y, por último, el procedimiento precontencioso delimita el objeto del recurso⁶⁶¹.

(658) STJCE de 24 de marzo de 1988, asunto 240/86, Comisión c. Grecia, Rec. 88, pp. 1.852 y ss., mediante la cual se condena a Grecia por pasividad en el cumplimiento, a pesar de que finalmente éste fue eliminado. “Procede, pues, reconocer que, al omitir deliberadamente proporcionar a la Comisión los textos aplicables a la importación de cereales, así como las informaciones solicitadas por esta institución respecto de las autorizaciones de cambio de divisas expedidas y las importaciones de cereales realizadas a lo largo del año 1984, la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del art. 5 del Tratado CEE.” (fundamento jurídico 28).

(659) Arts. 169 y 170 TCE y concordantes.

(660) STJCE de 2 de febrero de 1988, asunto 293/85 Comisión c. Bélgica, Rec. 88, p. 351, fundamento jurídico 13.

(661) STJCE de 11 de mayo de 1989, asunto 76/86 Comisión c. Alemania, Rec. 89, pp. 1.037 y ss.

La apertura de este procedimiento conciliador requiere el previo conocimiento de un comportamiento infractor asumido por alguno de los Estados miembros. Aunque sólo la Comisión y los Estados miembros están legitimados para interponer el recurso de incumplimiento, este hecho no excluye que particulares⁶⁶² o el Parlamento Europeo puedan denunciar posibles incumplimientos de los Estados ante la Comisión, con el fin de que ésta, constatada la veracidad de los hechos que se imputan, adopte la decisión de presentar la causa al Tribunal de Luxemburgo.

En todo caso, es necesario subrayar la amplia discrecionalidad de que goza a este respecto la Comisión. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha defendido este amplio margen de apreciación de la Comisión a la hora de elegir el momento oportuno para actuar⁶⁶³, así como respecto de las obligaciones que se derivan de la denuncia de un particular⁶⁶⁴.

(662) Con el fin de facilitar la adecuada información de los denunciantes que acudían ante la Comisión para presentar sus quejas contra los incumplimientos de los Estados del Derecho comunitario, en 1989 la Comisión publicó en el DOCE un formulario-tipo de denuncia al cual habrían de acomodarse las posteriores denuncias que se le dirigieran. El formulario se caracteriza por su antiformalismo, ya que en el mismo tan sólo se ordena cuál ha de ser el contenido básico de la denuncia: nombre del autor de la denuncia, nacionalidad, dirección o sede social, sector de actividad en el que desarrolle su trabajo, identificación del infractor, hecho incriminado y eventual perjuicio sufrido, gestiones administrativas y jurisdiccionales realizadas ante las autoridades nacionales o comunitarias, así como los justificantes y elementos de prueba a los que se pueda recurrir en apoyo de la denuncia. Con objeto de facilitar la presentación de la denuncia, se facultó a los reclamantes a enviarla a la sede de la Comisión de Bruselas o a depositarla en cualquiera de las oficinas de prensa y de información de la Comisión. DOCE C 26, de 1 de febrero de 1989, pp. 6 y 7.

(663) STJCE de 10 de diciembre de 1968, asunto 7/68 Comisión c. Italia, Rec. 68, pp. 620 y ss. "...puesto que pertenece a la Comisión, en virtud del art. 169 TCEE, apreciar la elección del momento en el que interpone la acción ante el Tribunal, las consideraciones que determinan la elección no pueden afectar la admisibilidad de la acción, la cual obedece sólo a reglas objetivas." (p. 625). Italia reprochaba a la Comisión haber introducido su recurso algunos días antes de que se produjera la disolución del Parlamento

Una vez en conocimiento de la Comisión los incumplimientos estatales y en el caso de que acepte llevar adelante el procedimiento precontencioso, la Comisión se pondrá en contacto con el Embajador de la representación permanente del Estado afectado, canal a través del cual se mantendrá la comunicación entre la Comisión y el Estado interesado⁶⁶⁵, mediante la remisión de una carta de requerimiento.

Reiterada jurisprudencia comunitaria ha definido que la finalidad de esta carta de requerimiento no es otra que “delimitar el objeto del litigio, e indicar al Estado miembro, al que se invita a presentar sus observaciones, los elementos necesarios para

italiano, en un momento en el que era cierta e inminente esa disolución, y sobre esta argumentación solicitaba la inadmisibilidad del recurso, ya que el incumplimiento imputado únicamente podía superarse por vía legislativa.

(664) STJCE de 14 de febrero de 1989, asunto 247/87 *Star Fruit c. Comisión*, Rec. 1989, pp. 299 y ss. A través de esta sentencia, el Tribunal de Justicia rechaza un recurso de carencia interpuesto por la sociedad belga *Star Fruit* contra la Comisión. La presentación del recurso tenía su causa en la abstención de la Comisión de iniciar un procedimiento de incumplimiento contra la República Francesa “...la Comisión no está obligada a iniciar un procedimiento con arreglo a esta disposición (169 TCEE) sino que, por el contrario, dispone a este respecto de una amplia facultad de apreciación que excluye el derecho de los particulares a exigir a esta institución que defina su postura en un sentido determinado.

En efecto, únicamente en el caso de que la Comisión entienda que el Estado miembro de que se trate ha incumplido una de las obligaciones que le incumben emite un dictamen motivado. Por otra parte, si este Estado no se atiene a este dictamen en el plazo señalado por la Comisión, la institución está siempre facultada, pero no obligada a someter el asunto al Tribunal de Justicia para que éste declare el presunto incumplimiento.” (fundamentos jurídicos 11 y 12).

(665) En relación con las vías de comunicación permanentes entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros, GIL IBÁÑEZ, A.J. La coordination en Espagne de la procédure précontentieuse communautaire de contrôle et la défense des intérêts de l’Etat devant la Cour de Luxembourg. *Rivista di Diritto Europeo*, luglio-settembre 1992, n° 3, pp. 559-572.

preparar su defensa”⁶⁶⁶. Remitida la documentación y las observaciones solicitadas por la Comisión, esta institución comunitaria se pronunciará por medio de dictamen motivado acerca de las imputaciones inicialmente lanzadas sobre el Estado miembro. El contenido del dictamen elaborado por la Comisión va a resultar determinante a la hora de definir el objeto de un posterior litigio ante el Tribunal de Luxemburgo, en caso de que el Estado afectado no adopte, dentro del plazo previsto en el dictamen, las medidas propuestas por la Comisión para poner fin al incumplimiento.

La garantía del derecho de defensa obliga, según ha reconocido el Tribunal de Justicia, a la Comisión a fijar un “plazo razonable” para que los Estados miembros puedan contestar a la carta de requerimiento y atenerse al dictamen motivado, si bien ha dejado en manos de la propia Comisión la concreta determinación en cada caso concreto del plazo de actuación, enmarcando esta facultad dentro de las potestades discrecionales de que goza la Comisión en el procedimiento definido por el art. 169 TCE. Teniendo en cuenta precisamente que el carácter de la facultad es discrecional y que, en consecuencia, es posible un control de los elementos reglados de la misma, el Tribunal de Justicia, en determinadas ocasiones, ha cuestionado la adecuación del plazo señalado, desestimando el recurso al no haberse desarrollado de forma regular el procedimiento precontencioso⁶⁶⁷.

“Para determinar si un plazo señalado es razonable, es preciso tener en cuenta todas las circunstancias que caracterizan la situación de que se trate. Por tanto, unos plazos muy cortos pueden estar

(666) STJCE de 15 de noviembre de 1988, asunto 229/87 Comisión c. Grecia, Rec. 88, pp. 6.357 y ss.

(667) STJCE de 2 de febrero de 1988, asunto 293/85 Comisión c. Bélgica, Rec. 88, pp. 347 y ss.

(668) *Ibíd.*, fundamento 14.

(669) *Ibíd.*, fundamento 16.

Sobre esta misma cuestión STJCE de 31 de enero de 1984, asunto 74/82 Comisión c. Irlanda, Rec. 84, pp. 346 y ss.

justificados en situaciones especiales, sobre todo cuando sea urgente remediar un incumplimiento o cuando el Estado miembro interesado tenga pleno conocimiento del punto de vista de la Comisión mucho antes del comienzo del procedimiento.”⁶⁶⁸. Sin embargo, “...la Comisión no puede alegar la existencia de una situación urgente que ha creado ella misma al no actuar antes”⁶⁶⁹.

Cuando la denuncia de infracción proviene de algún otro Estado, delante de la Comisión se inicia un debate contradictorio en el que los Estados interesados tienen la ocasión de presentar sus observaciones escritas u orales. A la vista de las conclusiones que se puedan extraer de este procedimiento, la Comisión redactará un informe en el que concluirá la existencia o inexistencia de la infracción imputada. El contenido del dictamen motivado, al igual que en el caso del art. 169 TCE, hará referencia al supuesto de infracción, a las medidas de cese del incumplimiento propuestas y al plazo dentro del cual tendrá lugar dicho cese.

Desde 1978 la Comisión publica en el Boletín de las Comunidades Europeas, de forma mensual, los dictámenes motivados que elabora en el ejercicio de su competencia de “guardiana del cumplimiento de los tratados”.

La fase contenciosa. Fracasada la conciliación que ofrece la fase precontenciosa⁶⁷⁰, la Comisión o los Estados miembros podrán interponer demanda por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia. La práctica ha demostrado el escaso interés de los Estados en denunciar directamente los posibles incumplimientos de los demás socios comunitarios, dejando esta acción en manos del libre arbitrio de la Comisión.

(670) Las estadísticas muestran lo fructífera que resulta la fase precontenciosa, pues tan sólo un 6% de los conflictos suscitados acaban ante el Tribunal de Luxemburgo. Sobre esta cuestión AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 68.

La doctrina considera que si la Comisión hubiese emitido ya un dictamen motivado sobre una infracción estatal detectada por ella, se podría ver llamada a emitir un segundo informe, si un Estado miembro acudiese ante ella promoviendo directamente la acción de incumplimiento⁶⁷¹ (art. 170 TCE).

Una de las finalidades que cumple el dictamen motivado es definir el objeto del litigio. Ello quiere decir que “el dictamen motivado de la Comisión y el recurso deben reposar sobre los mismos motivos y alegaciones, de tal manera que este Tribunal no podrá examinar un motivo que no haya sido formulado en el dictamen motivado”. Aceptar la opción contraria supondría menoscabar el derecho de defensa de la parte demandada. Ahora bien, la identidad no necesariamente ha de ser absoluta, siendo posible, lógicamente, que la Comisión renuncie en la demanda a imputaciones recogidas en el dictamen motivado⁶⁷². En este sentido, el Tribunal de Justicia ha reconocido que “...incumbe a la Comisión, en todo recurso interpuesto con arreglo al art. 169 del Tratado, indicar las imputaciones precisas sobre las que debe pronunciarse el Tribunal de Justicia, así como, al menos en forma sumaria, los fundamentos de hecho y Derecho sobre los que se basan dichas imputaciones (...) de lo que resulta que debe declararse la inadmisibilidad de las imputaciones, enumeradas en el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado, que no fueron formuladas en el recurso”⁶⁷³.

El cumplimiento de la sentencia condenatoria. En primer lugar, se hace preciso aclarar que el fallo condenatorio carece de fuerza coercitiva para obligar al Estado miembro a la ejecución. Sin embargo, a pesar de ello, la doctrina considera que los efectos

(671) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 82.

(672) STJCE de 11 de mayo de 1989, causa 76/86 Comisión c. Alemania, p. 1.039, fundamento 8 *in fine*.

(673) STJCE de 13 de diciembre de 1990, asunto C-347/88 Comisión c. Grecia, p. I-4.786, fundamentos jurídicos 28 y 30.

de estas sentencias son más amplios que los propios de una mera sentencia declarativa⁶⁷⁴ porque, si bien el Tribunal de Justicia no puede fijar las medidas necesarias que el Estado debe adoptar para eliminar el incumplimiento ni puede anular o invalidar los actos nacionales que han originado tal incumplimiento, sí puede declarar la obligación de reparar los daños causados.

La sentencia que condena el incumplimiento de un Estado miembro goza de la “*autoridad de cosa juzgada*”, e “*implica para las autoridades nacionales competentes la prohibición de pleno derecho de aplicar una norma nacional declarada incompatible con el Tratado y, en caso necesario, la obligación de aplicar todas las disposiciones para garantizar la realización del pleno efecto del derecho comunitario*”⁶⁷⁵.

El Derecho comunitario no faculta al Tribunal de Luxemburgo para anular los actos nacionales que han originado el incumplimiento; no obstante, obliga al Estado miembro declarado infractor a eliminar ese incumplimiento, bien dictando las normas oportunas cuando el incumplimiento traiga causa de una omisión, bien expulsando del ordenamiento la norma incompatible con el Derecho comunitario europeo. Sin embargo, dicha obligación de hacer cesar el incumplimiento no deriva en puridad de la propia sentencia, sino de la obligación que impone a los Estados de actuar conforme a Derecho⁶⁷⁶.

(674) ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *La aplicación judicial del derecho comunitario*, pp. 114 y ss.

ACOSTA ESTÉVEZ, J.B. *Proceso, procedimiento y recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, pp. 157 y ss.

DÍEZ-HOCHLEITNER, J. La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros. *RIE*, septiembre-diciembre 1993, vol. 20, n° 3, pp. 837 y ss.

(675) STJCE de 13 de julio de 1972, asunto 48/71 Comisión c. Italia, Rec. 72, fundamento 7, p. 534.

(676) DÍEZ-HOCHLEITNER, J. La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros. *RIE*, p. 842.

La doctrina se ha mostrado crítica con el limitado alcance de la sentencia de incumplimiento, en especial si se la compara con el art. 85 RP del Tribunal de Justicia, ya que, para lo que no está facultado el Tribunal en sentencia condenatoria, sí lo está su Presidente, un órgano unipersonal, mediante auto. El Pleno no puede ni tan siquiera indicar cuáles han de ser las medidas que debe adoptar el Estado para poner fin al incumplimiento, mientras que el Presidente puede resolver un incidente de medidas provisionales y acordar la suspensión cautelar del acto impugnado. Con el fin de evitar que esta situación paradójica se perpetúe en el ordenamiento comunitario, se reclama por la doctrina una mayor ampliación de los efectos de la declaración de incumplimiento⁶⁷⁷.

Cesar el incumplimiento es competencia del Estado, pero ¿en qué plazo ha de eliminar el Estado esta situación? Los ratados no especifican cuál debe ser la duración del plazo dentro del cual los Estados están obligados a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia condenatoria. Tan sólo reconocen que todas las sentencias del Tribunal, sin excepción alguna, gozan de fuerza ejecutiva desde el día en que se dictan⁶⁷⁸. Ante el silencio de la norma, ha sido la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo la que ha colmado la laguna: “la ejecución de una sentencia debe iniciarse inmediatamente y debe concluirse en el plazo más breve”⁶⁷⁹. De forma que “un Estado miembro no puede ampararse en disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario”⁶⁸⁰.

Al no estar facultado el Tribunal para precisar en la sentencia de incumplimiento qué medidas son necesarias para poner fin a la infracción, puede ocurrir que el Estado miembro incumpla de

(677) ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *La aplicación judicial del Derecho comunitario*, p. 62.

(678) Art. 187 TCE.

(679) STJCE de 14 de enero de 1988, asuntos acumulados 227 a 230/85, Rec. 88, fundamento 11, p. 11.

(680) *Ibidem*, fundamento 10.

nuevo el ordenamiento por no haber ejecutado correctamente la previa sentencia condenatoria. Buscando limitar los efectos negativos que unas ejecuciones incompletas pudieran provocar, el Tribunal de Justicia, en sus “Sugerencias sobre la Unión Europea”, propuso modificar el tenor de los tratados, en el sentido de que le fuese permitido precisar en la sentencia las medidas que el Estado infractor estaría invitado a adoptar, propuesta que no obtuvo respaldo con la firma del TUE.

El Estado está obligado a “reparar los efectos ilícitos que haya podido ocasionar”⁶⁸¹ con su incumplimiento. Este deber de reparar el daño se extiende también a aquellos casos en los que el incumplimiento se subsane con posterioridad al plazo fijado por la Comisión en el dictamen motivado. Supuestos estos en los que “persiste el interés en el ejercicio de la acción”⁶⁸², únicamente a efectos, a juicio del Tribunal de Justicia: “de establecer la base de la responsabilidad en que puede incurrir un Estado miembro como consecuencia de su incumplimiento, particularmente con respecto de aquellos a cuyo favor se deriven derechos del incumplimiento mencionado”⁶⁸³. No sólo en favor de los particulares se concibe la obligación de reparar el daño causado, sino que también son o pueden ser destinatarios de la reparación los demás Estados miembros, así como las instituciones comunitarias⁶⁸⁴.

(681) STJCE de 16 de diciembre de 1960, asunto 6/60 Humblet, Rec. 1960, p. 1.146.

(682) STJCE de 24 de marzo de 1988, asunto 240/86 Comisión c. Grecia, Rec. 1988, p. 1.856. Sobre esta cuestión asimismo STJCE de 30 de mayo de 1991, asunto C-361/88 Comisión c. Alemania, Rec. 1991, considerando 31, p. I-2605 y STJCE de 30 de mayo de 1991, asunto C-59/89 Comisión c. Alemania, Rec. 1991, considerando 35, p. I-2635.

(683) STJCE de 24 de marzo de 1988, asunto 240/86 Comisión c. Grecia, Rec. 1988, p. 1.856. Sobre esta cuestión asimismo STJCE de 30 de mayo de 1991, asunto C-361/88 Comisión c. Alemania, Rec. 1991, considerando 31, p. I-2605 y STJCE de 30 de mayo de 1991, asunto C-59/89 Comisión c. Alemania, Rec. 1991, considerando 35, p. I-2635.

(684) STJCE de 30 de mayo de 1991, asunto C-361/88 y STJCE de 30 de mayo de 1991, asunto C-59/89.

El derecho a obtener la reparación de los perjuicios derivaría, según la doctrina, no de la sentencia de incumplimiento, sino del efecto directo de la norma comunitaria. Constatada su violación, el Estado está obligado a hacer desplegar todos los efectos que esa norma debe producir desde el mismo momento en que entra en vigor⁶⁸⁵.

La sentencia *Francovich*⁶⁸⁶ supone el último paso en la evolución que ha experimentado hasta ahora la obligación de reparar el daño causado. Esta resolución, tras admitir que “el principio de responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables es inherente al sistema del Tratado”⁶⁸⁷, garantiza el derecho de indemnización a los particulares interesados que no puedan invocar esos derechos contra el Estado ante los órganos judiciales nacionales, por causa de la no adopción de las medidas de ejecución necesarias para la trasposición de una directiva dentro del plazo señalado⁶⁸⁸. Sin embargo, a pesar del reconocimiento, el Derecho comunitario no prevé ninguna vía específica para llevar a cabo este tipo de reclamaciones, por lo que correspondería a los órganos jurisdiccionales nacionales reclamar la responsabilidad del Estado cuando los lesionados fueran los particulares. No obstante, si los perjudicados son los demás Estados o la propia Comunidad, las propuestas varían, así se sugiere que sea el

(685) DÍEZ-HOCHLEITNER, J. La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros. *RJE*, p. 845.

(686) STJCE de 19 de noviembre de 1991, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90 *Francovich* y otros, Rec. 91, pp. I-5.405 y ss.

(687) *Ibidem*, fundamento 35, p. I-5.414.

(688) El derecho a indemnización se impone siempre y cuando concurren tres requisitos: “el primero de estos requisitos es que el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución de derechos a favor de los particulares. El segundo requisito es que el contenido de estos derechos pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la Directiva. Por último, el tercer requisito es que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas” (fundamento 40).

Tribunal de Justicia quien indique en la sentencia el deber de reparación, o bien se propone acudir a los instrumentos de Derecho internacional, o incluso sustituir esta reparación por un sistema de “compensación de derechos”, cuando la Comunidad en su conjunto se vea afectada⁶⁸⁹.

Transcurrido el plazo para que el Estado infractor se ajustara a la legalidad comunitaria sin que éste hubiera adoptado las medidas que se derivaban de la sentencia condenatoria, únicamente cabía la posibilidad de instar un nuevo procedimiento de incumplimiento, esperando que el Estado infractor se mostrase más proclive al cumplimiento, mediando una segunda condena.

La Comisión, en su calidad de garante de la aplicación de los tratados, asumía también velar por la ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia por parte de los Estados miembros, por lo que, constatado el incumplimiento de la sentencia condenatoria, podía abrir de nuevo el procedimiento del art. 169 TCE. La ineficacia del sistema quedaba confirmada por el elevado número de sentencias pendientes de ejecución. Algún autor, tal es el caso del Rasmussen, justificó el incremento constante de los fallos judiciales no ejecutados en la erosión sufrida por la legitimidad y autoridad del Tribunal de Luxemburgo, como consecuencia de la extralimitación de sus funciones y la suplantación de las instituciones políticas de la Comunidad⁶⁹⁰.

El TUE ha incorporado en el art. 171 TCE una de las reivindicaciones planteadas por el Tribunal de Justicia en sus “Sugerencias sobre la Unión Europea”. Esta propuesta estaba encaminada a inducir al cumplimiento de las sentencias declarativas del incum-

(689) DÍEZ-HOCHLEITNER, J. La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros, *RIE*, pp. 847 y 848.

(690) RASMUSSEN, H. Le pouvoir de décision politique du juge européen et ses limites. *Revue Française d'Administration Publique*, p. 420.

plimiento. De acuerdo con las previsiones del art. 171 TCE, la Comisión, después de haber posibilitado al Estado condenado la presentación de observaciones, emitirá un dictamen motivado en el que dejará constancia de los aspectos concretos del incumplimiento del fallo del Tribunal de Justicia. Tras lo cual, si el Estado afectado no ha tomado las medidas que entraña la ejecución dentro del plazo otorgado, podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia, indicando el importe que considere adecuado a las circunstancias mediante la fijación de una suma a tanto alzado o una multa coercitiva. Si, concluido el procedimiento, el Tribunal de Luxemburgo declara el incumplimiento de la ejecución de la sentencia, éste podrá imponerle el pago de una multa a tanto alzado o de una multa coercitiva al Estado infractor.

Reconociendo el avance que este nuevo mecanismo ofrece, tanto la doctrina como el Parlamento Europeo recelan sobre la aplicación efectiva de las medidas de retorsión previstas. Son múltiples las debilidades y lagunas que ofrece la redacción del art. 171 TCE, llegándose a cuestionarse incluso la adecuación de la vía prevista. Los rasgos definidores de este sistema coercitivo sancionador que más inquietan y preocupan a la doctrina⁶⁹¹ y al Parlamento Europeo⁶⁹² aluden a: la combinación de un régimen sancionador con un régimen alternativo de multas coercitivas; la ausencia de una regulación del montante de la sanción y de su graduación, cuando resulta necesario adecuar un régimen sancionador al principio de legalidad; el sometimiento de la cuantificación de la sanción y de la conveniencia de imponer la misma a dos instituciones que gozan de facultad discrecional sobre estos extremos; la

(691) DÍEZ-HOCHLEITNER, L. La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros, *RIE*, pp. 854 y ss.

(692) Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el papel del Tribunal de Justicia en el desarrollo del sistema constitucional de la Comunidad Europea, de 6 de julio de 1993. Parlamento Europeo, documentos de sesión, A3-0228/94, pp. 11 y 12.

falta de previsión de un procedimiento de ejecución forzosa en caso de que se haga caso omiso a la sentencia sancionadora. Este último se ha mostrado mucho más favorable a aplicar medidas más sencillas, sobre la base de una unificación del sistema de responsabilidad nacional y el comunitario.

El temor de que el nuevo precepto nunca se aplique, como ha ocurrido con una disposición de contenido muy similar, el art. 88 TCECA, o de que se aplique siguiendo consideraciones de carácter meramente político, ha instado a la Eurocámara a promocionar la vía de la reparación como instrumento mucho más eficaz a la hora de vencer posibles actitudes recalcitrantes de los Estados miembros. La homogeneización de la responsabilidad extracontractual de las administraciones de los socios comunitarios, junto con la condena a reparar el perjuicio ocasionado incluida en la declaración de incumplimiento, pueden quizás convertirse en la vía más adecuada para limitar la acumulación de fallos por incumplimiento pendientes de ejecución.

El incumplimiento de las obligaciones derivadas de los estatutos del Banco Europeo de Inversiones y del Tratado y estatutos del SEBC. El art. 180 TCE prevé un recurso de incumplimiento similar al consignado en el art. 169 TCE respecto de aquellos litigios relativos al cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros que se deriven de los estatutos del BEI y en relación con los conflictos que se susciten respecto del cumplimiento por parte de los bancos centrales nacionales de las obligaciones que se derivan del Tratado y de los estatutos del SEBC. En el primero de los supuestos corresponde ejercer al Consejo de Administración las competencias que el art. 169 atribuye a la Comisión, mientras que en el segundo caso los poderes de la Comisión los ejercerá el Consejo del Banco Central Europeo, de forma que si el Tribunal de Justicia declara que un banco central nacional ha incumplido una de las obligaciones que le incumbe, dicho banco estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Luxemburgo.

- La elusión del procedimiento precontencioso. Otras vías de control del cumplimiento de los Estados

Junto con los arts. 169 a 171 TCE y el art. 180 TCE, los tratados prevén la existencia de otros mecanismos orientados al control del cumplimiento del ordenamiento comunitario por parte de los Estados miembros. Estas otras vías alternativas al 169 TCE afectan fundamentalmente al campo del control de las ayudas estatales (art. 93 TCE), de las medidas que los Estados adopten en interés de su seguridad (art. 225 TCE) y de las restricciones a las medidas de armonización acordadas excepcionalmente por los Estados miembros (art. 100.A.4 TCE).

Los tres procedimientos enumerados que se enmarcan en el ámbito de la garantía de la defensa de la competencia se caracterizan por encomendar a la Comisión la garantía de la legalidad comunitaria y por abrir vías de acceso directas ante el Tribunal de Justicia.

1. El control de las subvenciones y ayudas nacionales. Como principio general, los tratados consideran incompatibles con el mercado común todas aquellas ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones⁶⁹³. Por el contrario, sí se considerarán acordes con el ordenamiento comunitario las ayudas de carácter social, las destinadas a paliar los perjuicios económicos originados por desastres naturales⁶⁹⁴..., es decir, las que no desnaturalicen la libre competencia en el seno de la Unión o las que en última instancia beneficien al interés común europeo.

(693) Art. 92.1 TCE.

(694) Art. 92.2 y 3 TCE.

La Comisión asume con los Estados miembros el examen permanente del régimen de ayudas aplicado en los Estados comunitarios. De forma que, si después de haber emplazado a los Estados interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprueba que una ayuda no es compatible con el mercado interior, o bien que se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado otorgante la suprima o modifique dentro del plazo acordado por ésta. En caso de que el Estado no cumpliera con lo dispuesto por la Comisión, ésta o cualquier otro Estado miembro podrán recurrir el incumplimiento directamente ante el Tribunal de Justicia.

La supervisión que realiza la Comisión en materia de ayudas no sólo tiene lugar con posterioridad a la decisión de su creación o concesión, sino que también puede realizarse antes de la toma de la decisión de conceder la ayuda. Para ello, la Comisión informa sobre el contenido de la misma cuando un Estado reclama que el Consejo se pronuncie por unanimidad sobre el carácter compatible de esa ayuda prevista con la normativa al respecto existente en el mercado común.

La apertura del procedimiento de control imposibilitará al Estado miembro poner en práctica las medidas proyectadas, hasta que recaiga decisión definitiva sobre la naturaleza compatible de la ayuda. Puede ocurrir que la Comisión no haya tenido conocimiento de la previsión de la ayuda hasta que tiene noticia del hecho consumado de la concesión del beneficio; en estos casos, vía medidas provisionales, podrá pedir al Tribunal que ponga término a la aplicación de la ayuda.

El procedimiento que se desarrolla ante el Tribunal de Luxemburgo es análogo al previsto por los arts. 169 y 170 TCE, con la única salvedad de que en materia de control de las ayudas estatales la fase contenciosa no se encuentra precedida de un procedimiento precontencioso o conciliador, tal y como requieren los preceptos anteriormente indicados: carta de requerimiento,

dictamen motivado como requisitos *sine qua non* de acceso a la vía jurisdiccional.

2. El control de las medidas que los Estados adopten en defensa de su seguridad nacional. Los arts. 223 y 224 TCE facultan a los Estados a adoptar cuantas medidas consideren necesarias con el fin de proteger los intereses esenciales de su seguridad, siempre y cuando a través de las mismas no se alterasen las condiciones de competencia en el mercado común. Este límite también será de aplicación, aunque adaptado a las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar, en caso de graves disturbios internos que alteren el orden público, en caso de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o para hacer frente a las obligaciones contraídas por él mismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Sin embargo, cuando estas medidas tengan por efecto alterar o falsear las condiciones de competencia, la Comisión intervendrá con objeto de adaptar esas medidas a las exigencias que impone la garantía de la defensa de la competencia. Si el incumplimiento persiste, la Comisión o cualquier Estado miembro podrán recurrir directamente tal circunstancia ante el Tribunal de Luxemburgo, quien resolverá a puerta cerrada sobre el pretendido abuso de facultades imputado.

3. Las restricciones a las medidas de armonización dirigidas al establecimiento y funcionamiento del mercado interior, acordadas excepcionalmente por los socios comunitarios. El art. 100.A.4 TCE habilita a los Estados comunitarios a excepcionarse al cumplimiento de las medidas de armonización previstas en el marco del mercado interior, aplicando las disposiciones nacionales cuando así lo aconsejen importantes razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, de protección de la salud y vida de las personas y animales, de preservación de los vegeta-

les, de protección del patrimonio histórico o arqueológico nacional, de protección de la propiedad industrial y comercial o de protección del medio de trabajo o del medio ambiente.

La Comisión confirmará que el recurso a la excepción prevista y a las disposiciones nacionales no constituye una estratagema para introducir un medio de discriminación arbitrario o de restricción encubierta del libre mercado entre los Estados miembros.

A pesar del procedimiento de incumplimiento que ordenan los arts. 169 y 170 TCE, el art. 100.A.4 TCE establece que la Comisión o cualquier Estado miembro podrán recurrir directamente delante del Tribunal de Justicia si consideran que un Estado está abusando de las facultades que sobre esta materia le conceden los tratados.

2) **El contencioso de legalidad**

- El recurso de anulación

El recurso de anulación se convierte gracias a los tratados⁶⁹⁵ en uno de los instrumentos más destacados de control de legalidad de que dispone el Tribunal de Justicia, al encomendarle la expulsión del ordenamiento comunitario de todas aquellas normas que resulten incompatibles con éste o contrarias a él.

La utilidad del recurso no sólo va a manifestarse en beneficio de la coherencia interna del ordenamiento europeo, ya que esta vía se concibe, más que para alcanzar la depuración del sistema jurídico comunitario, como un medio de protección de los intereses de los sujetos pasivos de la normativa europea, sean éstos los particulares, los Estados o las propias instituciones.

(695) Arts. 173 y 174 TCE, arts. 33 y 38 TCECA y arts. 146 y 147 TCEEA.

Diferencias aparentes más que reales entre las previsiones del TCECA y el TCE⁶⁹⁶. Tras una primera lectura de los arts. 173 y 174 TCE y de los arts. 33 y 38 TCECA, fácilmente se puede deducir la existencia de diferencias en su regulación que afectan a los siguientes aspectos:

- la cualidad de los particulares que están legitimados para interponer el recurso de anulación. Así, si en el ámbito del TCECA sólo las empresas⁶⁹⁷ y asociaciones⁶⁹⁸ pueden interponer recurso, el TCE extiende la legitimación a “toda persona física o jurídica”. La restricción operada por el TCECA se justifica por el hecho de que sólo las empresas que intervienen en la producción del carbón y del acero se van a ver afectadas por las decisiones que dicte la Comisión al ordenar el mercado del carbón y del acero en Europa.
- los actos objeto de recurso por los particulares. Mientras el TCE no prevé la posibilidad de que los particulares recurran en anulación actos de alcance general, tal medida es aceptada en relación con las decisiones de carácter general adoptadas en el marco del TCECA, cuando estimen que dichas decisiones adolecen de desviación de poder por lo que a ellos respecta. Esta aparente contradicción ha sido “superada” por una jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo que ha logrado la crítica casi unánime de la doctrina.
- el derecho de acción contra decisiones en principio dirigidas a otras personas. De nuevo la regulación que analiza el TCE sobre esta cuestión es más restrictiva que las previsiones contenidas en el TCECA. Si, según éste, las empresas o

(696) La referencia la hacemos genéricamente al TCE, por tener éste carácter supletorio frente al resto de los tratados y por coincidir la regulación prevista en los arts. 173 y 174 TCE y los arts. 146 y 147 TCEEA.

(697) Art. 80 TCECA.

(698) Art. 48 TCECA, STJCE de 17 de febrero de 1977, asunto 66/76 CFDT c. Consejo, Rec. 77, pp. 309 y ss. El Tribunal comunitario declara la inadmisibilidad del recurso interpuesto por la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT).

asociaciones pueden atacar cualquier decisión o recomendación de la que es destinataria otra persona, los afectados por la decisión dirigida a otra persona sólo podrán impugnar la validez de la misma, en el marco del TCE, si aquélla les afecta “directa e individualmente”.

- la legitimación activa y pasiva del Consejo y la Comisión. A pesar de que el TCECA excluye la posibilidad de la existencia de un recurso presentado por la Comisión contra un acto del Consejo, supuesto en cambio previsto por el TCE, tal diferencia de regulación en la práctica carece de razón de ser, ya que el TCECA en los arts. 33 y 38 agota los casos que se podrían plantar en la CECA. La ausencia de un recurso contra los actos del Consejo se explica en el rol meramente consultivo que desempeña éste en el marco de la CECA, acumulando todos los poderes de decisión la Comisión. Esta, precisamente por ser la autora de la decisión, no tiene interés en recurrir sus propios actos.
- el plazo de interposición del recurso. Previsto un plazo de 2 meses en el TCE, éste es reducido a la mitad por el TCECA.

Pese a estas pequeñas diferencias, vamos a abordar únicamente la problemática que plantea el recurso de anulación en el TCE, ya que ésta resulta más rica y es posible su extrapolación, en muchos casos, al TCECA.

Actos objeto de recurso. En su redacción, tras la reforma introducida por la firma del TUE, el art. 173 TCE establece en su primer párrafo que: “el Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, de los actos del Consejo, de la Comisión y del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros”.

El texto refleja tanto el avance acordado por los representantes de las delegaciones de los Estados miembros durante las sucesivas

reformas de los tratados fundacionales, como el sedimento de la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Luxemburgo, especialmente, en relación con la participación del Parlamento Europeo. Fue el tribunal comunitario quien, en su sentencia de 23 de abril de 1986⁶⁹⁹ reconoció que había quedado superado el rol consultivo y de control político al que se reducía tradicionalmente la intervención parlamentaria dentro del sistema institucional comunitario, al habersele atribuido potestad para dictar actos destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. En consecuencia, y a pesar del silencio que el art. 173 TCEE guardaba sobre esta cuestión, el Tribunal afirmó la legitimación pasiva del Parlamento Europeo en el recurso de anulación, porque “...una interpretación del art. 173 del Tratado que excluyese los actos del Parlamento Europeo de aquellos que pueden ser impugnados conduciría a un resultado contrario tanto al espíritu del Tratado, tal como queda expresado en el art. 164, como a su sistema”⁷⁰⁰.

El procedimiento de codecisión incorporado en Maastricht encuentra también plasmación en los actos susceptibles de recurso.

Del tenor literal podría deducirse *sensu contrario* que sólo reglamentos, directivas y decisiones compondrían la categoría de actos susceptibles de recurso de anulación. Sin embargo, tal concepto resulta erróneo, dado que el Tribunal de Luxemburgo rechaza una interpretación restrictiva de las condiciones de admisibilidad del recurso y, consecuentemente, ha mantenido

(699) STJCE de 23 de abril de 1986, asunto 294/83 “Los Verdes” c. Parlamento Europeo. Tres años antes el TJ había admitido sobre la base del art. 38 TCECA un recurso de anulación presentado por Luxemburgo contra la decisión del Parlamento Europeo que definía las nuevas sedes de la Eurocámara. STJCE de 10 de febrero de 1983, asunto 230/81, Rec. 81, pp. 276 y ss. Vide capítulo IV.D referente al Parlamento Europeo que lleva por título “El acceso al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como expediente de control en manos de la Eurocámara”.

(700) *Ibidem* p. 1.029.

“que el recurso de anulación debe abrirse, pues, a todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualquiera que sea su naturaleza o forma, que produzcan efectos jurídicos”⁷⁰¹. La ampliación de la noción de “acto” ha sido posible gracias a que compete al Tribunal verificar de oficio si un acto atacado es susceptible de recurso, por tratarse ésta de una cuestión de orden público⁷⁰².

El criterio de inadmisibilidad del recurso abandona en 1971 las categorías formales de recomendación y dictamen recogidas en los tratados para situarse en la verificación de la naturaleza del acto impugnado. Así, una deliberación del Consejo destinada a fijar una línea de conducta obligatoria para las instituciones y para los Estados miembros será considerada un acto atacable en anulación, al ir destinada a producir efectos jurídicos.

Quedan excluidos de recurso los actos de aquellas instituciones no reseñados en el art. 173, luego ni las decisiones que dicten los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, ni los informes del Tribunal de Cuentas, ni lógicamente las sentencias del propio Tribunal que se benefician del carácter de cosa juzgada, podrán ser impugnadas ante el Tribunal de Luxemburgo. Asimismo, se declarará la inadmisibilidad del recurso de anulación respecto de aquellas impugnaciones contra decisiones meramente confirmatorias de otra anterior no atacada dentro de plazo.

No es necesario, para que el Tribunal de Justicia acuerde la admisibilidad del recurso, que la decisión contradicha confiera derechos o imponga obligaciones a los demandantes, tan sólo será preciso que refleje la manifestación definitiva de la voluntad de la institución que la dicta y que sea imputable a la institución contra la que se interpone el recurso.

(701) STJCE de 31 de marzo de 1971, asunto 22/70 AETR, fundamento 42.

(702) STJCE de 23 de abril de 1986, asunto 294/83 “Los Verdes” c. Parlamento Europeo, p. 1.028.

Legitimación activa en el recurso de anulación. Los tratados reconocen dos categorías de demandantes: los denominados por la doctrina “privilegiados”, ya que no tendrán que probar que les asiste ningún interés para recurrir, y los “no privilegiados”, que tendrán que demostrar su interés en la causa. El primer grupo estaría compuesto por los Estados miembros, la Comisión y el Consejo, Parlamento Europeo y BCE, mientras que formarían parte del sector de demandantes no privilegiados los particulares.

Esta discriminación en el trato recibido quedaría justificada en la “compensación” que las autoridades comunitarias realizarían en favor de los Estados que hicieron posible, mediante la restricción de su soberanía y la cesión de competencias, la existencia de la organización supranacional⁷⁰³. Junto con esta razón, la doctrina baraja otros fundamentos a la diferencia de trato que podrían residir en la diferente naturaleza de los intereses defendidos por unos y otros. Así, a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias se les liberaría de la demostración de la existencia de un interés para actuar, puesto que se les atribuiría la defensa de los intereses públicos o generales, en tanto que a los particulares se les requeriría dicho interés, ya que actúan normalmente en defensa de sus intereses específicos⁷⁰⁴.

El 173.1 TCE faculta a cualquier Estado miembro para impugnar, mediante un recurso de anulación, la legalidad de toda norma general dictada por el Consejo, sin que el ejercicio de este derecho se encuentre condicionado por la posición que defendió dicho Estado en el seno del Consejo durante la aprobación de la norma. Se establece, por tanto, la plena autonomía entre la acción del Consejo y la de los ministros de los Estados miembros. La postura favorable sostenida durante la tramitación de la norma sobre el

(703) Sobre esta cuestión, vide la legitimación activa del Parlamento Europeo en el recurso de anulación, capítulo VI.D del Parlamento, titulado: “El acceso al TJCE como expediente de control en manos de la Eurocámara.”

(704) SILVA DE LAPUERTA, R. La legitimación activa del Parlamento Europeo en un recurso de anulación, *RJE*, p. 179.

texto del acto impugnado no determinará la inadmisibilidad del recurso instado por el Estado⁷⁰⁵.

La legitimación activa de los particulares, en contraposición, se concibe en términos más reducidos, reconociéndoles tan sólo derecho para impugnar:

- las decisiones de las que sean destinatarios;
- las decisiones que, dirigidas a otras personas, les afecten directa e individualmente;
- los reglamentos que enmascaren decisiones, cuando les afecten directa e individualmente.

De nuevo la denominación atribuida por las instituciones en el momento de la aprobación de la decisión no constituye un criterio decisivo a la hora de admitir o rechazar la admisibilidad del recurso. Sólo tras examinar que el reglamento no constituye una decisión camuflada ni afecta individualmente a algún operador económico, a pesar del carácter normativo de la medida, el Tribunal de Luxemburgo procederá a declarar la admisibilidad de la demanda.

Si el ámbito de impugnación de los demandantes “privilegiados” son los actos de carácter general, esta categoría permanece “vedada” a los particulares: personas físicas o jurídicas.

Es necesario poner de relieve que el Tribunal de Luxemburgo no se sirve de categorías jurídicas propias del Derecho nacional, sino que aplica las específicas del Derecho comunitario. Este hecho ha dado lugar a que, por ejemplo, a un sindicato de funcionarios europeo que carecía de personalidad jurídica se le haya reconocido legitimación activa⁷⁰⁶.

(705) ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *La aplicación judicial del Derecho comunitario*, p. 147.

(706) “...porque tenía la autonomía necesaria para actuar como una entidad responsable en sus relaciones jurídicas.” Sobre esta cuestión AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 121.

Las condiciones que han de reunir los recursos de anulación interpuestos por los particulares contra los actos comunitarios de carácter general constituyen uno de los elementos de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo sobre anulación que más posturas enfrentadas ha provocado entre la doctrina⁷⁰⁷. El primer problema que esta empresa suscita es deslindar correctamente dos tipos de normas de naturaleza estrictamente comunitaria, reglamentos y decisiones, a efectos de comprobar la posible existencia de un uso abusivo de estas categorías para eludir un posible recurso de anulación presentado por los particulares. La segunda cuestión hace alusión a la posibilidad de un recurso de anulación contra directivas.

Tempranamente el Tribunal de Justicia sentó las bases de la distinción entre reglamento y decisión, en estos términos: "...puesto que, según el tenor del art. 189 del Tratado CEE, el reglamento tiene un alcance general y es directamente aplicable en todos los Estados miembros, mientras que una decisión no es obligatoria más que para los destinatarios que ella designa;

que el criterio de la distinción debe ser buscado en el alcance general y no del acto en cuestión;

que los rasgos esenciales de la decisión resultan de la limitación de los 'destinatarios' a los cuales se dirige, mientras que el reglamento, de carácter esencialmente normativo, no es aplicable a destinatarios limitados, designados o identificables, sino a categorías consideradas abstractamente y en su conjunto."⁷⁰⁸.

Resuelta la diferencia entre estas dos categorías jurídicas, el problema queda reducido a determinar qué se ha de entender por

(707) NIHOUL, P. La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l'encontre d'un acte communautaire de portée générale. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, avril-juin 1994, n° 2, pp. 171 y ss.

(708) STJCE de 14 de diciembre de 1962, asunto 16/62 Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes, Rec. 62, p. 901.

afectar directa e individualmente, ya que para que el recurso prospere el particular demandante deberá demostrar que el acto atacado le concierne de forma directa e individual, como si de una decisión se tratara⁷⁰⁹. La solución otorgada a esta cuestión es casuista; siguiendo la propuesta de Nihoul⁷¹⁰, la jurisprudencia comunitaria habría reconocido que los particulares demandantes se encuentran afectados directa e individualmente cuando:

- el demandante aparece designado en el acto;
- los actos son adoptados en consideración al demandante, al haber participado éste en el procedimiento previo a la adopción del acto;
- existe un número reducido y determinado de demandantes, susceptible de ser conocido en el momento de la adopción del acto y que, a pesar de no participar en su adopción, condiciona su contenido. A esta categoría pertenecerían, por ejemplo, aquellas personas que solicitan un certificado de importación de manzanas el mismo día que se acuerde suspender temporalmente la expedición de certificados de importación.

Esta calificación de los sujetos con derecho a recurrir no es de aplicación en conflictos sobre *dumping* donde, según este autor, lo único que se deriva de su jurisprudencia es una “falta de

(709) STJCE de 7 de febrero de 1982, asunto 138/88 Flourez c. Consejo, Rec. 1988, el Tribunal afirmaba en su considerando 12 que “es doctrina jurisprudencial reiterada de este Tribunal de Justicia que, para que las personas puedan considerarse como individualmente afectadas por un acto, es preciso que les ataña en su posición jurídica a causa de una situación fáctica que las individualice de la misma forma que al destinatario. Por consiguiente, la Decisión controvertida (una directiva) no afecta a los demandantes más que en su cualidad objetiva de productores de carne de vacuno en el mismo concepto que a cualquier otro agente económico que se encuentre en una situación idéntica”, p. 6.397.

(710) NIHOUL, P. La recevabilité des recours en annulation introduits para un particulier à l'encontre d'un acte communautaire de portée générale. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, pp. 177 y ss.

coherencia”⁷¹¹, aceptándose la legitimación de ciertos operarios y rechazándose a otros sobre la base de argumentos estrictamente formales. Una cierta modificación de los criterios de admisibilidad parece que se ha experimentado por parte del Tribunal de Justicia en sus últimos fallos, donde da la impresión que quiere desmarcarse de su anterior jurisprudencia, a todas luces injusta y formalista, para dar entrada a una actitud más proclive al conocimiento del fondo de la causa. Un ejemplo de esta evolución lo constituye el caso Codornú⁷¹², donde el Tribunal admite la legitimación de la demandante: el principal productor comunitario de vinos espumosos de calidad producidos en una región determinada, que pertenecería a la categoría genérica de productores afectados por el Reglamento del Consejo nº 2.045/89 y cuya afectación individual y directa podría ser puesta en entredicho a la luz de la anterior jurisprudencia del Tribunal. No sólo Codornú, S.A. logró la admisibilidad de su reclamación⁷¹³, sino que el

(711) *Ibidem*, p. 184.

(712) STJCE de 18 de mayo de 1994, asunto C-309/89 Codornú c. Consejo, Rec. 94, pp. I-1.881. El Reglamento (CEE) nº 2.045/89 del Consejo imponía en su art. 1.2.c el uso limitado de la denominación “crémant” para algunos vinos espumosos de calidad producidos en unas regiones determinadas, elaborados en Francia y Luxemburgo, con el fin de proteger esta “indicación tradicional” utilizada en estos dos Estados desde 1975.

(713) “Una persona física o jurídica sólo puede afirmar que la disposición objeto de litigio le afecta individualmente cuando le atañe debido a ciertas cualidades que le son propias o a una situación de hecho que la caracteriza en relación con cualesquiera otras personas.

Ahora bien, se debe hacer constar que Codornú registró la marca gráfica ‘Gran Crémant de Codornú’ en España en 1924 y que ha utilizado tradicionalmente esa marca tanto antes como después de ser registrada. Al otorgarse el derecho de utilizar la mención ‘crémant’ únicamente a los productores franceses y luxemburgueses, la disposición objeto de litigio impide a Codornú utilizar su marca gráfica.

De lo anterior se deduce que Codornú ha acreditado la existencia de una situación que la caracteriza, en relación con la disposición objeto del litigio, frente a cualquier otro operador económico.” (fundamento 20 a 22, p. I-1.886).

Tribunal de Luxemburgo acordó la nulidad del reglamento controvertido⁷¹⁴.

Este giro en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia coincide con la reorganización⁷¹⁵ de las competencias del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, en virtud de la cual los recursos de nulidad instados por los particulares serán conocidos en primera instancia por éste, admitiéndose un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia. ¿La oportunidad del fallo tendría alguna lectura? La interpretación que de esta resolución se propone desde algunos sectores doctrinales es que el Tribunal de Luxemburgo estaría invitando al Tribunal de Primera Instancia a que prescindiera de su jurisprudencia tradicional, instándole a que elabore su propia jurisprudencia sobre el caso⁷¹⁶.

La segunda cuestión suscitada planteaba la interposición por los particulares de un recurso de anulación contra actos de carácter general comunitarios dictados bajo la forma de directivas. La jurisprudencia europea sobre esta cuestión se ha mostrado uniforme: el Alto Tribunal comunitario ha negado que las disposiciones

(714) “De lo anteriormente dicho se desprende que la mención ‘crémant’ no se refiere primordialmente a la procedencia, sino al método de elaboración de los vinos espumosos de calidad producidos en una región determinada (...) la marca gráfica española ‘Gran Crémant de Codornú’ reúne las condiciones previstas por la disposición objeto del litigio, de lo que se deduce que esta disposición trata de manera diferente situaciones comparables (...) las primeras medidas nacionales que preveían, en Francia y Luxemburgo, la utilización de la mención ‘crémant’ (...) fueron adoptadas en 1975 (...) Codornú ha explotado (...) por lo menos desde 1924 (...) Por consiguiente, el trato diferenciado no estaba objetivamente justificado. En consecuencia, procede anular la disposición objeto de litigio.” (fundamentos 28 a 35) pp. I-1.888 y I-1.889.

(715) Decisión del Consejo de 8 de agosto de 1993 (DOCE L/44, de 16 de agosto de 1993) y Decisión del Consejo de 7 de marzo de 1994 (DOCE L 66 de 10 de marzo de 1994).

(716) NIHOUL, P. La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l'encontre d'un acte communautaire de portée générale. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, p. 186.

de las directivas impugnadas puedan afectar de forma directa e individual al reclamante, “...el alcance general y, en consecuencia, la naturaleza normativa de un acto no se pone en tela de juicio por la posibilidad de determinar con mayor o menor precisión el número o incluso la identidad de los sujetos de derecho a los que se aplica en un momento dado, siempre que conste que dicha aplicación se hace en virtud de una situación objetiva de hecho o de derecho definida por el acto y relacionada con la finalidad de este último...”⁷¹⁷, aunque no ha excluido que dicha posibilidad pueda producirse.

La directiva aparece definida por el Tratado como una norma de alcance general que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios. Se trata de una norma que precisa de medidas de transposición para entrar en vigor, para producir efectos en el ordenamiento interno, aunque pueda predicarse la oponibilidad de los derechos reconocidos por la norma ante los órganos jurisdiccionales nacionales⁷¹⁸ en los casos de no incorporación al ordenamiento estatal dentro del plazo preestablecido, y siempre que las disposiciones esgrimidas contra las autoridades nacionales sean claras, precisas e incondicionales⁷¹⁹ (efecto directo vertical de las directivas).

Con una naturaleza como la descrita resulta difícil que los particulares puedan demostrar que las obligaciones de una

(717) STJCE de 29 de junio de 1993, asunto C-298/89 Gibraltar c. Consejo, Rec. 1993, p. I-3.654.

(718) STJCE de 19 de enero de 1982, asunto 8/81 Ursula Becker. “...sería incompatible con el carácter vinculante que el art. 189 reconoce a las directivas excluir en principio que las obligaciones impuestas por ellas puedan ser invocadas por las personas afectadas (...) el Estado miembro que no hubiese adoptado dentro del plazo prescrito las medidas de ejecución impuestas por una Directiva, no puede invocar frente a los particulares su propio incumplimiento de las obligaciones...”.

(719) *Ibidem*, fundamento 25.

directiva o los beneficios otorgados a terceros por una directiva les conciernen directa o individualmente.

El sector de los litigantes privilegiados no es compacto: Estados, Comisión y Consejo disfrutarían de plena legitimación, en tanto que los recientemente incorporados Parlamento Europeo y BCE⁷²⁰ tan sólo dispondrían de derecho de acción para salvaguardar sus prerrogativas. Por lo que respecta a la Cámara de Estrasburgo, la lucha ha sido ardua⁷²¹, ya que no sólo no había voluntad política nacional, sino que tampoco las instituciones comunitarias veían con buenos ojos extender la legitimación activa en el recurso de anulación a la institución comunitaria que más críticamente se había pronunciado con la obra del ejecutivo comunitario. El Tribunal de Justicia, ante esta tesitura, inicialmente eludió el pronunciamiento sobre la conveniencia o no de reconocer legitimación activa a la Eurocámara, limitándose a aplicar el tenor de los tratados, quizás bajo el temor de nuevas acusaciones de “gobierno de jueces”. Los importantes perjuicios que el mantenimiento de la falta de legitimación de la Asamblea estaba ocasionando a la débil posición institucional del Parlamento dentro del entramado comunitario y a la evolución sufrida por las comunidades desde la reforma “lejana” del AUE convencieron al Tribunal de Justicia sobre la necesidad de atribuir, por encima del sintomático silencio de los tratados, un derecho de acción al Parlamento Europeo en el campo del recurso de anulación. La sentencia de 22 de mayo de 1990 pone fin a la necesidad de acudir

(720) La reforma operada con el TUE introduce la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo en la redacción del art. 173 TCE y concordantes. De la misma forma, en previsión de futuros conflictos entre los nuevos órganos con potestad decisoria y las instituciones originarias, los redactores de los tratados extienden al BCE la legitimación activa con los mismos límites reconocidos al Parlamento de Estrasburgo.

(721) *Vide* la legitimación activa del Parlamento Europeo en el recurso de anulación, capítulo IV.D relativo al Parlamento Europeo, que lleva por título “El acceso al TJCE como expediente de control en manos de la Eurocámara”.

ante la Comisión en demanda de intervención cuando las competencias parlamentarias eran dañadas por los actos del Consejo. Este fallo admite la legitimación restringida del Parlamento Europeo, es decir, la legitimación activa se condiciona a la salvaguardia de las prerrogativas parlamentarias.

¿Es adecuado ampliar el marco de la legitimación activa del recurso de anulación definido por los tratados? Respecto del Parlamento Europeo, la respuesta sería afirmativa, ya que las denuncias de esta institución favorecerían un más rápido proceso de democratización y de transparencia en la adopción de la toma de decisiones.

La postura que mantiene la Cámara sobre este particular es monolítica: “El Parlamento tiene que gozar en todos los sentidos de la misma posición jurídica que la Comisión y el Consejo, lo que sólo puede lograrse mediante un derecho de recurso general”⁷²².

Cuando la ampliación de las condiciones de admisibilidad del recurso instado por los particulares constituye el tema objeto de la controversia, la solución no parece simple porque, en primer lugar, la situación actual comunitaria adolece de un déficit jurisdiccional. Los actos que eran sometidos al control de legalidad ejercido por el juez nacional no pueden ser atacados cuando las materias sobre las que se dicta dicho acto han sido transferidas a las autoridades comunitarias. Sin embargo, por otra parte nos encontramos con

(722) Sin embargo, “allí donde el Parlamento constituye el órgano legislativo conjuntamente con el Consejo (art. 189 B TCE) debería ser inadmisibile una demanda del Parlamento contra un acto legislativo de este tipo”.

La modificación propuesta incluirá además el control de los derechos de las minorías en el ámbito del Reglamento de la Cámara, así como el establecimiento de controles jurisdiccionales sobre los pilares intergubernamentales de la Unión Europea. Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el papel del Tribunal de Justicia en el desarrollo del sistema constitucional de la Comunidad Europea de 6 de julio de 1993. Parlamento Europeo, documentos de sesión, A3-0228/93, p. 9.

que esas normas casi legislativas, imprescindibles para construir la nueva Europa, han sido adoptadas gracias a compromisos logrados tras complicados procesos de negociación, luego de forma muy deliberada en la redacción.

Aunque la doctrina mayoritariamente se muestra favorable a reconocer el derecho de acceso al juez europeo respecto de los particulares, existen sectores disidentes que consideran que tal ampliación de la legitimación no se precisa, que el carácter ordinario del juez nacional unido a un uso adecuado de la cuestión prejudicial de validez⁷²³ o el empleo conjunto de la excepción de ilegalidad y la cuestión prejudicial de validez⁷²⁴ harían innecesaria la ampliación de la legitimación de los particulares a los supuestos de actos de alcance general.

Sólo en la medida en que las vías actuales de recurso se mostraran incapaces de agotar los supuestos controvertidos sería, a nuestro juicio, adecuado ampliar la legitimación activa del particular. Si la reclamación es o no conocida por el Tribunal de Luxemburgo resulta indiferente, siempre que el derecho a acudir ante un juez en defensa de las pretensiones esté garantizado. La jurisprudencia sobre las cuestiones sustantivas del Tribunal de Justicia está asentada y recopilada; por otra parte, en caso de duda sobre la validez o la interpretación del precepto el juez natural nacional podrá acudir a través del planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo. En otro orden de cosas, ¿no es más adecuado para la evolución armónica de la estructura jurisdiccional europea que este tipo de causas privadas se resuelvan en el órgano judicial más próximo al particular afectado?

(723) NIHOUL, L. La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l'encontre d'un acte communautaire de portée générale. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, pp. 186 y ss.

(724) RASMUSSEN citado por AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 137.

Plazo para interponer el recurso. Los recursos deberán interponerse en el plazo de 2 meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo.

El plazo⁷²⁵ empezará a correr al día siguiente de la notificación al recurrente, si bien, en caso de publicación del acto impugnado en el DOCE, será considerado *dies a quo* el decimoquinto día siguiente al de su inserción en el DOCE⁷²⁶. Al mismo tiempo, el RP prevé una ampliación de los plazos procesales para interponer recurso en función de la distancia⁷²⁷.

La publicación posterior del acto notificado no desencadena la prórroga del plazo de recurso, que seguirá computándose desde el día siguiente al que tuvo lugar la notificación al recurrente.

El transcurso del período de 2 meses sin que se haya interpuesto el recurso por el afectado cierra definitivamente la instancia. No obstante, no cabrá oponer preclusión por expiración de los plazos cuando el interesado demuestre la existencia de caso fortuito o de fuerza mayor⁷²⁸.

La apertura del procedimiento ante el Tribunal de Justicia no supone automáticamente, en modo alguno, la suspensión de la decisión atacada, el principio general es el contrario: los recursos interpuestos ante el Tribunal de Justicia no tendrán efectos suspensivos⁷²⁹. Sin embargo, esto no obsta para que el Tribunal

(725) El cómputo de los plazos, su ampliación... quedan regulados en los arts. 80 a 82 del RP del Tribunal de Justicia y precisados en la STJCE de 5 de julio de 1987, asuntos acumulados 281, 283, 285 y 287/85, Alemania, Francia, Países Bajos, Dinamarca y Reino Unido c. Comisión, Rec. 87, pp. 3.245 y ss.

(726) Art. 81 RP.

(727) Anexo II del RP.

(728) Art. 42 Estatuto del Tribunal de Justicia.

(729) Art. 185 TCE.

ordene la suspensión de la ejecución del acto impugnado, si estima que las circunstancias que concurren en el caso así lo requieren⁷³⁰.

“Es jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia que el carácter urgente de una demanda de medidas provisionales contemplado en el apartado 2 del art. 83 del Reglamento de procedimiento deberá apreciarse en función de la necesidad que exista de dictar un pronunciamiento provisional, para evitar que se ocasione un perjuicio grave e irreparable a la parte que solicita la medida provisional (...) no basta alegar únicamente (...) que es inminente la ejecución del acto cuya suspensión de ejecución se solicita, sino que conviene además aducir circunstancias que determinen la urgencia y que demuestren incluso que, de no concederse la suspensión se ocasionaría un perjuicio grave e irreparable a la parte demandante que solicita dicha suspensión.”⁷³¹.

Las medidas provisionales se tramitan en pieza separada y su concesión no prejuzga la decisión final de la causa principal, pero cuando la demanda de medidas provisionales versa sobre suspensión de normas generales, el Tribunal ha de hacer depender la concesión de la suspensión de la ejecución de la admisibilidad del recurso principal. “Si bien es cierto que el Tribunal de Justicia ha subrayado en repetidas ocasiones que el problema de la admisibilidad del recurso principal no debe examinarse, en principio, en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales so pena de prejuzgar el fondo del asunto, (...), cuando, como en el presente caso, lo que se plantea es la inadmisibilidad manifiesta del recurso principal, al cual se acumula la demanda de medidas provisionales, es necesario determinar si existen elementos que permitan, a primera vista, inferir la admisibilidad de dicho recurso (...) Ello se impone, con mayor razón, cuando es un particular, como la parte demandante, quien solicita la anulación de un acto

(730) Arts. 83 a 90 RP del Tribunal de Justicia.

(731) Auto del TJCE de 22 de enero de 1988, asunto 378/87 Top Hit Holzevertrieb c. Comisión, Rec. 88, p. 166.

de alcance general, con el fin de evitar que el mismo pueda, a través de un procedimiento sobre medidas provisionales, lograr la suspensión de la ejecución de un acto cuya anulación sería posteriormente desestimada por el Tribunal de Justicia al declarar la inadmisibilidad de su recurso tras el examen del fondo mismo.”⁷³²

Fundamentos del recurso. El art. 173 TCE identifica los cuatro motivos sobre los que puede fundarse la demanda de nulidad: incompetencia, violación del presente tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución y desviación de poder. Mientras que el Tribunal de Luxemburgo admite que la incompetencia y la violación de las formas sustanciales pueden ser apreciadas de oficio, reclama que la violación del tratado y el desvío de poder deben ser invocados por el demandante para ser apreciados.

La incompetencia como causa de nulidad. Al abordar este fundamento de nulidad, la doctrina diferencia dos tipos de incompetencia: la absoluta⁷³³ o externa⁷³⁴, caso en el que la Comunidad en su conjunto no sería titular de la competencia para adoptar la medida encausada⁷³⁵, y la relativa o interna, donde la competencia afectada, teniendo carácter comunitario, es ejercida por otra institución distinta de la titular.

Vicios sustanciales de forma. Pertencerían a esta categoría aquellas formalidades previstas por las normas, cuyo no respeto entrañaría la nulidad de pleno derecho del acto adoptado. El principal problema que plantea el ordenamiento comunitario es que no identifica qué defectos de forma no son subsanables y

(732) Auto del TJCE de 27 de enero de 1988, asunto 376/87 *Distrivet c. Consejo*, Rec. 88, pp. 215 y 216.

(733) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 143.

(734) ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *La aplicación judicial del Derecho comunitario*, p. 153.

(735) STJCE de 9 de julio de 1987, asuntos acumulados 281, 283, 285 y 287/85, p. 3.255.

cuáles desencadenan la nulidad de la decisión acordada. En consecuencia, ha sido el Tribunal de Justicia quien ha asumido pronunciarse sobre el carácter sustancial o no de la formalidad omitida.

A lo largo de su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha atribuido carácter de formalidad sustancial, por ejemplo, a la consulta al Parlamento Europeo. Ahora bien, para que este trámite resulte cumplido es preciso que el órgano consultado esté en condiciones de dar su opinión con conocimiento de causa, estando la Comisión obligada a “reconsultar” al Parlamento cuando la propuesta inicial ha sufrido, a lo largo del procedimiento legislativo modificaciones que afectan al fondo del proyecto. El carácter sustancial de la consulta vendría determinado porque “ésta es el reflejo, aunque limitado, al nivel de la Comunidad, de un principio democrático fundamental, según el cual los pueblos participan en el ejercicio de poder por intermediación de una Asamblea representativa”⁷³⁶.

Asimismo, ha considerado que constituye un vicio sustancial de forma la omisión por la Comisión, durante el procedimiento precontencioso previo a la interposición de un recurso de incumplimiento, de términos lo suficientemente amplios que permitan a los Estados denunciados presentar sus observaciones de forma adecuada. En este caso, la argumentación del Tribunal se fundamenta en la violación del principio general de defensa.

Igualmente, no conceder a los Estados miembros la oportunidad de formular sus observaciones con carácter previo a la adopción de una decisión de reducción constituye un requisito formal esencial, cuyo incumplimiento supone la nulidad de la decisión impugnada⁷³⁷.

(736) STJCE de 29 de octubre de 1980, asuntos 138/79 y 139/79 “Isoglucosa”, Rec. 80, pp. 3.360 y 3.424.

(737) STJCE de 7 de mayo de 1991, asunto C-291/89 Interhotel c. Comisión, Rec. 91, pp. I-2.277 y ss.

El incumplimiento de las reglas de procedimiento adoptadas por el propio Consejo constituye también un vicio sustancial de forma, aunque la decisión finalmente hubiese sido aprobada mediante mayoría superior a la que exige la norma o el mismo reglamento interno del Consejo para proceder a su modificación⁷³⁸.

Los defectos de motivación, asimismo, pueden originar la nulidad del acto por vicio de formas sustanciales. “La motivación exigida por el art. 190 del Tratado debe mostrar, de manera clara e inequívoca, el razonamiento de la autoridad comunitaria de la que emane el acto impugnado, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada para defender sus derechos y que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control; no obstante, no se exige que especifique la totalidad de los diferentes elementos, de hecho o de Derecho, pertinentes. En efecto, la cuestión de si la motivación de una decisión satisface estas exigencias debe ser apreciada no sólo con relación a su redacción sino también a su contexto, así como el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trata.

El carácter sumario de la motivación (de una denegación de una ayuda del FSE) puede ser consecuencia ineludible del tratamiento informatizado de muchos miles de solicitudes de ayuda, sobre las que la Comisión debe resolver en un breve plazo...”⁷³⁹.

La violación del ordenamiento comunitario⁷⁴⁰. Son susceptibles de recurso de anulación los actos dictados en violación de los tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución.

(738) STJCE de 23 de febrero de 1988, asunto 68/86 Reino Unido c. Consejo, Rec. 88, pp. 893 y ss.

(739) STJCE de 7 de febrero de 1990, asunto C-213/87 VIA c. Comisión, Rec. 90, pp. 152 y ss.

(740) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, pp. 152 y ss.

El concepto de tratados ha de interpretarse de forma amplia, dándose cabida bajo esta denominación a los tratados *strictu sensu*, sus protocolos y anexos, los actos adoptados en virtud del art. 236, las modificaciones de los tratados originarios, las decisiones tomadas en virtud de los arts. 138.3⁷⁴¹ y 201 TCE⁷⁴², y las actas de adhesión suscritas en las sucesivas ampliaciones comunitarias.

La violación podría afectar tanto al bloque de la legalidad comunitaria⁷⁴³ como a los acuerdos internacionales válidamente suscritos por las Comunidades Europeas. Asimismo, algunos autores defienden que las costumbres internacionales forman parte de las fuentes del Derecho comunitario, lo que, en consecuencia, facultaría al Tribunal de Justicia para anular el acto comunitario contrario al Derecho consuetudinario internacional⁷⁴⁴.

Conjuntamente con las normas positivas, el Tribunal de Luxemburgo ha reconocido nulas aquellas disposiciones adoptadas por las instituciones comunitarias que conculcaban algún principio general del Derecho comunitario. Especialmente se ha servido de esta fuente del Derecho a la hora de limitar el uso del poder discrecional de las instituciones. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, compete en exclusiva al propio Tribunal comunitario identificar y concretar el alcance de los principios generales, específicos del Derecho comunitario europeo. En esta labor el Alto Tribunal europeo se apoyará en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, así como en los convenios internacionales de los que fuesen parte los Estados miembros de las comunidades europeas.

(741) El acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo, firmada en Bruselas el 20 de septiembre de 1986.

(742) La sustitución de las contribuciones financieras por recursos propios. Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970 y sus posteriores modificaciones.

(743) Derecho derivado dotado de fuerza obligatoria, art. 189 TCE.

(744) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 154.

El problema añadido que ofrece el ordenamiento jurídico comunitario es que no existe una jerarquía de las fuentes del Derecho, excepto en lo que se refiere a la contraposición entre Derecho originario o primario (tratados fundacionales y sus posteriores modificaciones) y el Derecho derivado (las normas definidas en el art. 189 TCE). Éstas deben acomodarse a la “*carta constitucional de base que es el Tratado*”⁷⁴⁵. Con esta salvedad, no existe prelación de normas en el ordenamiento comunitario, aunque la voluntad de las instituciones y de los Estados miembros apunta a superar esta laguna en la Conferencia Intergubernamental de 1996.

Los principios generales del Derecho informan y completan el ordenamiento, sobre el plano formal gozan de la misma autoridad que las disposiciones del tratado, pero en ocasiones el Tribunal de Justicia les ha reconocido cierta preeminencia material respecto de los textos fundacionales, interpretando éstos de forma que no contravenga el contenido de los principios generales.

La mayor parte de los conflictos que se han solucionado ante la instancia jurisdiccional comunitaria han encontrado el fundamento de la violación del ordenamiento en la conculcación del texto de los tratados.

El control que ejerce el Tribunal de Luxemburgo es un control estricto de legalidad y no de oportunidad. Ello no significa que el ejercicio del poder discrecional quede sustraído al control del Tribunal de Justicia; en estos casos el control de legalidad se centrará en el análisis de la motivación de la decisión atacada⁷⁴⁶.

El desvío de poder como causa de nulidad. Pocos han sido los casos planteados ante el Tribunal de Justicia que han fundado la nulidad en un desvío de poder imputable a las instituciones

(745) STJCE de 23 de abril de 1986, asunto 294/83 “Los Verdes”, p. 1.339.

(746) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, pp. 166 y 167.

europas. En todo caso, según ha puesto de manifiesto el Tribunal⁷⁴⁷, la pretensión de nulidad basada en un desvío de poder requiere que se pruebe que la institución comunitaria se ha servido de sus poderes con un fin distinto de aquel en virtud del cual fueron concedidos.

Efectos de la declaración de nulidad. Los actos dictados por las instituciones comunitarias gozan, al igual que los actos administrativos nacionales, de una presunción de validez o legalidad, sobre la cual se predica la aplicabilidad inmediata de los mismos. Esta presunción *iuris tantum* perdura hasta el momento en el que el acto es anulado o retirado regularmente del ordenamiento por otro acto de naturaleza derogatoria.

La declaración de nulidad se convierte, en suma, en el instrumento a través del cual cesa de surtir efecto la presunción de legalidad en favor del acto atacado, el cual se considera sin valor y sin efectos desde su origen. En ocasiones, los actos afectados de vicios particularmente graves y evidentes han sido considerados por el Alto Tribunal europeo como actos inexistentes. Esta calificación supone que el Tribunal de Justicia puede reconocer que el acto no ha producido efecto alguno en cualquier momento en que se suscite la controversia, aunque el plazo de interposición del recurso de anulación hubiese prescrito.

La anulación produce efectos *ex tunc*, es decir, desde el momento en que se dictó el acto viciado de nulidad y *erga omnes*, es decir, frente a todos. Sin embargo, a pesar de ello, el Tribunal no siempre ha sido coherente con esta segunda característica. Así, el Tribunal de Luxemburgo anuló el mismo día en dos ocasiones una misma decisión⁷⁴⁸.

(747) STJCE de 16 de junio de 1966, asuntos acumulados 52 y 55/65, RFA c. Comisión, Rec. 66, pp. 228 y ss.

(748) STJCE de 15 de julio de 1960, asunto 20/59 Italia c. Alta Autoridad y STJCE de 15 de julio de 1960, asunto 25/59 Países Bajos c. Alta Autoridad. Sobre este particular AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 171.

Las importantes consecuencias para el tráfico jurídico y los perjuicios que puede ocasionar la aplicación con carácter retroactivo de la declaración de nulidad de un acto de alcance general aconsejan a veces atemperar o limitar dicho efecto. De esta forma, el propio tratado⁷⁴⁹ faculta al Tribunal de Justicia, cuando lo estime necesario y siempre que la norma impugnada disfrute de carácter reglamentario, para declarar definitivos determinados efectos del reglamento que ha sido declarado nulo⁷⁵⁰.

La actuación del Tribunal de Justicia concluye en la declaración de nulidad y, en consecuencia, no está facultado ni para sustituir ni para modificar el acto anulado, actividades sobre las cuales tan sólo es competente la institución que dictó el acto combatido: “puesto que no corresponde al Tribunal, en el caso en que estime el recurso, dictar a la Alta Autoridad las decisiones que la sentencia de nulación debería desencadenar, sino que debería limitarse a reenviar el asunto ante la Alta Autoridad”⁷⁵¹.

La declaración de nulidad no implica, pues, una afectación del principio de equilibrio institucional, ya que el Tribunal de Luxemburgo no se arroga funciones legislativas ni administrativas. El acto dictado en sustitución del anulado emanará de la decisión competente en virtud de los tratados.

“Para adecuarse a la sentencia y dar plena ejecución a la misma, la institución está obligada a respetar no sólo el fallo de la sentencia, sino también los motivos que han conducido a aquél y que constituyen su sustento necesario, en el sentido de que son

(749) Art. 174.2 TCE.

(750) STJCE de 26 de abril de 1987, asunto 45/86 Comisión c. Consejo, Rec. 87, pp. 1.517 y ss. “No obstante, habida cuenta de las circunstancias del presente asunto y de las necesidades de la seguridad jurídica, procede, en virtud del párrafo 2 del art. 174 del tratado, declarar definitivos los efectos de los reglamentos anulados.” (fundamento 23).

(751) STJCE de 23 de febrero de 1961, asunto 30/59 RFA c. Comisión, Rec. 61, p. 36.

indispensables para determinar el significado exacto de lo que ha sido resuelto en el fallo. Estos motivos, en efecto, identifican por una parte la concreta disposición considerada ilegal, y revelan por otra parte las causas precisas de la ilegalidad declarada en el fallo, que la institución afectada habrá de tener en cuenta a la hora de sustituir el acto anulado por otro nuevo.⁷⁵² Además de reemplazar el acto anulado, la declaración de nulidad puede comportar otras consecuencias para la institución afectada: “abstenerse de incluir toda disposición de idéntico contenido al de la declarada ilegal en los nuevos textos normativos...”⁷⁵³, asimismo, “la institución afectada tiene también la obligación de suprimir las disposiciones de idéntico contenido al de la declarada ilegal, en los textos normativos que ya se habían adoptado cuando fue dictada la sentencia de anulación...”⁷⁵⁴.

La nulidad podrá afectar al conjunto del acto o a concretas disposiciones que éste incorpora. En ocasiones la declaración de nulidad parcial estará motivada en el *petitum* de la demanda, si bien otras veces derivará de la extensión que finalmente atribuya el Tribunal a la nulidad solicitada.

La ejecución de la sentencia compete en exclusiva a las instituciones de las que emana el acto atacado⁷⁵⁵, de forma que si éstas dejan de cumplir las obligaciones que les impone el fallo dentro de un plazo razonable, cuya duración dependerá de las concretas circunstancias que concurren en el caso, podrá iniciarse contra éstas un procedimiento de omisión o carencia, regulado en el art. 175 TCE.

Las medidas necesarias de ejecución reclaman a menudo reparar el perjuicio causado al demandante. Sin embargo, los

(752) STJCE de 26 de abril de 1988, asuntos acumulados 97, 193, 99 y 215/86
Asteris AE. c. Comisión, Rec. 88, p. 2.208, fundamento 27.

(753) *Ibidem*, fundamento 29.

(754) *Ibidem*, fundamento 30.

(755) Art. 176 TCE.

tratados no derivan de la declaración de nulidad la apreciación de la responsabilidad extracontractual comunitaria. Ahora bien, ésta podrá ser reclamada, con posterioridad, por el afectado sobre la base del art. 215 TCE⁷⁵⁶.

- La excepción de ilegalidad

“Aunque haya expirado el plazo previsto en el párrafo quinto del art. 173, cualquiera de las partes de un litigio en el que se cuestione un reglamento adoptado conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, o un reglamento del Consejo, de la Comisión o del BCE, podrá acudir al Tribunal de Justicia, alegando la inaplicabilidad de dicho reglamento por los motivos previstos en el párrafo segundo del art. 173”⁷⁵⁷.

La excepción de ilegalidad, denominación con la que es conocido este artículo entre la doctrina, parece cumplir una doble finalidad: en primer lugar, garantizar el cumplimiento de la legalidad de los actos comunitarios, incluso frente a aquellos actos que han devenido inimpugnables por las vías tradicionales de recurso, al aceptarse que podrán ser inaplicados si se demuestra que son contrarios al ordenamiento comunitario; y en segundo lugar, esta excepción compensaba a los particulares de la desprotección en la que quedaban sumidos con la redacción del art. 173, otorgándoles una vía para reaccionar una vez agotado el breve plazo de dos meses previsto para la anulación.

(756) El art. 34 TCECA prevé un recurso de indemnización distinto del recurso de responsabilidad patrimonial de las instituciones europeas, art. 40 TCECA. Este derecho de acción, previsto para los supuestos de perjuicio directo y especial sufrido con causa en la decisión o recomendación viciada de nulidad, se origina de los propios efectos del fallo. La Comisión, en uso de sus facultades, estará obligada a adoptar las medidas adecuadas con el fin de garantizar una reparación equitativa del daño que resulte directamente de la decisión o recomendación anulada.

(757) Art. 184 TCE, 156 TCEEA y 36 TCECA.

A pesar de que se la conoce con el nombre de excepción de ilegalidad, sus características, como podremos comprobar, no responden a los rasgos de una auténtica excepción procesal. Se trata más bien de un recurso incidental que puede ser invocado en apoyo de cualquier recurso principal, sea éste un recurso de anulación contra una decisión individual adoptada en aplicación de un acto de alcance general, como en el marco de un recurso de incumplimiento, de carencia o como argumento motivador de la interposición de una cuestión prejudicial.

Diferencias de regulación entre el TCECA y el TCE. Al igual que ocurría en otros recursos, también en el campo de la excepción de ilegalidad nos encontramos con variedades específicas en la regulación del TCECA. Siguiendo a Silva de Lapuerta⁷⁵⁸, esta diferente regulación podría sintetizarse en: la autoridad de quien emana el acto impugnado, la naturaleza de la norma y el carácter sancionador o no de la misma.

Si el art. 36 TCECA reclama que el acto impugnado debe emanar de la Alta Autoridad (Comisión), órgano en el que se concentra el poder de decisión en este sector de la producción comunitaria, el TCE abre la posibilidad de interponer esta excepción contra cualquier autoridad de la que emane, siempre que esos actos puedan producir efectos frente a terceros.

El TCECA contempla la aplicación de la excepción de ilegalidad, tanto contra decisiones como contra recomendaciones, quedando limitada la impugnación a los reglamentos cuando se actúe en el marco del TCE.

La última especificidad de la excepción de ilegalidad dentro del TCECA hace alusión a la necesidad de que la decisión

(758) Citado por ACOSTA PÉREZ, J.B., *Procesos, procedimiento y recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, p. 137.

impugnada prevea la imposición de una sanción pecuniaria o una multa coercitiva, requisito este que va a condicionar la legitimación activa, ya que sólo los afectados podrán hacer uso de la vía que ésta oferta. Esta condición desaparece en el texto del TCE y TCECA que, en consecuencia, amplían la legitimación activa de este recurso incidental a cualquier parte que intervenga en el litigio principal.

El reglamento como objeto de excepción. Aunque de los términos que se expresa el art. 184 TCE no parece deducirse ningún tipo de duda acerca del ámbito objetivo sobre el que se proyecta la excepción de ilegalidad, los reglamentos, el Tribunal de Justicia ha admitido la posibilidad de invocar esta excepción contra todo acto de alcance general que constituya la base jurídica de la decisión impugnada, especialmente cuando estas normas no pueden ser por sí mismas susceptibles de anulación⁷⁵⁹.

Procedimientos en los que se admite. La excepción de ilegalidad sólo puede invocarse en el marco de un recurso presentado ante los tribunales comunitarios, sea frente al Tribunal de Primera Instancia, sea en casación ante el Tribunal de Justicia, con independencia de que el procedimiento principal afecte a un recurso de anulación, de carencia o de incumplimiento.

En los casos de controversias suscitadas ante los órganos jurisdiccionales nacionales, las partes podrán cuestionar la validez de los reglamentos que sirven de fundamento a las decisiones atacadas; sin embargo, esta pretensión no adquirirá la forma ni la solución de una excepción de ilegalidad porque, si bien corresponde al juez nacional resolver la cuestión suscitada, no podrá decantarse por la invalidez sin que previamente ésta haya sido calificada por el Tribunal de Luxemburgo a través de la vía que ofrece la cuestión prejudicial de validez. Únicamente en fase comunitaria podrá esgrimirse esta peculiar excepción.

(759) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, pp. 388 y 389.

Legitimación activa. Están habilitados para invocar este recurso incidental todos aquellos que sean parte en el litigio principal. La legitimación es muy amplia en el marco de los tratados de Roma, pudiendo comprender a las personas físicas y jurídicas, los Estados miembros y las instituciones comunitarias, en función del concreto recurso en el que se origine la controversia. En cambio, el TCECA restringe expresamente dicha legitimación al afectado por la causa principal. Dado que los sujetos pasivos habituales de las normas CECA son las empresas y las asociaciones de empresas, sólo éstas podrán interponer la excepción de ilegalidad.

Plazo. En cualquier momento podrán hacer valer las partes la excepción de ilegalidad, incluso con posterioridad a la expiración del plazo previsto en el recurso de anulación.

Fundamentación de la excepción. Las partes podrán alegar la inaplicabilidad del reglamento sobre la base de la concurrencia de alguno de los motivos que dan lugar a la anulación de la norma: incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o desviación de poder.

Efectos de la aceptación de la excepción de ilegalidad. Constatado alguno de los vicios que originan la anulación de la norma, el Tribunal de Luxemburgo procederá a declarar la inaplicabilidad de la norma al caso concreto; sin embargo, la norma, a pesar de ello, continuará formando parte del ordenamiento jurídico hasta que la institución que la adoptó la expulse del sistema jurídico comunitario.

La excepción de ilegalidad prevista en el art. 184 TCE no pretende atacar directamente al reglamento, sino tan sólo ofrecer una vía a través de la cual se puedan neutralizar las concretas medidas de ejecución que traen causa en el reglamento cuya invalidez se denuncia.

La decisión del Tribunal de Luxemburgo no determina una declaración de nulidad *erga omnes*, similar a la que se deriva de un procedimiento iniciado al amparo del art. 173 TCE, ni tan siquiera conlleva la obligación de derogar o modificar el reglamento impugnado. Ello no es óbice para que la institución autora del acto atacado proceda, con más o menos celeridad, a derogar o modificar el reglamento, con el fin de evitar un goteo de recursos en cadena, a través de los cuales se inste la inaplicación de la norma al caso objeto de la controversia.

- El recurso de carencia

El control de legalidad de los actos de las instituciones comunitarias se completa con el recurso de carencia. Mientras el recurso de nulidad tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico europeo todo acto de naturaleza vinculante dictado por las instituciones europeas en contravención de la legalidad comunitaria, el recurso de carencia y omisión abre una vía de acceso ante el Tribunal de Justicia, con el fin de poner término a una ausencia de actuación que resulta, también, contraria al ordenamiento comunitario.

La integridad del sistema de Derecho comunitario queda de esta forma garantizada, no sólo frente a los actos expresos que lesionan la legalidad y coherencia del ordenamiento, sino también frente a comportamientos pasivos prolongados en el tiempo, de los que las instituciones europeas son responsables, cuando del texto de los tratados se deduce una obligación de actuación positiva.

La violación del orden comunitario originada por acción u omisión de las instituciones encuentra un medio a través del cual reintegrar el ordenamiento comunitario.

¿Qué tipo de abstención imputable a las instituciones es causa suficiente para motivar un recurso de omisión? Los tratados recogen una pequeña variación sobre este extremo. El TCE requie-

re que “en violación del presente tratado, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión se abstuvieran de pronunciarse”⁷⁶⁰; en cambio, para el TCECA será preciso que “...la Comisión, obligada por una disposición del presente tratado o de los reglamentos de aplicación a tomar una decisión o a formular una recomendación, no cumpliera esta obligación (...) lo mismo (...), en caso de que la Comisión, facultada por una disposición del presente tratado o de los reglamentos de aplicación para tomar una decisión o formular una recomendación, se abstuviera y esta abstención constituyera una desviación de poder”⁷⁶¹.

La jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo ha ido concretando a lo largo de sus pronunciamientos el concepto “abstención”. Así, ha afirmado que “el artículo 175 se refiere a la omisión que consiste en no tomar una decisión o no definir una postura, y no a la adopción de un acto diferente al que los interesados hubieran deseado o considerado necesario”⁷⁶².

Como pusimos de manifiesto en el apartado relativo al recurso de incumplimiento, ha de tratarse de una abstención de las instituciones, cuando el ordenamiento imponga un deber positivo de actuación, por lo que quedan excluidos del objeto de acción de un recurso de carencia todas aquellas omisiones en marcos de acción en los que se reconocen amplias facultades discrecionales a las instituciones a la hora de acordar o no un determinado comportamiento. Este es el caso, como ya avanzamos en su momento, de la facultad de apreciación de la oportunidad que goza la Comisión respecto de la interposición de un recurso de incumplimiento. Según vimos, la omisión de toda actuación por parte de la Comisión, en orden a iniciar o continuar un procedimiento de incumplimiento, no es susceptible de constituir el objeto de un recurso de omisión o carencia.

(760) Art. 175 TCE, en idénticos términos art. 148 TCEEA.

(761) Art. 35 TCECA.

(762) STJCE de 15 de diciembre de 1988, asuntos acumulados 166 y 220/86 Irish cement LTD c. Comisión, Rec. 88, p. 6503.

“No obstante, de la sistemática del art. 169 del tratado se desprende que la Comisión no está obligada a iniciar un procedimiento con arreglo a esta disposición, sino que, por el contrario, dispone a este respecto de una amplia facultad de apreciación que excluye el derecho de los particulares a exigir de esta institución que defina su postura en un sentido determinado.

En efecto, únicamente en el caso de que la Comisión entienda que el Estado miembro de que se trate ha incumplido una de las obligaciones que le incumben emite un dictamen motivado. Por otra parte, si este Estado no se atiene a este dictamen en el plazo señalado por la Comisión, la institución está siempre facultada, pero no obligada, a someter el asunto al Tribunal de Justicia para que éste declare el presunto incumplimiento⁷⁶³.

La omisión de actuación ha recibido distinta configuración a lo largo de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. Si inicialmente se reclamaba que la institución demandada rechazase implícita o explícitamente la adopción de la concreta medida requerida, en la actualidad esta tesis ha quedado completamente arrinconada, hasta el punto de que un rechazo explícito respecto de la adopción de un acto concreto, no justificaría la interposición de un recurso de omisión, sino de nulidad, según viene confirmando el Tribunal de Justicia desde 1961⁷⁶⁴.

De la jurisprudencia constante del Tribunal de Luxemburgo parece deducirse que la abstención implica la mera omisión de un acto, bien de alcance general, bien de una decisión particular, cuya adopción viene impuesta por el ordenamiento jurídico. La primera categoría no sólo estaría compuesta por los actos obligatorios que identifica el art. 189 TCE (reglamentos, directivas y decisiones), sino que también formarían parte de la misma todos aquellos que

(763) STJCE de 14 de febrero de 1989, Asunto 247/87 *Star Fruit c. Comisión*, Rec. 1989, p. 301.

(764) AA.VV. *La cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 177 y ss.

tienen carácter obligatorio (tratados internacionales, estatutos de un órgano), si de los tratados fundacionales se deriva una obligación de actuar ⁷⁶⁵.

Aunque la doctrina no se muestra unánime en torno a la necesidad de una omisión de un acto de carácter obligatorio, esta tesis es mantenida por un sector mayoritario de autores y parece que ha resultado confirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, quien, por ejemplo, desestimó como objeto de un recurso de omisión un acto solicitado por la demandante que no reclamaba “la adopción de una decisión en el sentido del art. 189, sino de un consejo sobre el comportamiento a tener en cuenta en presencia de un eventual conflicto entre la legislación nacional y ciertas disposiciones de Derecho comunitario”⁷⁶⁶.

Hay que tener en cuenta que expresamente el art. 175.3 TCE, al reconocer la legitimación activa de los particulares en el recurso de anulación, excluye los supuestos de recomendación o dictamen. Estos actos carecen de carácter obligatorio y, en consecuencia, difícilmente puede comprobarse la infracción del ordenamiento con su no adopción.

Naturaleza jurídica del recurso de carencia. La ausencia de regulación de una determinada situación o la no adopción de un concreto acto administrativo podrían dar lugar a dos recursos distintos: anulación (art. 173 TCE) u omisión (art. 175 TCE), en función de que exista meramente como respuesta de las instituciones silencio (recurso de omisión) o una negativa expresa de actuación (recurso de anulación).

La proximidad en cuanto al objeto y, en última instancia, el fin común que persiguen ambas vías de acceso al Tribunal de

(765) *Ibidem*, pp. 180 y ss.

(766) STJCE de 18 de noviembre de 1970, asunto 15/70 Chevalley c. Comisión. Rec. 1970, p. 980.

Luxemburgo, sancionar la actuación ilegal de las instituciones, han suscitado el problema de la naturaleza jurídica del recurso de omisión entre la doctrina. El tema en absoluto es pacífico entre los autores y la aportación que ha realizado el Tribunal de Justicia a través de su jurisprudencia no ha servido sino para introducir nuevos elementos de debate.

Las distintas posturas doctrinales se decantan, en primer lugar, por la equiparación del recurso de omisión y de anulación. En este sentido, el recurso de carencia quedaría reducido a un recurso de anulación contra una decisión implícita. La segunda tendencia mantiene, por el contrario, la naturaleza autónoma del recurso de omisión, si bien dentro de este grupo de autores existe una corriente que, defendiendo la independencia del recurso de omisión frente al recurso de anulación, acepta que éste es un recurso *sui generis*, que comparte ciertas características del recurso de anulación. Junto a estos posicionamientos, concurriría una tercera teoría que se limita a subrayar la naturaleza declarativa que individualiza al recurso de omisión, prescindiendo de otro tipo de circunstancias⁷⁶⁷.

Variedad de naturalezas jurídicas que se pueden proyectar sobre un mismo recurso de omisión, en función de si la abstención encuentra su origen en el TCE o en el TCECA. Esto, al menos, parece desprenderse de las disposiciones de estos tratados, según defiende un determinado sector doctrinal. Para estos autores se podría deducir que en el marco de la Comunidad Europea el recurso de omisión no constituye, como en la CECA, un caso de aplicación del recurso de anulación, sino que se trata de un recurso independiente, de naturaleza declarativa, cuyo objetivo es hacer constatar el carácter ilegal de la abstención⁷⁶⁸.

(767) ACOSTA ESTÉVEZ, J.B., *Proceso, procedimiento y recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, pp. 133 y ss.

(768) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 178.

Especificidad del TCECA. La elaboración de los tratados fundacionales en dos momentos distintos, así como las peculiaridades de la acción comunitaria en el marco de la ordenación de los mercados europeos del carbón y del acero explican la diferente redacción originaria de los textos.

La distinta regulación afecta a las causas de impugnación y a los sujetos pasivos y activos del recurso. El art. 35 TCECA posibilita la vía de recurso frente a abstenciones imputables únicamente a la Comisión cuando del tratado o de los reglamentos de aplicación se desprenda la existencia de una obligación de adoptar una decisión o de formular una recomendación, o cuando, aceptada por parte del ordenamiento la naturaleza facultativa de la acción, la abstención constituye una desviación de poder. En cualquiera de estos supuestos, la omisión podrá ser denunciada por los Estados, el Consejo o las empresas y asociaciones.

Por lo que respecta al TCE y al TCECA, la legitimación se amplía a todas las instituciones comunitarias, incluidas el Parlamento Europeo⁷⁶⁹ y el BCE, así como a toda persona física o jurídica interesada. De la misma manera también se incrementa la categoría de los legitimados pasivamente, pudiéndose intentar el recurso contra las abstenciones que, en violación de los tratados, sean imputables al Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión.

La legitimación activa restringida de los particulares⁷⁷⁰. “ Toda persona física o jurídica podrá recurrir en queja al Tribunal de Justicia, en las condiciones señaladas en los párrafos

(769) En relación con la legitimación activa y pasiva del Parlamento Europeo vide capítulo IV.D del Parlamento Europeo titulado “El acceso al TJCE como expediente de control en manos de la Eurocámara”.

(770) McDONAGHA. Pour un élargissement des conditions de recevabilité des recours en contrôle de la légalité par des personnes privées en droit communautaire: le cas de l'article 175 du Traité CE. *Cahiers de Droit Européen*, 1994, números 5 y 6, pp. 607 y ss.

precedentes, por no haberle dirigido una de las instituciones de la Comunidad un acto distinto de una recomendación o de un dictamen”⁷⁷¹.

Esta limitación afecta únicamente al TCE y al TCEEA. El TCECA, al regular la legitimación activa de empresas y asociaciones, reclama que el acto cuya omisión se denuncia les concierna de forma personal, ello con independencia de si se trata de un acto de emisión obligatoria o facultativa por parte de la Comisión.

En el ámbito de los tratados de Roma, el particular demandante, ya sea persona física o jurídica, deberá demostrar que la institución ha infringido el ordenamiento al no dirigirle el concreto acto reclamado; por lo tanto, en términos del propio Tribunal de Luxemburgo, el particular habrá de probar que se trata de un “potencial destinatario” del acto cuya omisión se impugna, que él “habría sido un destinatario en sentido formal”⁷⁷² del acto.

¿Qué tipo de acto? Expresamente resultan excluidos los dictámenes y las recomendaciones, en virtud del art. 175.3 TCE. La doctrina mayoritaria al abordar este tema se muestra favorable a atribuir al término “acto” una significación amplia, rechazando aquellas propuestas especialmente restrictivas, que tienden a hacer sinónimo el “acto” del art. 175.3 TCE y la decisión, en el sentido del art. 169 TCE. Según autores, el concepto “acto” comprenderá las decisiones, reglamentos y directivas o, por el contrario, excluirá *a priori*, además de las recomendaciones y dictámenes, los actos de alcance general y los actos dirigidos a los terceros. Esta última concepción es mantenida por aquellos autores que propugnan la analogía entre los recursos de anulación y el de carencia.

(771) Art. 175.3 TCE.

(772) JOLIET citado por McDONAGH, A., Pour un élargissement des conditions de recevabilité des recours en contrôle de la légalité par des personnes privées en droit communautaire: le cas de l’article 175 du Traité CE. *Cahiers de Droit Européen*, p. 619.

Por su parte el Tribunal de Justicia en varias ocasiones se ha mostrado proclive a otorgar un contenido amplio a la noción de acto, en el sentido de que englobe los actos que afecten a los demandantes de manera individual y directa por su condición de potenciales destinatarios, así como los actos dirigidos a terceros pero que conciernen al denunciante de forma directa e individual. Estos supuestos aludirían a aquellos casos en que, ante la emisión de un acto dirigido a un tercero, el reclamante requiriese de la institución la adopción de un acto similar en su favor y no obtuviera de ésta otra respuesta que el silencio.

Desde amplios sectores doctrinales se solicita que se ponga fin al tratamiento privilegiado que gozan también en el recurso de anulación los Estados y las instituciones europeas. En su defensa se argumenta que la ampliación de las condiciones de admisibilidad de los particulares no afectará al principio vertebral del orden institucional comunitario; el principio de equilibrio institucional, ya que la resolución judicial tiene carácter declarativo, lo que supone que será la institución competente, en virtud de los tratados, quien dicte el concreto acto cuya omisión es denunciada.

La pretensión de equiparación en condiciones de los particulares a los Estados y las instituciones en el acceso ante el Tribunal de Justicia, única vía posible, por otra parte, para que se sancione la infracción procedente de una omisión comunitaria, no busca más que preservar la legalidad comunitaria. La extensión de los “privilegios” parece necesaria si se tiene en cuenta que han sido hasta este momento los particulares quienes han demostrado un mayor interés en controlar la legalidad de los actos comunitarios.

El temor a un posible bloqueo de los órganos jurisdiccionales europeos no debería ser una razón determinante para mantener la paradoja que ofrece este recurso de omisión, en el que los tratados otorgan grandes poderes de acción a los sujetos que menos interés demuestran a la hora de su utilización.

Requerimiento previo. El recurso de carencia sólo será admitido si la institución presuntamente infractora ha sido

requerida para que actúe. Si transcurrido un período de dos meses desde el requerimiento la institución no hubiese definido su posición, el recurso podrá ser interpuesto dentro de un nuevo plazo de dos meses.

La interposición del recurso. Si a pesar del requerimiento la institución afectada persiste con su actitud de silencio, quedará expedita la vía judicial ante el Tribunal de Justicia.

Sólo podrá interponerse válidamente el recurso cuando entre éste y la queja exista una necesaria identidad en cuanto al objeto y sujetos: el recurso de omisión no podrá afectar más que a las cuestiones planteadas previamente en el requerimiento, ni deberá ser intentado por persona distinta de la que presentó la queja. El texto de los tratados no delimita el plazo dentro del cual podrá interponerse el recurso, limitándose a señalar el principio del mismo. Sobre esta cuestión, la doctrina comparte un mismo criterio: constatada la omisión tras el requerimiento, el procedimiento deberá ser puesto en marcha por el interesado en un plazo razonable.

La alegación por parte de la institución requerida de que el tema suscitado está en fase de estudio o de que se han iniciado los trabajos no impide que el recurso planteado sea declarado admisible. Tampoco afectará a la admisibilidad y resolución del caso que el inicial silencio de la institución se torne, una vez tramitado el recurso de omisión, en una negativa expresa a actuar por parte de la institución requerida.

Efectos de la sentencia. La resolución que emita el Tribunal de Justicia en este tipo de procedimientos tiene carácter declarativo, es decir, se limitará a constatar la infracción, pero corresponderá a la acusada, en virtud del art. 176 TCE, adoptar las medidas necesarias para dar ejecución al pronunciamiento judicial.

El equilibrio institucional, pieza angular del entramado comunitario, queda garantizado. La emisión del acto omitido correspon-

derá al propio titular de la competencia, mientras que el Tribunal de Luxemburgo se limitará a declarar la existencia o no de la infracción imputada, sin ni tan siquiera tener facultad para identificar las concretas medidas que, a su juicio, deberán ser necesarias para ejecutar la sentencia.

La obligación de ejecución se entenderá sin perjuicio de una posible obligación de reparación del daño ocasionado que se derive de la reclamación de la responsabilidad extracontractual comunitaria.

El incumplimiento de la sentencia dentro de un plazo razonable daría lugar a un nuevo recurso de omisión ante los órganos jurisdiccionales europeos, cuya resolución volvería a disponer de carácter declarativo.

Si en el campo del recurso de incumplimiento, art. 169 y 170 TCE, había que reconocer la insuficiencia del modelo para penar el incumplimiento de los Estados miembros, que sin pudor incumplían en altos porcentajes las sentencias declarativas de la infracción. En el marco del recurso de omisión el sistema parece haberse revelado eficaz, a pesar de que no incorpora mecanismos sancionadores de la infracción distintos de la mera constatación pública de la violación del ordenamiento.

3) El contencioso de plena jurisdicción

Bajo esta denominación, siguiendo la clasificación de los recursos directos propuesta por J.B. Acosta Estévez, se enmarcan cuatro tipos de procedimientos autónomos entre sí, que afectan a ámbitos tan dispares como: el control de las sanciones, los recursos presentados por funcionarios y agentes, las reclamaciones de indemnización por responsabilidad extracontractual comunitaria y las causas sometidas al Tribunal sobre la base de una cláusula compromisoria.

Todos estos recursos tienen en común el permitir un gran margen de acción al Tribunal comunitario, quien no sólo podrá anular la decisión atacada, sino que también, atendidas las circunstancias que concurren en el caso, podrá modificar la decisión impugnada. A esta primera característica hay que añadir que estos conflictos se benefician de la garantía de la doble instancia jurisdiccional comunitaria, puesto que serán conocidos en primera instancia por el Tribunal de Primera Instancia, posibilitándose el acceso en casación ante el Tribunal de Justicia.

- El control de las sanciones⁷⁷³ impuestas por las instituciones comunitarias

El art. 172 TCE prevé que “los reglamentos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, y por el Consejo en virtud de las disposiciones del presente Tratado, podrán atribuir al Tribunal de Justicia una competencia jurisdiccional plena respecto de las sanciones previstas en dichos reglamentos”.

El art. 172 amplía notablemente las facultades del Tribunal comunitario en materia de sanciones, pues a los poderes tradicionales de anulación previstos por el art. 173 TCE, este precepto añade la competencia del Tribunal para “juzgar excesiva o no la

(773) El art. 192 TCE contempla la ejecución de las sanciones pecuniarias impuestas a los particulares por las instituciones comunitarias, Consejo o Comisión, reconociendo que estas decisiones constituyen títulos ejecutivos, y su ejecución forzosa se regirá por las normas de procedimiento civil vigentes en el Estado en cuyo territorio tenga que cumplirse la ejecución. Las autoridades comunitarias solicitarán a tal efecto la intervención de los órganos nacionales, cuando el particular sancionado no cumpla *motu proprio* el contenido de las sanciones.

Asimismo el precepto deslinda el ámbito jurisdiccional comunitario competente para suspender la ejecución de la decisión del control de la conformidad a Derecho de las medidas de ejecución, cuya competencia recae en las jurisdicciones nacionales.

multa, en relación con la gravedad de la infracción, la negligencia cometida por la empresa o la capacidad financiera de ésta⁷⁷⁴, es decir, la apreciación del Tribunal de Luxemburgo abarcará el examen de la oportunidad de la medida y la posible modificación del importe de la sanción impuesta. Ahora bien, no se reducen a esto las atribuciones del Tribunal de Primera Instancia o del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de plena jurisdicción, ya que están habilitados para condenar, incluso de oficio, a la institución demandada al pago de una indemnización cuando el acto acordado, además de resultar ilegal, ocasione un perjuicio al recurrente.

La libertad de acción que ofrece el recurso de plena jurisdicción se extiende, a juicio del Tribunal, hasta el punto de autorizarle a abstenerse de pronunciarse sobre la anulación solicitada por el demandante, sustituyendo ésta por el pago de una indemnización. Asimismo, sobre la base del art. 172 TCE, el Tribunal de Justicia se ha atribuido el poder de pedir a la institución demandada el cumplimiento de las concretas medidas sugeridas por él mismo para reparar el perjuicio⁷⁷⁵.

Cualquier sanción cuya imposición se fundamente en el contenido de las disposiciones de un reglamento dictado por el Consejo o por éste y el Parlamento Europeo podrá ser objeto de un recurso de plena jurisdicción, siempre y cuando este procedimiento jurisdiccional se encuentre expresamente previsto como vía de resolución de conflictos. Los demandantes podrán esgrimir en contra de la sanción o de la multa todas aquellas argumentaciones que consideren convenientes, pudiéndose, asimismo, prevalerse de los motivos de nulidad consignados en el art. 173 TCE.

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende la plena habilitación del Alto Tribunal para modificar la cuantía de la

(774) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 89.

(775) *Ibidem*, p. 91.

multa, a la baja, cuando se constate que la Comisión, al fijar el importe de aquella, incurrió en un error significativo de hecho o de derecho; incluso parece que deja entender que el Tribunal podría alterar el montante de la multa a pesar de que el órgano sancionador no hubiese cometido error manifiesto.

Los amplios poderes de que goza el tribunal europeo a la hora de apreciar los hechos, le facultarían plenamente, a juicio de un amplio sector doctrinal¹⁷⁷⁶, para recalificar los hechos reseñados por la Comisión y actuar, en consecuencia, anulando la sanción o reduciendo su montante, si se considera que a pesar de estar fundada la sanción, las circunstancias en que se produjo la infracción aconsejaban una mayor benevolencia. Pero ¿esa amplia facultad de apreciación de los hechos habilitaría al Tribunal de Justicia para endurecer las sanciones establecidas por las instituciones comunitarias? La respuesta a esta cuestión, de acuerdo con algunos reglamentos sancionadores, debería ser positiva, porque éstos no sólo prevén la competencia del Tribunal de Justicia para suprimir o reducir multas, sino también la de aumentarlas. Sin embargo, a pesar del contenido de los reglamentos, la doctrina rechaza abiertamente esta posibilidad sobre dos argumentaciones: el respeto a los principios generales del derecho, en especial el derecho de defensa, que debe presidir la actuación del Tribunal de Luxemburgo y la obligación de éste de adecuarse al *petitum* de la demanda. Aunque esta segunda razón ha sido esgrimida por los autores, no nos parece que resulte determinante de la acción del Tribunal de Luxemburgo en el marco del recurso de plena jurisdicción, dada la interpretación que del alcance de sus propias facultades puede hacer el propio tribunal. Por el contrario, el respeto del derecho de defensa del demandante impediría que el Tribunal de Luxemburgo modificase al alza la cuantía de la sanción, ya que la aceptación de una resolución judicial que incrementase la sanción coartaría la voluntad de los afectados por la infracción en el momento de interponer el recurso, privándoles de una vía para

(1776) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, pp. 22 y 94.

reclamar sus derechos, lo que supone una vulneración del derecho de defensa que asiste a todo particular.

Ni el Tratado ni el RP establecen cuál es el plazo para interponer el recurso. No obstante, la tesis más extendida entre la doctrina⁷⁷⁷ es la que sostiene que la acción habrá de interponerse dentro del plazo previsto para recurrir en anulación (dos meses), puesto que el recurso de plena jurisdicción entraña “necesariamente” la demanda de anulación de la decisión sancionadora.

- Los recursos incoados por los funcionarios y agentes comunitarios contra las instituciones europeas

“El Tribunal de Justicia será competente 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”⁷⁷⁸.

El régimen jurídico de los conflictos suscitados entre el personal al servicio de las Comunidades Europeas y las instituciones empleadoras aparece consignado en los arts. 90 y 91 del Estatuto de funcionarios de las Comunidades Europeas. Estas disposiciones prevén el agotamiento de una vía administrativa previa, como *conditio sine qua non* para acudir ante el Tribunal de Primera Instancia en defensa de sus intereses.

Los recursos a los que se refieren los arts. 90 y 91 del Estatuto de funcionarios se interpondrán en el plazo de 3 meses desde el día en que ésta se publique. Los recursos deberán presentarse por vía

(777) ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *La aplicación judicial del Derecho comunitario*, p. 169

AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 95.

ACOSTA ESTÉVEZ, J.B. *Proceso, procedimiento y recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, p. 145.

(778) Art. 179 TCE.

jerárquica ante la autoridad inmediatamente superior. Cuando el superior jerárquico no se haya pronunciado en el plazo de dos meses desde la presentación de la reclamación o solicitud respecto del contenido de ésta, se considerará que se ha producido una decisión denegatoria. A partir de este momento, el funcionario comunitario dispone de dos meses para interponer recursos ante el Tribunal de Primera Instancia.

La extensión de las facultades del Tribunal de Primera Instancia sobre la causa dependerá de los términos en que se pronuncie la demanda interpuesta por el funcionario. Aquél, en función de *petitum*, dispondrá de mera competencia de anulación o de una competencia de plena jurisdicción, si en la reclamación se le ha solicitado conjuntamente con la declaración de nulidad de la decisión recurrida, la concesión de una indemnización en reparación de los perjuicios causados.

Están legitimados para acudir al Tribunal de Primera Instancia, en principio, todas las personas, a título individual, que trabajen al servicio de las Comunidades Europeas, tanto si se encuentran sometidas a éstas por un vínculo estatutario (funcionarios comunitarios)⁷⁷⁹, como si lo están a través de un vínculo contractual (agentes)⁷⁸⁰, con la única excepción de los agentes locales, quienes en caso de litigio sobre sus condiciones contractuales han de acudir a la jurisdicción competente en virtud de la legislación nacional vigente en el lugar en el que desarrollan sus funciones.

(779) La expresión “personas a quienes se aplica el presente Estatuto” se ha beneficiado de la interpretación extensiva del Tribunal de Justicia, quien ha ampliado la legitimación para recurrir a los funcionarios no titulados a los candidatos a un concurso externo, a los antiguos funcionarios y agentes y a sus causas habientes. AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 312.

(780) STJCE de 3 de febrero de 1977, asunto 91/76 De Lacroix C. TJCE Rec. 1977, pp. 225 y ss.

El recurso necesariamente habrá de tener origen en el vínculo contractual o estatutario que le une a la Comunidad, siendo irrelevante a estos efectos si la reclamación es de carácter pecuniario o si cuestiona la legalidad del acto recurrido.

La admisibilidad del recurso se condiciona al agotamiento de la vía administrativa previa, estando obligado el demandante a manifestar el interés que le asiste en el recurso y la existencia de un acto perjudicial para sus derechos.

Los efectos de la sentencia varían en función del objeto del *petitum* de la demanda inicialmente interpuesta: anulación de la decisión, imposición del pago de una indemnización a la institución demandada. En este caso, el Tribunal de Primera Instancia podrá condenar a la institución demandada a satisfacer el pago de los intereses de demora si se demuestra que el recurrente no se había beneficiado de sumas a las que tenía pleno derecho, o éstas le fueron concedidas en fecha posterior a la que debía haberse iniciado su percepción. Ante estos supuestos el Tribunal indicará el tipo de interés que ha de ser satisfecho, así como la fecha a partir de la cual se considera que los intereses de demora han empezado a correr. El Tribunal de Justicia considera que la condena al pago de los intereses de demora responde a un principio general común de los ordenamientos de los Estados miembros, según el cual todo retraso en la ejecución de una prestación monetaria entraña la obligación de hacer efectiva la satisfacción de intereses monetarios.

Lógicamente, la ejecución de las disposiciones de la sentencia corresponderá a la institución condenada.

-Los recursos sometidos al Tribunal en virtud de una cláusula compromisoria

Las amplias facultades de apreciación de los hechos y de las circunstancias que los rodean de que goza el Tribunal de Luxem-

burgo en el marco de un recurso de plena jurisdicción también se extienden a los conflictos que se susciten en relación con la aplicación de aquellos contratos sometidos a Derecho público o privado que suscriben las Comunidades Europeas, siempre que esté prevista dicha sumisión al Alto Tribunal europeo, en virtud de una cláusula compromisoria⁷⁸¹. Al mismo tiempo será competente el Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre cualquier controversia entre Estados miembros relacionada con los tratados si dicho conflicto le es sometido en virtud de un compromiso⁷⁸².

La doctrina científica se muestra pacífica al aceptar la naturaleza arbitral de la intervención del Tribunal de Justicia en este tipo de procesos.

La cláusula compromisoria podrá estar contenida en un contrato firmado por la Comunidad o en su nombre, ya sometido a Derecho público, ya sometido a Derecho privado, y con independencia de que esté concluido con un particular, un Estado miembro o un tercer Estado. En todos estos casos, la cláusula compromisoria desplegará una única función, cual es sustraer el conocimiento de los litigios originados en relación con la ejecución de los contratos, de las autoridades jurisdiccionales nacionales competentes o del propio Tribunal de Luxemburgo, imponiendo a éste último la adopción de una solución mediante la emisión de un laudo arbitral.

Una cuestión importante que suscita este tipo de procedimientos de resolución de conflictos es identificar cuál es la ley aplicable a la solución del mismo, puesto que los problemas referentes a la legalidad de la redacción de la cláusula compromisoria han sido solventados por el propio Tribunal comunitario, para quien la cláusula compromisoria podrá no responder a las condiciones de fondo o de forma que requiera la legislación arbitral del Estado que rija las condiciones del contrato⁷⁸³. Con el fin de eliminar el

(781) Art. 181 TCE.

(782) Art. 182 TCE.

(783) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 378.

problema de la determinación de la ley aplicable a la decisión del conflicto, la doctrina ha propuesto que se elabore un sistema de Derecho internacional privado que se inspire en principios generales comúnmente aceptados por los Estados miembros. Nada impediría en la actualidad que las partes contratantes aceptaran someter la resolución del conflicto al conjunto de principios generalmente admitidos en los derechos nacionales de los países comunitarios, máxime si se tiene en cuenta que ésta es una práctica extendida en el ámbito del art. 89 TCECA.

El alcance del art. 182 TCE es menor, ya que este precepto permite extender la competencia del Tribunal de Luxemburgo sobre conflictos de los que tendría conocimiento, por mor del art. 219 TCE, a través de alguna de las vías de recurso previstas por los tratados, especialmente en virtud del recurso por incumplimiento.

La doctrina sostiene que la voluntad de los autores de los tratados fue propiciar mediante el art. 182 un mecanismo que permitiese remitir al Tribunal de Justicia la resolución de las controversias originadas en la distinta interpretación de las obligaciones asumidas por los Estados miembros, cuando concluyen entre los mismos socios europeos acuerdos internacionales multilaterales, tal y como preveía el art. 220 TCEE⁷⁸⁴.

Ahora bien, de acuerdo con lo que dispone el art. 182 TCE, el procedimiento se aplicará siempre que exista un conflicto entre Estados miembros, cuando dicha confrontación se funde en actividades u objetivos perseguidos por las Comunidades y cuando la sumisión haya sido previamente aceptada en este ámbito en virtud de un compromiso.

En la resolución del litigio el Tribunal de Justicia se ajustará a las previsiones que sobre ese extremo realice el ordenamiento

(784) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 381.

comunitario, estando autorizado a recurrir al Derecho internacional, en la medida en que dichas reglas no sean contrarias a las disposiciones imperativas de los tratados⁷⁸⁵.

- Los recursos en demanda de responsabilidad extracontractual de las Comunidades Europeas

En términos muy escuetos y sirviéndose de la remisión, los tratados establecen la competencia del Tribunal de Justicia para enjuiciar los supuestos daños producidos a terceros, derivados del funcionamiento de las instituciones europeas: “el Tribunal de Justicia será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refiere el párrafo segundo del artículo 215⁷⁸⁶”. Este precepto, a su vez, dispone que “en materia de responsabilidad extracontractual, la comunidad deberá reparar los daños causados por las instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros”.

La reforma del TUE introduce un tercer párrafo al art. 215 que también resulta trascendente a efectos de determinar la responsabilidad extracontractual en la que incurre la Unión, ya que a la relación de posibles sujetos que originan la lesión adiciona el Banco Central Europeo y los agentes al servicio de éste.

Los tratados no especifican las características de la responsabilidad extracontractual comunitaria (objetiva, subjetiva, directa o indirecta), muy al contrario, se limitan a remitir la cuestión a los principios generales comunes a los Estados miembros, atribuyendo al Tribunal de Justicia plena competencia en relación con la decantación o identificación de esos principios generales.

(785) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 382.

(786) Art. 178 TCE.

En ejercicio de esa facultad de naturaleza eminentemente creativa, el máximo tribunal europeo ha ido concretando el contenido de una responsabilidad patrimonial comunitaria directa y objetiva, pero circunscrita al funcionamiento anormal de las instituciones, sobre la base de la existencia de una falta de servicio grave, al menos en lo que afecta a la responsabilidad originada de la aplicación del art. 40 TCECA.

Algunos autores mantienen que el TCE no requiere expresamente tal “falta de servicio” y que el Tribunal de Justicia no ha excluido *a priori* la posibilidad de una responsabilidad sin falta⁷⁸⁷.

El Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones ha recalcado que la responsabilidad de la Comunidad se deriva de la concurrencia de un conjunto de requisitos que hacen referencia: “a la ilegalidad del comportamiento reprochado a las instituciones, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento y el perjuicio invocado”⁷⁸⁸. Igualmente, el Tribunal de Luxemburgo ha concretado las características que ha de reunir la lesión para que ésta pueda ser reconocida por las instituciones comunitarias. Así, siguiendo los rasgos definidores de la responsabilidad patrimonial de las administraciones nacionales, la lesión vendrá determinada por tratarse de un daño efectivo, directo, cierto, individualizado, grave y evaluable económicamente⁷⁸⁹, aunque la reparación en natura (la *restitutio in integrum*) parece no haber sido descartada por el Tribunal Europeo⁷⁹⁰.

Mayores problemas suscita determinar la responsabilidad derivada de la actividad legislativa en la que pueden incurrir las

(787) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, pp. 295 y ss. En sentido contrario ISAAC, G.

(788) STJCE de 4 de abril de 1980, asunto 49179, Pool c. Consejo, Rec. 80, p. 580.

(789) ACOSTA ESTÉVEZ, J.B., *Proceso, procedimiento y recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, p. 151.

(790) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 305.

Comunidades Europeas. El conflicto y la prevalencia del interés general sobre el particular, así como la fijación de un límite a los perjuicios que sobre sus intereses individuales los ciudadanos están obligados a tolerar en aras de la consecución del interés general o común, son dos cuestiones que necesariamente se plantean cuando se aborda la responsabilidad legislativa de los Estados, y que lógicamente también se suscitan en el marco de las Comunidades Europeas. Como reconocía el abogado general Lagrange, los Estados no disponen de los recursos suficientes para indemnizar todos los perjuicios que se producen a los intereses privados, “si los Estados fuesen pecuniariamente responsables al igual que los ciudadanos por las faltas que cometen en el marco de su política económica, la mayor parte de ellos estarían arruinados desde hace mucho tiempo”⁷⁹¹.

En sus primeras sentencias sobre esta cuestión el Tribunal de Justicia afirmaba las amplias facultades de elección que disponían las instituciones políticas comunitarias para ordenar los mercados europeos, limitando la obligación de reparación a la existencia de una “violación suficientemente caracterizada de una regla superior de derecho que protegiese a los particulares”⁷⁹². Reglas que fue enumerando en sus distintos fallos: regla de la no discriminación, de la protección de la confianza legítima y de la libertad de comercio de los productos agrícolas.

La cuestión de la “violación suficientemente caracterizada” obtenía interpretaciones distintas en función de los diferentes

(791) Lagrange, citado por AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 297.

(792) STJCE de 2 de julio de 1974, causa 153/73 Holtz & Willensen c. Consejo y Comisión, Rec. 74, p. 694. “...tratándose de un acto normativo que implica opciones de política económica, esta responsabilidad de la Comunidad por el perjuicio que los particulares hubieran sufrido por efecto de esta norma no sería comprometida, atendidas las disposiciones del art. 215.2, más que en presencia de una violación suficientemente caracterizada de una regla superior de derecho que protegiese a los particulares.” (fundamento 7, párrafo 2).

abogados generales que intervenían en la causa, oscilando aquellas entre la violación flagrante y la violación indubitablemente voluntaria.

A lo largo de la década de los 70 y 80 el Tribunal de Justicia fue decantando la responsabilidad comunitaria originada en la actividad legislativa de las instituciones hacia los supuestos de extralimitación de poder. “El Tribunal de Justicia ha precisado igualmente (...) que la Comunidad no incurre en responsabilidad como consecuencia de la actividad legislativa que, como en el presente caso, implique opciones de política económica, más que en presencia de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares. En un contexto de normas comunitarias que se caracterizan por el ejercicio de un amplio poder discrecional, indispensable para la ejecución agrícola común, la Comunidad únicamente puede incurrir en responsabilidad, de manera excepcional, en los supuestos en los que la institución de que se trate haya sobrepasado, manifiesta y gravemente, los límites impuestos al ejercicio de sus poderes”⁷⁹³. Ahora bien, una medida normativa de política económica sólo generará obligación de reparación cuando afecte a un grupo limitado y restringido de operadores y siempre que dichos daños sobrepasen los perjuicios habituales derivados de los riesgos inherentes a la explotación del concreto sector económico afectado⁷⁹⁴.

Constatada la obligación de reparación, se impone a las instituciones europeas hacer frente a la misma. La única modalidad admitida por la jurisprudencia del Tribunal contempla la indemnización de los perjuicios ilícitamente ocasionados. Tanto el daño moral como el perjuicio material podrán dar lugar a la reparación,

(793) STJCE de 8 de diciembre de 1987, causa 50/86 *Société des grands moulins* c. Consejo y Comisión, Rec. 87, p. 4.854 (fundamento 8).

(794) STJCE de julio de 1974, causa 153/73 *Holtz & Willensen*, Rec. 1974, p. 695.

pudiendo el Tribunal, cuando lo estime oportuno, condenar a la reparación no sólo del llamado lucro cesante, sino también del daño emergente. En todo caso, y acomodándose a la doctrina y a la práctica consolidada en los Estados miembros, es jurisprudencia constante del Tribunal que la prueba de la lesión incumbe a quien la alega.

Otros elementos además del propio perjuicio pueden modalizar la cuantía de la indemnización que imponga el Tribunal, el más importante de éstos alude a la concurrencia o no, en el daño producido de la culpa del perjudicado. La concurrencia de culpas se encuentra plenamente admitida por el Tribunal de Justicia y condiciona, en función de la actuación imputable al demandante, el reparto, en mayor o menor grado, de la responsabilidad entre los afectados y las Comunidades Europeas⁷⁹⁵.

¿Quién puede interponer el recurso? Todas las personas físicas o jurídicas, incluidos los Estados miembros, que posean un interés legítimo para reclamar podrán recurrir ante el Tribunal de Primera Instancia en demanda de reparación de los perjuicios ocasionados por la actividad de las Comunidades Europeas. El recurso se interpondrá contra la institución de quien emane el acto adoptado o contra aquella de quien dependa el agente que con su comportamiento ocasionó el perjuicio, sin que sean, a este respecto, de aplicación las previsiones recogidas en el art. 211 TCE. Este precepto encomienda la representación de la Comunidad a la Comisión.

El término “agente” de las Comunidades Europeas ha sido interpretado de forma extensa por el Tribunal, englobando bajo

(795) STJCE de 27 de abril de 1990, causa c-308/87 Grifoni c. Comisión, Rec. 1990, p. I-1227. “...el perjuicio sufrido no tiene causa exclusiva en la conducta de la Comisión sino también en la del demandante, quien, si bien pudo evitar el accidente mediante la diligencia exigida, no lo hizo y así contribuyó parcialmente a su realización. En consecuencia, procede repartir la responsabilidad de que se trata en partes iguales entre el demandante y la Comisión”.

esta denominación a toda persona que presta sus servicios en favor de las Comunidades, tanto mediante un vínculo contractual como estatutario.⁷⁹⁶

La acción de reparación prescribe una vez transcurridos 5 años, contados desde el momento en que se produjo el hecho que dio lugar al perjuicio. La prescripción quedará interrumpida mediante la interposición formal de la demanda ante el Tribunal o bien a través de la presentación de la reclamación previa por parte del damnificado ante la institución competente de la Comunidad, aunque en este último caso será preciso que se interponga una demanda formal de reparación ante el Tribunal en el plazo de los dos meses exigidos por el recurso de anulación (art. 173 TCE). Sólo cuando proceda serán de aplicación las disposiciones consignadas en el segundo párrafo del art. 175 TCE⁷⁹⁷. Este último inciso del art. 43 del Estatuto del Tribunal de Justicia, tendría aplicación cuando a través de la reclamación previa se pretendiese poner fin a la omisión generadora del perjuicio⁷⁹⁸.

Podría parecer que con este último inciso se desvirtúa la previsión inicial de disposición de 5 años para solicitar la responsabilidad extracontractual. Tal reducción del período de prescripción de la acción no existe, porque el recurso a la reclamación previa, tanto cuando esta ambiciona la anulación del acto lesivo como cuando pretende poner fin a una omisión perjudicial para los intereses particulares, no está impuesta por el ordenamiento jurídico, sino que tan sólo es una opción de la que pueden servirse los perjudicados. Esta misma idea quedaría corroborada con la

(796) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 285.

(797) Art. 43 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

(798) El párrafo segundo del art. 175 TCE dice que: “este recurso solamente será admisible si la institución de que se trate hubiere sido requerida previamente para que actúe. Si transcurrido un plazo de 2 meses a partir de dicho requerimiento, la institución no hubiere definido su posición, el recurso podrá ser interpuesto dentro de un nuevo plazo de dos meses.”

(799) AA.VV. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, pp. 287 y ss.

jurisprudencia del propio Tribunal de Justicia, quien ha defendido en todo momento la naturaleza autónoma del recurso de responsabilidad frente al recurso de anulación y carencia⁷⁹⁹.

En ocasiones no resulta claro cuál de los dos órdenes jurisdiccionales, el comunitario o el nacional, es el competente para conocer de la reclamación, puesto que autoridades nacionales e instituciones comunitarias van a intervenir y contribuir a la producción del daño. En estos casos, cuando las víctimas disponen tanto de la posibilidad de obtener la reparación del perjuicio ocasionado por la Administración del Estado ante los órganos jurisdiccionales nacionales, como delante del Tribunal de Justicia europeo respecto de la acción lesiva comunitaria, el Tribunal ha subordinado la reparación del perjuicio “compartido” a la prueba por parte del reclamante de que ha agotado los medios administrativos y judiciales relevantes del Derecho nacional para obtener la indemnización de las autoridades nacionales⁸⁰⁰.

La solución propuesta por el Tribunal no ha gozado de numerosos adeptos entre la doctrina, que en su mayor parte ha cuestionado que no se haya establecido ningún mecanismo de concurrencia de culpas, a pesar de que se ha reconocido la existencia de dos responsabilidades independientes. Audaz nos parece la sugerencia presentada por Vandensanden y Barav, en orden a la creación de un Tribunal de conflictos llamado a resolver las controversias que en materia de competencias se susciten entre el Tribunal de Luxemburgo y los tribunales nacionales. Sin embargo, el celo manifestado por parte del Tribunal de Justicia en la defensa de sus competencias, así como el límite que impone el art. 219 TCE a los Estados miembros, exigirían para una mutua aceptación de la propuesta que las funciones del Tribunal de conflictos fuesen asumidas por el propio Tribunal de Justicia, bien por el propio Pleno o por una Sala especializada en este tipo de cuestiones, dependiendo de que

(800) STJCE de 14 de julio de 1967, asuntos acumulados 5, 7, 13 a 24/66, *Kampffmeyer c. Comisión*, Rec. 67, pp. 341 y ss.

fuese una Sala o el Pleno el llamado a conocer la causa sobre la que se planteara el conflicto⁸⁰¹.

IV.B. La cuestión prejudicial

La cuestión prejudicial aparece regulada en los arts. 177 TCE, 150 TCEEA y 41 TCECA. A pesar de que la denominación cuestión prejudicial se encuentra muy extendida entre la doctrina, no es éste el único término con el que se hace referencia a este instrumento. Junto con la denominación más generalizada de “cuestión prejudicial”, los autores se sirven de otras expresiones, tales como: “incidente de prejudicialidad”, “reenvío prejudicial”, “recurso prejudicial” o “incidente prejudicial” para hacer alusión al procedimiento de control que pretendemos analizar.

El sistema de cooperación judicial que establece el art. 177 TCE “entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal tiene como fin asegurar la aplicación uniforme del Derecho comunitario en el conjunto de los Estados miembros”⁸⁰². “Cooperación que implica el reparto de funciones entre el juez nacional y el juez comunitario, en interés de la buena aplicación y de la interpretación uniforme del derecho comunitario en el conjunto de los Estados miembros”⁸⁰³. Pero además de garantizar la uniformidad de la interpretación de las normas comunitarias, la cuestión prejudicial recoge en su seno un instrumento de control indirecto, de la legalidad comunitaria. La cuestión prejudicial de interpretación y cuestión prejudicial de validez son los dos contenidos de este procedimiento que ordena la conexión entre los órganos jurisdiccionales nacionales (juez comunitario natural) y el

(801) ACOSTA ESTÉVEZ, J.B., *Proceso, procedimiento y recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, pp. 152 y ss.

(802) Auto de 5 de marzo de 1986, asunto 69/85, Wünsche c. Alemania, Rec. 86, p.952.

(803) STJCE de 16 de diciembre de 1981, asunto 244/80, Foglia c. Novello, Rec. 81, p. 3.062.

Tribunal de Luxemburgo en la aplicación del Derecho comunitario⁸⁰⁴. La referencia al Tribunal de Justicia habrá de ser entendida en este caso respecto al Tribunal de Justicia, porque expresamente el art. 168.A.1 TCE excluye la competencia del Tribunal de Primera Instancia para conocer de las cuestiones prejudiciales elevadas por los jueces estatales.

El tenor literal de este precepto establece que “el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse con carácter prejudicial:

- a) sobre la interpretación del presente Tratado (TCE y TCECA).
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad y por el Banco Central Europeo.
- c) sobre la interpretación de los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, cuando dichos estatutos así lo prevean.

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia.”

(804) COLLADO GARCÍA-LASARA, E. El juez comunitario español. *Revista de estudio e investigación de las Comunidades Europeas*, 1990, nº 18, pp. 689 a 721.

Como pusimos de relieve en anteriores capítulos, la peculiaridad del orden supranacional comunitario radica no sólo en la cesión de competencias soberanas por parte de los Estados contratantes, sino en convertir a los particulares, junto con los Estados miembros, en destinatarios inmediatos de las normas que en ejecución de las competencias transferidas dicten las instituciones comunitarias. Efecto directo, aplicabilidad inmediata, primacía, son caracteres inherentes a ese nuevo ordenamiento, que por vez primera confiere derechos y obligaciones directamente a los particulares, sin exigir la recepción previa de la norma a los Estados miembros. Reconocer un haz de derechos en favor de una persona de poco sirve si a éste no se le legitima para reclamar judicialmente las facultades y poderes que la norma le otorga. Había, pues, que garantizar el derecho de toda persona a la tutela judicial efectiva, es decir, el derecho a que su pretensión fuese oída por un órgano judicial ordinario durante el transcurso de un proceso que reuniera unas mínimas garantías para hacer justicia. El reto encontraba un primer problema, las delegaciones negociadoras de los tratados no querían constituir más que un único órgano jurisdiccional en sede comunitaria. Asignarle la resolución de todas las controversias que se suscitasen acerca de la aplicación del Derecho comunitario en todos los rincones del territorio comunitario suponía condenarlo al fracaso, al bloqueo, antes de comenzar su andadura. La opción final, conferir a los tribunales nacionales la función de resolver dichos conflictos, generaba un riesgo de dispersión y de fragmentación en la interpretación del Derecho comunitario, ya que cada tribunal, según su propia tradición jurídica nacional y sus peculiares criterios hermenéuticos, contribuiría al surgimiento de pluralidad de interpretaciones de la norma. Reconducir las posibles variantes en la interpretación de los distintos órganos judiciales nacionales hacia el mantenimiento de una única interpretación homogénea y uniforme en todos los Estados miembros es uno de los objetivos que se marca la cuestión prejudicial.

El procedimiento que define el art. 177 TCE no responde a los perfiles de un recurso en sentido técnico-procesal, dado que se

caracteriza por la ausencia de partes propiamente dichas⁸⁰⁵; tampoco se trata de un procedimiento contencioso, ya que no se suscita ante el Tribunal de Justicia ningún tipo de controversia, sino una duda acerca de la interpretación o la validez de una norma de Derecho comunitario que resulta esencial para fallar el caso presentado ante el juez nacional. Las peculiaridades de su procedimiento sí guardarían semejanza con el planteamiento y tramitación de una cuestión de inconstitucionalidad. Su naturaleza encaja con un incidente, ya que el planteamiento de la misma provoca la paralización del procedimiento principal hasta que el Tribunal de Justicia dicta sentencia. Momento en el cual el tribunal nacional reanuda el caso, dictando sentencia de acuerdo con los fundamentos del fallo emitido por parte del Tribunal de Luxemburgo.

Una regulación diferente según los tratados. Continuando con la tónica habitual en materia de recursos, los tratados de Roma no siguieron puntualmente las pautas marcadas por el texto del TCECA, al regular la cuestión prejudicial 7 años después en los TCEE y TCEEA. De nuevo van a surgir diferencias de tratamiento entre los tratados, que esta vez van a afectar: al objeto de la cuestión prejudicial y a la obligación de interposición de la demanda.

El art. 41 TCECA tan sólo contempla una variedad de cuestión prejudicial, la de validez, mientras que, como hemos visto los tratados CEE y CEEA, desde sus orígenes incorporaron además de la cuestión prejudicial de validez, la cuestión prejudicial de interpretación.

La previsión de un único supuesto de cuestión prejudicial condicionó también la actuación de los tribunales nacionales, que

(805) Sin embargo ello no impide que las partes del litigio principal puedan participar en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia presentando memorias u observaciones escritas, o interviniendo en la fase oral del procedimiento. Sobre esta cuestión, AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 238 a 260.

estaban obligados en cualquier instancia procesal a interponer la solicitud. Esta exigencia remite en virtud de los TCEEA y TCEE, para los que sólo será necesario presentar la cuestión prejudicial cuando la decisión del órgano jurisdiccional nacional no sea susceptible de posterior recurso judicial, según el ordenamiento interno.

Estas peculiaridades que la doctrina explicaba en el hecho de que con carácter general el TCECA encomendaba a la Comisión y no a los órganos judiciales nacionales la aplicación del tratado han sido diluidas por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, quien ha unificado ambas regulaciones mediante su sentencia de 22 de febrero de 1990⁸⁰⁶, al reconocer que unos y otros procedimientos dan cobertura a una misma necesidad: la de garantizar del mejor modo posible la uniformidad en la aplicación del Derecho comunitario, mediante una cooperación eficaz entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales⁸⁰⁷.

(806) STJCE de 22 de febrero de 1990, asunto C-221/88, Busseni, Rec. 1990, pp. I-520 y ss.

(807) "...Por una parte, si bien el art. 41 TCECA se refiere tan sólo a la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez de los acuerdos de la Comisión y del Consejo, la apreciación de la validez de un acto supone necesariamente su intervención previa. Por otra parte, para la aplicación del art. 177 TCEE, que no contiene ninguna precisión formal sobre este punto, el Tribunal de Justicia declaró que le corresponde, de forma exclusiva, la facultad de declarar inválido un acto de las instituciones comunitarias (sentencia del 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. 1987, p. 4.199) recogiendo esencialmente, de este modo, la dispuesta expresamente en el art. 41 TCECA (...) sería contrario a la finalidad y a la coherencia de los tratados que, al cuestionarse las normas establecidas en los TCEE y TCEEA, la fijación de su sentido y de su alcance correspondiera en última instancia al Tribunal de Justicia (...) lo que permite garantizar la uniformidad de su aplicación, mientras que, cuando las normas controvertidas se refieran al TCECA, dicha competencia siguiera siendo patrimonio de los múltiples órganos jurisdiccionales, cuyas interpretaciones podrían ser dispares, sin que el Tribunal de Justicia estuviera facultado para garantizar su interpretación uniforme". STJCE de 22 de febrero de 1990, pp. I-523 y I-524.

El órgano jurisdiccional nacional. Sólo los jueces nacionales se encuentran legitimados para plantear una cuestión prejudicial, ya de validez, ya de interpretación ante el Tribunal de Justicia, sin que el Derecho comunitario europeo reconozca carácter vinculante a las solicitudes que sobre este sentido hayan podido presentar las partes en el litigio.

Aunque la decisión final acerca de la interposición de una cuestión prejudicial le incumbe en exclusiva al juez nacional, el artículo 177 TCE distingue dos supuestos en sus párrafos 1 y 2, que van a condicionar la decisión que adopte el juez nacional. Así el tratado facultará a los órganos jurisdiccionales estatales el acceso ante el tribunal comunitario cuando contra la resolución que ellos dicten, el ordenamiento interno, admita un posterior recurso; mientras que en el caso contrario, la presentación de una cuestión prejudicial adquirirá carácter imperativo respecto de los órganos jurisdiccionales nacionales.

El primer problema que plantea esta aseveración es determinar qué comprende para el Tribunal de Justicia el concepto de jurisdicción. Dos son las tesis que se han barajado sobre esta cuestión, la orgánica, en virtud de la cual sólo es posible hablar de jurisdicción en presencia de órganos jurisdiccionales, y la funcional, para la que resulta determinante el desempeño de funciones de naturaleza jurisdiccional, aunque éstas no sean desempeñadas por órganos que responden a las características de un órgano jurisdiccional conforme al Derecho interno.

El Tribunal de Justicia, a través de su jurisprudencia ha sentado una definición más material que formal del concepto “órgano jurisdiccional” y, en consecuencia, ha subrayado la prevalencia del criterio funcional sobre el estrictamente orgánico. Ahora bien, la conceptualización se ha realizado, en todo momento, desde el punto de vista del Derecho comunitario y prescindiendo de la caracterización que de los concretos órganos realizan los derechos nacionales involucrados en las distintas causas.

Así, en su sentencia de 30 de julio de 1966⁸⁰⁸ el Alto Tribunal comunitario concretaba la noción de jurisdicción sobre la concurrencia de los siguientes elementos:

- origen legal
- permanencia del órgano
- procedimiento contradictorio
- jurisdicción obligatoria
- decisión conforme a derecho

Esta caracterización estrictamente comunitaria ha permitido reconocer a la Comisión de Recursos para la Medicina General⁸⁰⁹, o al Tribunal Arbitral de la Caja de Trabajadores de la Industria y Minas...⁸¹⁰ como órganos jurisdiccionales, cuando para el Derecho interno resultaba evidente que estos órganos no respondían a los caracteres de un órgano jurisdiccional⁸¹¹.

De la misma forma, quedarían incluidos en dicha noción de “jurisdicción” los tribunales españoles que no forman parte, pese a su denominación, de la estructura orgánica del poder judicial: el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Económico Administrativo Central, los tribunales económico-administrativos provinciales⁸¹², así como el propio Tribunal Constitucional⁸¹³.

(808) STJCE de 30 de julio de 1966, asunto 61/65. Vaassen-Gobbels, Rec. 66, p. 378.

(809) STJCE de 6 de octubre de 1981, asunto 246/80 Broekmeulen, Rec. 81, p. 2311.

(810) STJCE de 30 de julio de 1966, asunto 61/65. Vaassen-Gobbels, Rec. 66, p. 378.

(811) Un análisis detallado de la aplicación realizada de la noción de jurisdicción por parte del Tribunal de Luxemburgo: AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, pp. 217 y ss.

(812) ACOSTA ESTÉVEZ, J.B., *Proceso, procedimiento y recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, p. 188.

(813) ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *La aplicación judicial del Derecho comunitario*, p. 177.

El único legitimado para plantear la interposición de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo es el juez nacional, que conoce la causa en la que se suscita la duda acerca de la interpretación o de la validez de una norma comunitaria. Las partes enfrentadas podrán instar la presentación de una cuestión prejudicial ante el órgano jurisdiccional nacional, sin embargo éste no se encuentra vinculado por la solicitud que en uno u otro sentido realicen los particulares. El carácter imperativo del art. 177 TCE impide que mediante acuerdo de las partes involucradas en el conflicto se pueda obligar a las jurisdicciones nacionales a incoar un procedimiento prejudicial, así como que se plantee el supuesto inverso, es decir, que como consecuencia de la decisión de las partes, el Tribunal de Justicia no conozca de una cuestión prejudicial de planteamiento obligatorio.

“Corresponde al juez nacional, en razón del hecho de que conoce el fondo del litigio y de que deberá asumir la responsabilidad de la decisión, apreciar a la vista de los hechos de la causa la necesidad de ver resuelta una cuestión prejudicial para dictar sentencia”⁸¹⁴.

De la misma forma que compete, en exclusiva, al juez nacional decidir la conveniencia o no de la interposición de una cuestión prejudicial, también le corresponde determinar el momento adecuado para plantear la pregunta. Sobre esta segunda cuestión es jurisprudencia constante del Tribunal de Luxemburgo que “pertenecce a la jurisdicción nacional decidir en qué fase del procedimiento se plantea una cuestión prejudicial al Tribunal comunitario, así como establecer los hechos de la causa y los argumentos de las partes”⁸¹⁵. Consideraciones de economía y de utilidad del procedimiento aconsejan concretar los hechos de la controversia con

(814) STJCE de 16 de diciembre de 1981, asunto 244180 Foglia c. Novello, Rec. 1981, p. 3.062.

(815) STJCE de 10 de julio de 1984, asunto 72183 Campus Oil Limited, Rec. 1984, p. 2.745.

antelación a la presentación de la cuestión prejudicial⁸¹⁶, ya que, probadas las circunstancias que concurren en la causa y los problemas que la misma plantea, el juez nacional podrá determinar con conocimiento de causa el contenido y alcance de la cuestión prejudicial.

Jurisdicciones nacionales sobre las que pesa la obligación de acudir en vía prejudicial ante el Tribunal de Justicia. El art. 177 TCE distingue netamente dos supuestos de interposición de cuestiones prejudiciales, en función del grado de obligatoriedad con que se configure el reenvío. Así pues, cuando se suscite una duda acerca de la interpretación de una norma de Derecho comunitario ante un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial, conforme al Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia. La doctrina de forma mayoritaria sostiene que “mientras cada una de las partes en litigio tenga el derecho de obtener un nuevo examen sobre el fondo del asunto por una jurisdicción diferente, existe un recurso jurisdiccional en el sentido del tratado, y ello con independencia de la calificación reconocida por el derecho interno al procedimiento por medio del cual ese nuevo examen puede ser obtenido”⁸¹⁷. En igual situación se encontrarán todos los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, sean o no de última instancia, cuando el objeto de discusión sea la validez de la norma comunitaria aplicable al caso.

La tesis de la preceptividad del reenvío al Tribunal de Luxemburgo, limitada al supuesto en el que el fondo del asunto está siendo conocido por un órgano judicial de última instancia, se desmorona, a pesar del tenor literal de los tratados ante las cuestiones prejudiciales de validez, respecto de las cuales en todo momento tendrá carácter imperativo acudir a la Corte judicial europea⁸¹⁸.

(816) STJCE de 10 de marzo de 1981, causas acumuladas 36 y 7180, Irish Creamery Milks Suppliers, Rec. 81, p. 748.

(817) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 231.

(818) *Vide* epígrafe II.5: “Los límites al poder de decisión política de los jueces del Tribunal de Justicia”.

La interpretación de los textos fundacionales realizada por el Tribunal de Luxemburgo no deja lugar a dudas: la coherencia del sistema de recursos que definen los tratados exige que la anulación y la cuestión prejudicial de validez se concentren en las manos del Alto Tribunal europeo. Con esta doctrina⁸¹⁹, el Tribunal de Justicia priva a los tribunales nacionales inferiores de un poder que aparentemente el art. 177 TCEE parecía otorgarles.

A pesar de los términos en los que se pronuncian los tratados constitutivos, el Tribunal de Luxemburgo, a lo largo de su jurisprudencia, ha ido paulatinamente flexibilizando y matizando el alcance del tercer párrafo del art. 177 TCEE. De este modo, ha defendido que las jurisdicciones nacionales de última instancia “gozan del mismo poder de apreciación que las restantes jurisdicciones nacionales respecto de la determinación de si una decisión sobre una cuestión de derecho comunitario es necesaria para permitirle emitir su decisión”⁸²⁰. En consecuencia, afirma que “el art. 177, párrafo 3, debe ser interpretado en el sentido de que una jurisdicción cuyas decisiones no son susceptibles de un recurso jurisdiccional conforme a su derecho interno está obligada, cuando una cuestión de derecho comunitario se plantee ante ella, a plantearla, a menos que hubiese constatado que la pregunta promovida no es pertinente o que la disposición comunitaria en cuestión ha sido ya objeto de una interpretación por parte del tribunal, o que la aplicación correcta del derecho comunitario se impone con una evidencia tal que no deja lugar a ninguna duda razonable; la existencia de una eventualidad de esta naturaleza debe ser evaluada en función de las características propias del derecho comunitario, de las dificultades particulares que presenta su interpretación y del riesgo de divergencias de jurisprudencia en el interior de la Comunidad”⁸²¹.

(819) STJCE de 22 de octubre de 1987, causa 314/85, Foto-Frost. Rec. 1987, p. 4.199 y ss.

(820) STJCE de 6 de octubre de 1982, asunto 283/81 CILFIT, Rec. 82, fundamento 10, p. 3.429.

(821) *Ibídem*, fundamento 21, p. 3.431.

Es precisamente esta tercera causa, la claridad del precepto, la que se ha revelado más problemática, ya que bajo esta noción han encontrado cobertura prácticas reticentes al planteamiento de la cuestión prejudicial. En este sentido, es notorio el recurso sistemático a la teoría del “acto claro” por parte del Consejo de Estado francés, con el fin de eludir la preceptividad del art. 177.3 TCEE.

Para corregir este tipo de prácticas contrarias al espíritu de los tratados, el propio Tribunal de Justicia ha concretado el contenido de la evidencia de la interpretación. Así, sostiene que “antes de concluir la existencia de esta situación, la jurisdicción nacional debe estar convencida de que la misma evidencia se impondría igualmente a las jurisdicciones de otros Estados miembros y al Tribunal de Justicia. Sólo si estas condiciones se cumplen, la jurisdicción nacional podrá abstenerse de someter esta cuestión al Tribunal de Luxemburgo y resolver bajo su propia responsabilidad la cuestión”⁸²². El propio Tribunal comunitario advierte del hecho de que los textos de las normas comunitarias son redactados en varias lenguas, por lo que la interpretación de una disposición de Derecho comunitario implica, necesariamente la comparación de las diversas versiones en las que los textos han sido aprobados, “incluso en los casos de concordancia exacta de las versiones lingüísticas será preciso tener en cuenta que el Derecho comunitario utiliza una terminología que le es propia. Por otra parte, conviene subrayar que las nociones jurídicas no tienen obligatoriamente el mismo contenido en el Derecho comunitario y en los distintos derechos nacionales”⁸²³.

Aunque la jurisprudencia comunitaria ha intentado poner freno a actitudes abusivas de las altas instancias jurisdiccionales de los Estados miembros, no siempre ha logrado su propósito. Es por ello por lo que se demanda el establecimiento de algún sistema apto de sanción a este tipo de comportamiento.

(822) *Ibidem*, fundamento 16, p. 3.430.

(823) *Ibidem*, fundamento 19, p. 3.430.

Las propuestas presentadas han sido muy variadas. Una de las instituciones primeras en pronunciarse fue la Comisión, quien se mostraba favorable a encardinar estas actuaciones dentro del marco de los actos susceptibles de dar lugar al planteamiento de un recurso por incumplimiento de los Estados miembros. Sin embargo, la solución sugerida no encontró el apoyo de la doctrina, que rápidamente dismanteló la argumentación del incumplimiento de los Estados, al poner de relieve la circunstancia de que el juez nacional, mientras aplica el tratado, no actúa en calidad de juez nacional, sino de juez comunitario, y en tal condición, difícilmente podría comprometerse la responsabilidad de un Estado⁸²⁴.

Por otra parte, la proposición lanzada por el Parlamento Europeo se sitúa en la línea de la solución esgrimida por la Comisión: instaurar un sistema de recursos legales contra las decisiones de los tribunales nacionales que no hayan cumplido la obligación de elevar una cuestión prejudicial. Ello sin especificar la vía adecuada en que dicho recurso tendría cabida⁸²⁵.

La respuesta hasta este momento más eficaz ha sido la que viene aplicando el Tribunal Constitucional alemán. Éste considera que el Tribunal de Justicia es un juez legal “en el sentido que define el art. 101 de la Constitución alemana, dando cabida en vía de amparo a la protección de los derechos de las partes afectadas, que, por causa de la negativa de una jurisdicción alemana suprema, se han visto impedidas de acudir ante el juez legal. Una propuesta similar ha sido encomendada desde sectores doctrinales españoles, si bien en nuestro caso el recurso de amparo encontraría sustento en el derecho a una tutela efectiva de los jueces y tribunales. El art. 24 de nuestra norma fundamental se vería violado, según estos autores, al haberse privado al particular de un

(824) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 237.

(825) Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el papel del Tribunal de Justicia en el desarrollo del sistema constitucional de la Comunidad Europea. Parlamento Europeo, documento de sesión, A3-0228/93, p. 13.

pronunciamiento eventualmente favorable a sus pretensiones y puesto que está prevista esta conducta dentro de las omisiones de un órgano jurisdiccional que pueden ser sometidas a amparo ante el TC, de acuerdo con el art. 44 LOTC⁸²⁶. Sin embargo, por el momento el acceso en amparo ante el TC no es más que una propuesta doctrinal que todavía no ha encontrado el respaldo del propio TC.

Formulación de la cuestión prejudicial. Decidido por parte del juez nacional el momento adecuado para elevar al Tribunal de Luxemburgo la cuestión prejudicial suscitada, el órgano jurisdiccional nacional, por medio de un auto remitido a la Secretaría del Tribunal de Justicia, concretará el contenido de las preguntas, haciendo referencia en el mismo escrito a las razones que explican la necesidad de la respuesta a la hora de dar una solución al concreto conflicto planteado.

La cuestión prejudicial versará sobre un problema que tenga relevancia o que influya en el sentido final de la resolución que se adopte. Por parte de la doctrina se ha venido a indicar que “el juez tiene que haber llegado a la solución de decirse a sí mismo: esta cláusula del tratado es susceptible de interpretarse en dos o más sentidos. Si significa esto, yo fallo en favor del demandante, si significa aquello, yo fallo en favor del demandado. En resumen, el problema debe tener tal entidad, sea cual sea la solución que se le dé, que resulte concluyente para decidir el caso”⁸²⁷.

(826) PALACIO GÓMEZ, J. Ordenamiento jurídico comunitario y recurso de amparo. *Revista Vasca de Administración Pública*, mayo-agosto de 1987, nº 18, pp. 193 a 208.

ALONSO GARCÍA, R. y BAJO LEÓN, J.M. El recurso de amparo frente a la negativa a plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 29, mayo-agosto 1990, pp. 193 a 222.

(827) TESO GAMELLA, P. La cuestión prejudicial prevista en el art. 177 del Tratado de la CEE, especial referencia a la modalidad de interpretación. *Actualidad Administrativa*, 14 de junio de 1992, vol. 21, nº 3, p. 249.

El art. 177 TCE ciñe el objeto de la cuestión prejudicial, ya sea esta de interpretación o de validez en torno a tres posibles contenidos: los actos de las instituciones europeas y del Banco Central Europeo, los tratados, así como los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, cuando dichos estatutos así lo prevean. Si bien, por imperativo del mismo art. 177 TCE, en los dos últimos casos enumerados la cuestión prejudicial queda limitada a la cuestión de interpretación.

La petición del pronunciamiento del Tribunal de Justicia no sólo incidirá sobre actos obligatorios y directamente aplicables del derecho comunitario europeo, ya que el Tribunal de Luxemburgo no ha querido excluir la posibilidad de que un órgano judicial nacional puede acudir ante él, por considerar que una decisión acerca de la validez de un acto no directamente aplicable puede resultar necesaria para fallar la causa de que está conociendo. En el mismo sentido se ha mostrado cuando el objeto de la pregunta afectaba a la validez de un acto desprovisto de fuerza obligatoria, si de igual manera el juez nacional defendía la necesidad de la respuesta para poder fallar el conflicto. En ambos supuestos, el Tribunal comunitario se ha mostrado favorable a estimar este tipo de cuestiones prejudiciales, sobre la base de que un rechazo de la demanda sería poco compatible con el principio de cooperación judicial, fundamento este sobre el que se edifica el mecanismo de la cuestión prejudicial⁸²⁸.

Junto a los casos anteriormente expuestos, el máximo tribunal europeo ha admitido su competencia para interpretar, excepcionalmente, el contenido de la legislación interna. Con carácter general, el Tribunal de Luxemburgo ha declinado pronunciarse acerca del alcance y significado de las normas internas de los Estados miembros, por cuanto los tratados tan sólo le facultan para interpretar el Derecho comunitario europeo (art. 164 TCE). No

(828) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 209.

obstante, puntualmente ha aceptado abordar la interpretación de la norma nacional, cuando el ordenamiento estatal ha acudido a la técnica del reenvío al Derecho comunitario para integrar sus disposiciones. En estos estrictos casos, en los que el Derecho nacional de un Estado miembro acude al contenido de un precepto de Derecho comunitario para determinar la regulación aplicable a una situación puramente interna de un Estado, el Tribunal ha considerado que es competente para asistir al juez nacional en la interpretación de la disposición europea afectada⁸²⁹.

La posibilidad del Tribunal de Justicia de modificar los términos de la cuestión prejudicial planteada. El Tribunal de Justicia de forma habitual se limita a contestar a la cuestión prejudicial en los términos que ésta ha sido redactada por el órgano jurisdiccional nacional, aunque ello no obsta para que el propio Tribunal acuerde la reformulación del contenido de ésta, “cuando estime que ha sido expresada en términos demasiado generales o incidiendo en apreciaciones y matizaciones sin fundamento respecto del caso planteado. Asimismo el Tribunal de Justicia está habilitado para tomar en consideración cuantas reglas comunitarias incidan en el supuesto definido por el juez nacional, y ello con independencia de que dichas disposiciones hayan sido o no aludidas por éste, al enunciar la cuestión prejudicial. En todo caso, la libertad de apreciación ofrecida al juez comunitario encuentra su límite en las propias preguntas realizadas, puesto que el Tribunal de Justicia no podrá responder a aquellas cuestiones que el juez nacional no le ha formulado”⁸³⁰.

Efectos de la cuestión prejudicial. Al existir dos modalidades bien distintas de cuestión prejudicial previstas en los textos comunitarios, dos son igualmente los posibles tipos de efectos que la respuesta otorgada por el Tribunal de Luxemburgo puede producir, siendo común a ambas categorías el carácter vinculante

(829) *Ibidem*, p. 215.

(830) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 204.

y de cosa juzgada de la decisión emitida por el Tribunal de Justicia. Según afirma éste: “una sentencia por la que el Tribunal se pronuncia con carácter prejudicial sobre la interpretación o la validez de un acto adoptado por una institución de la Comunidad resuelve, con autoridad de cosa juzgada, una o varias cuestiones de Derecho comunitario y vincula al juez nacional en la resolución del litigio principal”⁸³¹.

Los efectos que se derivan de la declaración de invalidez de un acto comunitario, a pesar de que es el Tribunal de Luxemburgo el único órgano competente al efecto, no son parangonables con los que se derivan de la declaración de nulidad del art. 174 TCE, de acuerdo con lo que se desprende de la jurisprudencia del Alto Tribunal europeo. La cuestión prejudicial de validez y el recurso de nulidad comparten una misma finalidad, depurar el ordenamiento jurídico comunitario de normas y actos que no se acomodan a él, pero, sin embargo, ese objetivo común no justifica que la decisión que en cada uno de los casos dicte el Tribunal de Justicia produzca los mismos resultados.

A juicio del Tribunal de Luxemburgo es la distinta configuración de los dos procedimientos en los tratados constitutivos la que determina que la sentencia que recae sobre un recurso de nulidad tenga unos efectos más pronunciados y de mayor entidad que la resolución de una cuestión prejudicial de validez. Esto es así, porque el particular no tiene que demostrar que está directa o indirectamente afectado por el acto en cuestión, ni está mediatizado por el plazo de interposición del recurso de anulación. En suma, “la noción de acto susceptible de ser objeto de un recurso de apreciación de validez es mucho más amplia que la de acto susceptible de ser objeto de un recurso de anulación, englobando tanto los actos no obligatorios como los actos de alcance general”⁸³².

(831) Auto del TJCE de 5 de marzo de 1986, asunto 69/85 Wünsche C. Alemania. Rec. 86, p. 952.

(832) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 202.

El abogado general Grand, tempranamente, en sus conclusiones al asunto *Schwarze* reclamaba la necesidad de “distinguir cuidadosamente, dentro de su dominio como de sus efectos, la anulación de un acto sobre un recurso del art. 173 y la declaración de ilegalidad del art. 177. En el primer caso, la acción está promovida por una persona que justifica un derecho para recurrir, está sometida a estrictas condiciones de plazo para no prolongar la precariedad del acto. La extensión de los efectos del recurso tiene por contrapartida el establecimiento de límites a la admisibilidad. Por el contrario, el juez nacional puede en todo momento pedir que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la validez de un acto contra el que, por el transcurso del tiempo, no será posible interponer un recurso directo, acude directamente para poder fallar un litigio y es suficiente que la decisión del Tribunal tenga efectos en el marco de ese litigio. Además, otorgar efectos *erga omnes* a una declaración de ilegalidad equivaldría prácticamente a hacer revivir el plazo del art. 173 cada vez que un litigio que se plantea ante un tribunal pone en cuestión la validez de un acto de las instituciones de la Comunidad. Consideramos, en consecuencia, que la decisión cuya ilegalidad ha sido declarada no produce efectos más que entre las partes del litigio principal”⁸³³.

Esta línea argumental se ha impuesto en el Tribunal de Justicia, que en reiteradas ocasiones, desde la sentencia *Schwarze*, ha indicado que no está facultado para proclamar la nulidad de un acto a través del art. 177 TCEE.

La declaración de invalidez acarrea la declaración de no validez del acto considerado, de manera que el juez nacional que presentó la cuestión prejudicial no podrá aplicar en la resolución del litigio principal el precepto declarado inválido. Sin embargo, a pesar de que esta decisión no produce efectos *erga omnes*, tampoco sus efectos quedan restringidos a los que participan en el litigio. Junto a éstos, el contenido de la resolución incumbe a los

(833) Rec. 1965, pp. 1.109 y 1.110.

jueces de instancia superior, quienes tampoco podrán aplicar el acto declarado inválido⁸³⁴. Al mismo tiempo, la doctrina se muestra favorable a entender que la declaración de invalidez lleva aparejada la obligación de retirar el acto inválido para su autor⁸³⁵. En todo caso, como reconoce el Tribunal comunitario, corresponde al juez nacional identificar las consecuencias que han de deducirse de la constatación de la invalidez de un acto, sin que en principio puedan aplicarse analógicamente las consecuencias que prevé el art. 174 TCE⁸³⁶.

El recurso de nulidad y la cuestión prejudicial de validez, aun siendo distintos, pueden ser considerados procedimientos complementarios en cuanto al fin que persiguen. “La posibilidad de interponer un recurso directo, en virtud del párrafo 2 del art. 173 del tratado, contra una decisión de una institución comunitaria no excluye la de interponer ante un órgano jurisdiccional nacional un recurso contra un acto de una autoridad nacional que ejecuta dicha decisión alegando la ilegalidad de la misma”⁸³⁷.

La cuestión prejudicial de validez participa en algunos aspectos de los caracteres del pronunciamiento de la cuestión de validez. Al igual que en el caso anterior, la interpretación no sólo vincula

(834) “Cuando el Tribunal está llamado, en el marco del art. 177, a declarar la invalidez de un acto de una de las instituciones, exigencias particularmente imperiosas de seguridad jurídica se unen a aquellas relativas a la aplicación uniforme del derecho comunitario. Resulta, en efecto, de la naturaleza misma de esta declaración que una jurisdicción nacional no podría aplicar el acto declarado inválido sin crear de nuevo graves incertidumbres respecto al derecho comunitario aplicable (...) aunque la decisión no se dirige directamente más que al juez que ha recurrido ante el Tribunal, constituye una razón suficiente para todos los demás jueces considerar este acto como no válido”. STJCE de 13 de mayo de 1981, asunto 66/80 *International Chemical Corporation*, Rec. 81, p. 1.215.

(835) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, pp. 267 y ss.

(836) STJCE de 30 de octubre de 1975, asunto 23/75. *Rey Soda*, Rec. 1975, pp. 1.307 y ss.

(837) STJCE de 21 de mayo de 1987, asuntos acumulados 133 a 136/85, *RAU/BALM*, Rec. 87, p. 2.338.

al juez nacional que ha interpuesto la misma, sino también a las jurisdicciones de grado superior que decidirán sobre la misma causa; y ello, aunque estén facultadas para acudir nuevamente sobre la misma causa ante el Tribunal de Justicia, si consideran que no han sido suficientemente aclarados los extremos de la consulta inicial.

¿Es posible hablar de efecto *erga omnes* de las decisiones prejudiciales del Tribunal de Justicia? La jurisprudencia nacional admite generalmente esta consecuencia; así, por ejemplo, esta solución ha sido consagrada legislativamente en el Reino Unido⁸³⁸. Sin embargo, tal calificativo encuentra grandes reticencias entre la doctrina. Un ejemplo de esta posición es la postura que mantiene Teso Gamella, para quien “la posibilidad de *remonstratio* de volver a plantear la cuestión prejudicial nuevamente forzando una rectificación de su jurisprudencia es lo que impide que pueda hablarse con rigor de fuerza de cosa juzgada y de eficacia *erga omnes*”⁸³⁹. En su lugar esta autora propone hablar no de efecto de cosa juzgada, sino de “cosa interpretada”.

La interpretación establecida por el Tribunal de Luxemburgo gozará, en principio, de efecto retroactivo, tal y como reconoce el propio Tribunal europeo: “la interpretación que este Tribunal de Justicia, en el ejercicio de las competencias que le confiere el artículo 177 del Tratado CEE, da a una norma de Derecho comunitario, aclara y precisa el significado y el alcance de dicha norma tal como debe o debía haber sido entendida y aplicada desde el momento de su entrada en vigor. De ello resulta que la norma así interpretada puede y debe ser aplicada incluso a las relaciones jurídicas nacidas y establecidas antes de la resolución por la que se acuerda plantear la cuestión prejudicial de interpretación”⁸⁴⁰.

(838) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 266.

(839) TESO GAMELLA, P., La cuestión prejudicial prevista en el art. 177 del Tratado de la CEE, especial referencia a la modalidad de interpretación. *Actualidad administrativa*, p. 251.

(840) STJCE de 14 de diciembre de 1988, asunto 269/87 Ventura. Rec. 88, p. 6.430.

Con carácter excepcional⁸⁴¹, el Tribunal de Luxemburgo ha admitido la posibilidad, siempre polémica, de la eficacia de su interpretación hacia el futuro. A este respecto, el Tribunal mantiene que la limitación de los efectos en el tiempo ha de ser decidida en la misma sentencia a través de la cual el Tribunal otorga una nueva interpretación, sin que sea posible acordarla con posterioridad a la sentencia interpretadora⁸⁴².

Aunque “una sentencia por la que el Tribunal se pronuncia con carácter prejudicial sobre la interpretación o la validez de un acto adoptado por una institución de la Comunidad resuelve, con autoridad de cosa juzgada, una o varias cuestiones de Derecho comunitario y vincula al juez nacional para la resolución del litigio principal”⁸⁴³, conviene tener en cuenta que estos efectos pueden verse modulados por una posterior resolución sobre la misma causa. “La autoridad de que está revestida una sentencia dictada con carácter prejudicial no obsta, sin embargo, a que el juez nacional que es su destinatario pueda estimar necesario volver a someter la cuestión al Tribunal de Justicia antes de resolver el litigio principal. Según una jurisprudencia constante, un recurso de este tipo puede estar justificado cuando el juez nacional tropieza con dificultades de comprensión o de aplicación de la sentencia, cuando plantea al Tribunal una nueva cuestión de derecho, o incluso cuando le somete nuevos elementos de apreciación que puedan conducir al Tribunal a responder de manera diferente a una cuestión ya planteada. Pero esta facultad de volver a interrogar al Tribunal no puede permitir impugnar la validez de la sentencia ya dictada sin un replanteamiento de la distribución de competencias

(841) La primera causa en la que el TJCE acepta una limitación hacia el futuro de los efectos de la cuestión prejudicial de interpretación es en la sentencia de 8 de abril de 1996, causa 43/75, Defrenne II, Rec. 75, pp. 455 y ss.

(842) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, p. 266.

(843) STJCE de 5 de abril de 1986, asunto 69/85, Wünsche c. Alemania, Rec. 86, p. 952.

establecidas por el art. 177 del tratado entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal”⁸⁴⁴.

El nuevo procedimiento prejudicial no responde a los perfiles de un recurso extraordinario sobre la validez de una decisión anterior. “Una sentencia por la que el Tribunal se pronuncia con carácter prejudicial no está entre los actos de las instituciones de la Comunidad que pueden someterse a un procedimiento prejudicial para apreciar su validez conforme al art. 177”⁸⁴⁵.

La extensión del ámbito de acción definido en el art. 177. El Tribunal de Justicia de Luxemburgo conoce en vía prejudicial no sólo los supuestos de validez o de interpretación previstos en los tratados fundacionales, sino que también, gracias a las previsiones de los acuerdos multilaterales suscritos por los socios comunitarios, en virtud del art. 220 TCEE, tiene competencia para interpretar, también a título prejudicial, las disposiciones de la Convención de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, relativa a la competencia judicial y la ejecución de las decisiones en materia civil y de comercio, así como el acuerdo de Roma de 19 de julio de 1980, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales⁸⁴⁶.

Un procedimiento que avanza hacia... La cuestión prejudicial se ha convertido en el instrumento a través del cual se articula la colaboración de los órganos jurisdiccionales nacionales (jueces ordinarios) y el Tribunal de Justicia en la aplicación del Derecho comunitario, evitándose gracias a la misma la dispersión en la interpretación de las normas europeas. Aunque la uniformidad en la aplicación del Derecho comunitario está garantizada a través de la jurisprudencia del Alto Tribunal europeo, el riesgo de proliferación de posturas nacionales discrepantes se mantiene vigente todavía, y ello a causa de prácticas abusivas y perniciosas atribuibles a las altas instancias jurisdiccionales de algunos Estados

(844) *Ibídem*, fundamento 15, p. 953.

(845) *Ibídem*, fundamento 16, p. 953.

(846) AA.VV., *La Cour de Justice. Les actes des institutions*, pp. 272 y ss.

miembros, que de forma más o menos sistemática incumplen su obligación de acudir ante el Tribunal de Luxemburgo en demanda de la adecuada interpretación de la norma.

La resolución de la cuestión prejudicial en plazos sensiblemente inferiores a los habituales para fallar los conflictos suscitados mediante el planteamiento de un recurso directo la convierten en el instrumento más idóneo a la hora de encauzar la respuesta a las deficiencias de los saturados recursos directos. La deseada ampliación de la legitimación activa en los recursos de nulidad o la flexibilización de la admisibilidad de los recursos de carencia cuando son los particulares quienes abren la vía de recurso directo ante el Tribunal europeo, demandando la adopción de una norma de alcance general o cuestionando su validez, no parece que vaya a encontrar ubicación en la modificación en un futuro cercano del 173 y 175 TCE, sino más bien en el desarrollo del procedimiento prejudicial, especialmente por lo que al 173 se refiere. Esta solución se presenta como la más cómoda para los socios comunitarios, ya que les evitaría tener que replantearse el sistema de recursos comunitarios en un momento en el que no parece existir consenso acerca de su configuración. La idea de una Europa cohesionada y democrática es un plato apetitoso, pero, por desgracia, despierta grandes recelos, ya que exige como paso previo e imprescindible transferir el centro de poder y de decisión desde los Estados miembros a Bruselas. Esta democratización institucional, en su lectura judicial, supondría conceder a los particulares, sean éstos personas físicas o jurídicas, una ampliación de su legitimación activa al menos similar a la que actualmente gozan dentro de los Estados de los que son nacionales, lo que equivaldría a admitirlos como partes demandantes en los procesos de nulidad y de omisión de normas europeas generales.

Ahora bien, si tal y como proponen ciertos sectores doctrinales⁸⁴⁷, la respuesta al acceso de los particulares al Tribunal

(847) NIHOUL, P., La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l'encontre d'un acte communautaire de portée générale. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, pp. 171 a 194.

de Luxemburgo es conveniente que tenga lugar por la senda del art. 177 TCE, va a resultar necesario, para evitar el bloqueo de este procedimiento, que se acelere la resolución de los mismos mediante un procedimiento simplificado de control sumarial⁸⁴⁸, en el que se tome en consideración el carácter de órgano colegislador que desde la reforma de Maastricht ha asumido el Parlamento. Ello reclama que sea, junto con el Consejo, consultado durante la tramitación del procedimiento y que se tenga en cuenta su opinión en el momento de concretar el significado de la norma europea. Si el procedimiento prejudicial facilita un cauce (la emisión del dictamen del Consejo) a éste, en su calidad de legislador, debería incorporar un trámite similar en favor de la Eurocámara.

Aunque el futuro inmediato parece presentarse favorable para el desarrollo de la cuestión prejudicial, es necesario tener presente que todavía sigue siendo la gran ignorada del sistema de recursos diseñados en los textos constitutivos, especialmente por lo que a los nuevos socios comunitarios respecta. En España entre 1986 y 1991 tan sólo se presentaron 11 cuestiones prejudiciales⁸⁴⁹, un número insignificante para un Estado que estaba obligado a aplicar un ordenamiento nuevo y prácticamente desconocido en la resolución de los conflictos que se le planteaban.

Las expectativas de futuro de este singular instrumento de unificación de la interpretación de las normas europeas van a venir condicionadas a las modificaciones que se introduzcan en su tramitación. Reformas que habrán de procurar tener en cuenta objetivos antagónicos, introducir un período de consulta al Parlamento, lo que dilataría los actuales plazos de resolución, con una

(848) Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales, de 6 de julio de 1993, sobre el papel del Tribunal de Justicia en el desarrollo del sistema constitucional de la Comunidad Europea. Parlamento Europeo, documento de sesión, A3-0228/93, p. 13.

(849) ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L., *La aplicación judicial del Derecho comunitario*, p. 209.

voluntad decidida de agilización del procedimiento, con el fin de que el Tribunal de Luxemburgo no quede colapsado con la resolución de las cuestiones prejudiciales que presenten los antiguos y nuevos socios.

La especialización del Tribunal de Justicia en jurisdicción casacional y prejudicial, desde finales de 1994, puede permitir reducir de forma sensible la duración media de la tramitación de las cuestiones prejudiciales, situada en 1993 en torno a los 20 meses⁸⁵⁰.

Superado este inconveniente, que ha hecho disuadir en numerosas ocasiones a los jueces nacionales de recurrir ante el Alto Tribunal comunitario, es de prever que el aumento paulatino de cuestiones prejudiciales presentadas experimentado en los últimos años se incremente dentro de un breve período de tiempo de forma muy significativa, gracias a un acceso más generalizado por parte de los miembros tradicionales, y como consecuencia de las dudas que el ordenamiento comunitario suscite a los socios recientemente incorporados.

(850)NIHOUL, P., La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l'encontre d'un acte communautaire de portée générale. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, p. 189.

BIBLIOGRAFÍA

EL PARLAMENTO EUROPEO

MONOGRAFÍAS

ABELES, M. *La vie quotidienne au Parlement Européen*. Paris: Hachette, 1992.

ALLUE BUIZA, A. *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*. Valladolid: Universidad, Secretariado de Publicaciones, 1990.

AA.VV. *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle. Collection des Etudes européennes*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 1989.

EUROELECCIONES. *Euroelecciones 94: Un Parlamento para una legislatura constituyente*. Madrid: Tecnos, 1994.

GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M.P. *Cursos de Derecho Internacional Público*, Vol. I, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1985.

JACOBS, F. and CORBETT, R. *The European Parliament*. Harlow: Longman, 1990.

PARLAMENTO EUROPEO. *Fichas técnicas sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Unión Europea*. Luxembur-

go: Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, septiembre 1993.

ROBLES CARRILLO, M.A. *El Control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*. Madrid: Fundación Universidad-Empresa, Civitas; Sevilla: Consejería de la Presidencia; Granada: Consejo Social de la Universidad, 1994.

STRASSER, D. *La Hacienda de Europa. El Derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1993.

TSITSOPOULOS, G. *Los poderes del Parlamento Europeo en la Unión Europea*. Luxemburgo: Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, 1993.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

ALLUE BUIZA, A. La estrategia constituyente del Parlamento Europeo y la democratización de las Comunidades Europeas. *Revista de Estudios e Investigación de las Comunidades Europeas*, 1990, nº 17, pp. 545 a 558.

ARPIO SANTA CRUZ, M. El Parlamento frente al Consejo: la sentencia del Tribunal de Justicia en materia de transportes. *Revista de Instituciones Europeas*, septiembre-diciembre 1985, vol. 12, nº 3, pp. 789 a 804.

BARÓN CRESPO, E. La posición del Parlamento Europeo sobre la Unión Económica y Monetaria. *Noticias CEE*, 1991, nº 83, pp. 29 a 33.

BOWLER, S. y FARRELL, D.M. Legislator shirking and voter monitoring: impacts of European Parliament electoral systems upon legislator-voter relationships. *Journal of Common Market Studies*, marzo 1993, vol. 31, nº 1, pp. 45 a 69.

BRADLEY, K. Comitology and the law: through a glass, darkly. *Common Market Law Review*, agosto 1992, vol. 29, nº 4, pp. 693 a 721.

BUITENDIJK, G. J. y VAN SCHENDELEN, M.P.C.M. Brussels advisory committees: a channel for influence? *European Law Review*, febrero 1995, vol. 20, n° 1, pp. 37 a 56.

CERRO PRADA, B. El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria: la problemática del art. 238 TCEE. *Revista de Instituciones Europeas*, mayo-agosto 1989, vol. 16, n° 2, pp. 401 a 438.

FERNÁNDEZ MARTÍN, J.M. Legitimación activa del Parlamento Europeo de la luz del art. 173 TCEE (Comentario a la sentencia del TJCE de 27 de septiembre de 1988, caso "Comitología", as. 302/87). *Revista de Instituciones Europeas*, mayo-agosto 1989, vol. 16, n° 2, pp. 484 a 513.

La legitimación activa restringida del Parlamento Europeo en el recurso de anulación. (Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia "Chernobyl" de 22 de mayo de 1990). *Revista de Instituciones Europeas*, septiembre-diciembre 1990, vol. 17, n° 3, pp. 911 a 933.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. El sistema de comisiones en el Parlamento Europeo. *Noticias CEE*, octubre 1988, n° 45, pp. 67 a 74.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E. La evolución institucional de la Unión Europea: del sistema cuatripartito previsto en los tratados originarios a un sistema institucional tripartito en la perspectiva de realización de la unificación europea. *RIE*, enero-abril 1994, vol. 21, n° 1, pp. 85 a 113.

JACQUÉ, J.P. Notas a la STJCE de 22 de mayo de 1985. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1985, pp. 757 a 766.

LORENTE HURTADO, F. Sobre la falta de legitimación activa del Parlamento Europeo en el recurso de anulación. *Poder Judicial*, 1989, n° 14.

MANGAS MARTÍN, A. El Acta Única Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a

- la Comisión. *Revista de Instituciones Europeas*, septiembrediciembre 1988, vol. 15, nº 3, pp. 789 a 806.
- NICOLL, W. The European Parliament's post-Maastricht rules of procedure. *Journal of Common Market Studies*, septiembre 1994, vol. 32, nº 3, pp. 403 a 410.
- OLESTI RAYO, A. El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del derecho derivado de la Comunidad Europea. *Gaceta Jurídica de la CEE*, Serie D, septiembre 1993, nº 20, pp. 91 a 147.
- PLAZA SOLER, J.C. Los procedimientos nomogenéticos del Derecho Europeo tras el Tratado de Maastricht. *Revista General de Derecho*, 1994, pp. 3.161 a 3.180.
- PIRIS, J. C. After Maastricht are the Community institutions more efficacious, more democratic, and more transparent? *European Law Review*, octubre 1994, vol. 19, nº 5, pp. 449 a 487.
- SANCHÍS CRESPO, C. Sobre la legitimación activa del Parlamento Europeo en el recurso de anulación. *Noticias CEE*, 1991, nº 78, pp. 131 a 138.
- SILVA DE LAPUERTA, R. Legitimación activa del Parlamento Europeo en un recurso de anulación. *Noticias CEE*, abril 1988, nº 39, pp. 21 a 25.
- La legitimación activa del Parlamento Europeo en un recurso de anulación. *Revista de Instituciones Europeas*, enero-abril 1991, vol. 18, nº 1, pp. 177 a 196.
- SILVESTRO, M. Modifications des procédures législatives à la suite du Traité sur l'Union Européenne et renforcement des procédures de contrôle politique et administratif. *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, marzo 1995, nº 386, pp. 169 a 173.

EL TRIBUNAL DE CUENTAS MONOGRAFÍAS

AA.VV. *Crónica 1981. Segundos encuentros del Tribunal de Cuentas*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1982.

AA.VV. *La Función de los Tribunales de Cuentas en la Sociedad Democrática. Encuentro internacional celebrado los días 10 y 11 de septiembre de 1984 en Santander*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1985.

AA.VV. *El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones. Encuentro internacional celebrado en Sevilla durante los días 17, 18 y 19 de febrero de 1986*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1986.

AA.VV. *El Tribunal de Cuentas en España*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1982.

BLANCO HERRANZ, F.J. *El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-Kontuen Euskal Epaitegia: el sistema de relaciones con el Parlamento Vasco*. Vitoria/Gasteiz: Tribunal de Cuentas Públicas/Herri-Kontuen Euskal Epaitegia.

FERNÁNDEZ PIRLA, J. M. y SALA SÁNCHEZ, P. *El Tribunal de Cuentas ayer y hoy. Encuentro internacional celebrado en Santander durante los días 10 y 11 de septiembre de 1984*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, 1987.

FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A. y DA SILVA OCHOA, J.C. *Parlamento y Derecho*. Vitoria/Gasteiz: Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, 1991.

MANGAS MARTÍN, A. Los órganos auxiliares: el Comité Económico y Social y el Tribunal de Cuentas. En *Tratado del Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español*, dirigido por E. García de Enterría, J.D. González Campos y S. Muñoz Machado. Madrid: Civitas, 1986, vol. I, p. 184.

ORSONI, G. *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*. París: Editorial Económica, 1983.

PALMIERI, G. M. *La Corte dei Conti della Comunità Europea*. Padova: CEDAM, 1983.

STRASSER, D. *La Hacienda de Europa. El Derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1993.

SUBIRATS PIÑANA, J. La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea. En *Los órganos de control externo y el sector público. Encuentros organizados por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo del 16 al 17 de diciembre*. Sevilla: Cámara de Cuentas de Andalucía, 1992.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

ALABAU, M.M. El Tribunal de Cuentas Europeo. *Auditoría Pública*, abril 1995, nº 1, pp. 6 a 14.

ÁLVAREZ, J.R. Un Tribunal de Cuentas para la nueva Europa. *Auditoría Pública*, abril 1995, nº 1, pp. 14 a 18.

ISAAC, G. La renovation des institutions financières des Communautés Européennes depuis 1970. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1977, pp. 736 a 810.

MÁRQUEZ JURADO, J.M. El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas: una nueva institución en la Unión Europea. *Comunidad Europea Aranzadi*, enero 1994, nº 13, pp. 35 a 52.

ORSONI, G. La Cour des Comptes des Communautés Européennes. *Problèmes économiques. Sélection d'articles français et étrangers. Communauté Européenne*, 18 novembre 1992, nº 2.300, pp. 19 a 24.

SCHMITT, V. Dix ans de travaux de la Cour des Comptes Européenne. *Revue du Marché Commun*, mai 1988, nº 317, pp. 282 a 286.

EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

MONOGRAFÍAS

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. El Estatuto del Defensor del Pueblo En *Jornadas organizadas por la cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, los días 2 y 3 de noviembre de 1992*. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1993, pp. 155 a 200.

BARRACHINA JUÁN, E. *Las instituciones de la Comunidad Económica Europea*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias S.A., 1988.

FAIRÉN GUILLÉN, V. *El Defensor del Pueblo: el Ombudsman*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1982, Tomo I, Parte General.

GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, A. *El control parlamentario de la Administración: (el Ombudsman)*. Madrid: INAP, 1981.

GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, J.M. Le Médiateur Européen. Fourth European Ombudsman Conference. Organizada por el Instituto Europeo del Ombudsman y la Comisión de Peticiones del Parlamento de Berlín, 1994.05.31-06.04 Berlín.

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. La Administración de la Comunidad Europea: controles y garantías. En *Jornadas organizadas por la cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, los días 2 y 3 de noviembre de 1992*. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1993, pp. 95 a 153.

LOPÉZ BASAGUREN, A. y MAESTRO BUELGA, G. *El Ararteko*. Oñati: IVAP, 1993.

PFENNIG, G. Coopération entre les institutions des droits du citoyen au niveau national et européen. Fourth European Ombudsman Conference. Organizada por el Instituto Europeo

del Ombudsman y la Comisión de Peticiones del Parlamento de Berlín, 1994.05.31-06.04 Berlín.

SALOMÉ CISNAL DE UGARTE, E., FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y MOREIRO GONZÁLEZ, C. *Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea*. Madrid: Editorial McGraw-Hill, 1993.

SAINZ MORENO, F. Defensores del Pueblo y Parlamento (Relaciones con las Cámaras). En *Jornadas organizadas por la cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, los días 14 y 15 de enero de 1992*. Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo Problemas y Perspectivas. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1992, pp. 5 a 101.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA MONOGRAFÍAS

ACOSTA ESTÉVEZ, J.B. *Proceso, procedimiento y recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1988.

LOUIS, J.-V., VANDERSANDEN, G., WAELBROECK, D. et WAELBROECK, M. *La Cour de Justice. Les actes des institutions*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 1993. Études européennes. Commentaires Megret 10.

ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L. *La aplicación judicial del Derecho comunitario*. Madrid: Trivium, 1992.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

ARNULL, A. Does the Court of Justice have inherent jurisdiction? *Common Market Law Review*, winter 1990, volume 27, number 4, pp. 683 a 708.

COLLADO GARCÍA-LAJARA, E. El juez comunitario español. *Revista de Estudios e Investigación de las Comunidades Europeas*, noviembre-diciembre 1990, nº 18, pp. 684 a 721.

DAGNINO GUERRA, A. Incidencia del Tratado de Unión Política y Económica Europea de Maastricht en el sistema jurisdiccional comunitario (I). *Actualidad Administrativa*, marzo-abril 1993, n° 13, pp. 193 a 201.

Incidencia del Tratado de Unión Política y Económica Europea de Maastricht en el sistema jurisdiccional comunitario (y II). *Actualidad Administrativa*, abril 1993, n° 14, pp. 203 a 218.

DÍEZ-HOCHLEITNER, J. La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros. *RIE*, septiembre-diciembre 1993, volumen 20, n° 3, pp. 837 a 897.

GIL IBÁÑEZ, A.J. La coordination en Espagne de la procédure précontentieuse communautaire de contrôle et la défense des intérêts de l'Etat devant la Cour de Luxembourg. *Rivista di Diritto Europeo*, luglio-settembre 1992, n° 3, pp. 559 a 572.

GÓMEZ COLOMER, J.L. El proceso comunitario: aspectos judiciales y procesales (de París y Roma a Maastricht). *Revista General de Derecho*, diciembre 1993, n° 591, pp. 11.665 a 11.685.

McDONAGH, A. Pour un élargissement des conditions de recevabilité des recours en contrôle de la légalité par des personnes privées en droit communautaire: le cas de l'article 175 du traité CE. *Cahiers de Droit Européen*, 1994, n°s 5 y 6, pp. 607 a 637.

NIHOUL, P. La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l'encontre d'un acte communautaire de portée générale. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, avril-juin 1994, n° 2, pp. 171 a 194.

PALACIO GÓMEZ, J. Ordenamiento jurídico comunitario y recurso de amparo. *Revista Vasca de Administración Pública*, mayo-agosto 1987, n° 18, pp. 193 a 208.

RASMUSSEN, H. Le pouvoir de décision politique de juge européen et ses limites. *Revue Française d'Administration Publique*, juillet-septembre 1992, n° 63, pp. 413 a 423.

ROBLES CARRILLO, M.A. La posición del TJCE en el Tratado de la Unión Europea: alcance y consecuencias de los artículos C y L. *RIE*, septiembre-diciembre 1993, vol. 21, n° 3 pp. 809 a 843.

TESO GAMELLA, P. La cuestión prejudicial prevista en el art. 177 del Tratado de la CEE, especial referencia a la modalidad de interpretación. *Actualidad Administrativa*, junio 1992, vol. 21, n° 3, pp. 243 a 253.

ABREVIACIONES

art./arts.	artículo/s
AA.VV.	Autores Varios
ACP	África, el Caribe y el Pacífico
ADAR	Audit Development and Report
AETR	Acuerdo europeo sobre los transportes por carreteras
AUE	Acta Única Europea
BCE	Banco Central Europeo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BHR	Bundesrechnunghof
BRH	Tribunal de Cuentas Federal alemán
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA, Euratom	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEDH	Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado en Roma el 4 de noviembre de 1950

CEIDP	Centro Europeo de Investigación y de Documentación Parlamentaria
CFDT	Confédération Française Démocratique du Travail
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
COEAC	Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios
Coreper	Comité de Representantes Permanentes
CP	Código Penal
CPE	Cooperación Política Europea
doc.	documento
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DP	Defensor del Pueblo
EEE	Espacio Económico Europeo
EFTA	European Free Trade Association (Asociación Europea de Libre Comercio)
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola
FSE	Fondo Social Europeo
IME	Instituto Monetario Europeo
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
IVAP	Instituto Vasco de Administración Pública
JET	Joint European Torus
LO	Ley Orgánica
LODP	Ley Orgánica del Defensor del Pueblo
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
op. cit.	obra citada

p./pp.	página/s
pfo.	párrafo
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PNB	Producto Nacional Bruto
RAP	Revista de Administración Pública
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
RF	Reglamento Financiero
RFA	República Federal de Alemania
RI	Reglamento Interno
RIE	Revista de Instituciones Europeas
RP	Reglamento de Procedimiento
RPE	Reglamento del Parlamento Europeo
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
STOA	Scientific and Technical Options Assessment
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado de la Comunidad Europea (Reforma del Tratado de la Comunidad Económica Europea tras la adopción del Tratado de Maastricht)
TCECA	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
TCEE	Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TJ	Tribunal de Justicia
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TUE	Tratado de la Unión Europea