

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)
de 26 de febrero de 2002 *

En el asunto T-17/00,

Willi Rothley, con domicilio en Rockenhausen (Alemania), y otros setenta demandantes cuyos nombres figuran en el anexo de la presente sentencia, representados por los Sres. H.-J. Rabe y G. Berrisch, abogados,

partes demandantes,

contra

Parlamento Europeo, representado por los Sres. J. Schoo y H. Krück, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: alemán.

apoyado por

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. J. Aussant y los Sres. M. Bauer e I. Díez Parra, en calidad de agentes,

por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. J.-L. Dewost, H.-P. Hartvig y U. Wölker, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

por

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. H.G. Sevenster y J. van Bakel, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

y por

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues y S. Paillet y la Sra. C. Vasak, en calidad de agentes, asistidos por M^o L. Bernheim, abogada, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto que se anule la Decisión del Parlamento, de 18 de noviembre de 1999, sobre las modificaciones de su Reglamento tras el Acuerdo interinstitucional de 25 de mayo de 1999, entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, relativo a las investigaciones internas efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF),

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Quinta),

integrado por la Sra. P. Lindh, Presidenta, y los Sres. R. García-Valdecasas y J.D. Cooke, Jueces;

Secretaria: Sra. D. Christensen, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de julio de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades de las Comunidades Europeas de 8 de abril de 1965

- 1 Los artículos 8 a 10 del Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades de las Comunidades Europeas (DO 1967, 152, p. 13) están dedicados a los miembros del Parlamento.

2 El artículo 9 dispone que «los miembros del Parlamento Europeo no podrán ser buscados, detenidos ni procesados por las opiniones o los votos por ellos emitidos en el ejercicio de sus funciones».

3 El artículo 10 establece:

«Mientras el Parlamento Europeo esté en período de sesiones, sus miembros gozarán:

a) en su propio territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país;

b) en el territorio de cualquier otro Estado miembro, de inmunidad frente a toda medida de detención y a toda actuación judicial.

Gozarán igualmente de inmunidad cuando se dirijan al lugar de reunión del Parlamento Europeo o regresen de éste.

No podrá invocarse la inmunidad en caso de flagrante delito ni podrá ésta obstruir el ejercicio por el Parlamento Europeo de su derecho a suspender la inmunidad de uno de sus miembros.»

Decisión de la Comisión por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

- 4 El 28 de abril de 1999, la Comisión adoptó la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO L 136, p. 20; en lo sucesivo, «Decisión por la que se crea la OLAF»). Esta Decisión se basa, en particular, en el artículo 218 CE, en cuyo apartado 2 se establece que «la Comisión establecerá su reglamento interno con objeto de asegurar su funcionamiento y el de sus servicios, en las condiciones previstas en el [Tratado CE]».

- 5 A tenor del artículo 2, apartado 1, párrafos segundo y tercero, de la Decisión por la que se crea la OLAF:

«La [OLAF] se encargará de efectuar investigaciones administrativas internas cuya finalidad será:

- a) luchar contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades;

- b) indagar los hechos graves, ligados al desempeño de actividades profesionales, potencialmente constitutivos de un incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y agentes de las Comunidades, que puedan dar lugar a diligencias disciplinarias y, en su caso, penales o un incumplimiento de las obligaciones análogas de los miembros de las instituciones y órganos, de los directivos de los organismos o de los miembros del personal de las

instituciones, órganos y organismos no sometidos al Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas o al régimen aplicable a otros agentes de las mismas.

La [OLAF] ejercerá las correspondientes competencias de la Comisión, según vienen definidas por las disposiciones establecidas dentro del marco, los límites y las condiciones fijados por los Tratados.»

- 6 Conforme al artículo 3, la OLAF ejerce con total independencia las facultades de investigación que tiene atribuidas.
- 7 Por último, a tenor de su artículo 7, la Decisión surtiría efecto en la fecha de entrada en vigor del Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF.

Reglamento (CE) n° 1073/1999

- 8 El Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF (DO L 136, p. 1), tiene como base jurídica el artículo 280 CE. El artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento está redactado en los siguientes términos:

«A fin de intensificar la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Comunidad Europea, la OLAF [...], desempeñará las funciones de investigación conferidas a la Comisión por la normativa comunitaria y los acuerdos vigentes en esos ámbitos.»

9 El artículo 4, apartados 1, 2, 4 y 6, del Reglamento n° 1073/1999 precisa:

«1. [...] Estas investigaciones internas, se realizarán respetando las normas establecidas por los Tratados, en particular el Protocolo sobre los Privilegios y las Inmidades [...] de acuerdo con las normas y condiciones previstas en el presente Reglamento y en las decisiones que adopte cada institución, órgano u organismo. [...]

2. Siempre y cuando se respeten las disposiciones citadas en el apartado anterior:

— la [OLAF] tendrá acceso, sin mediar preaviso ni plazo, a cualquier información que obre en poder de las instituciones, órganos y organismos, así como a los locales de éstos. La [OLAF] podrá controlar la contabilidad de las instituciones, órganos y organismos. La [OLAF] podrá hacer copias y obtener extractos de cualquier documento y del contenido de cualquier soporte de información que obre en poder de las instituciones, órganos y organismos y, en caso necesario, asumir la custodia de esos documentos o informaciones, para evitar todo riesgo de desaparición.

[...]

4. Se informará a las instituciones, órganos y organismos cuando agentes de la [OLAF] efectúen una investigación en sus locales, y cuando consulten un documento o pidan una información que obre en poder de los mismos.

[...]

6. Sin perjuicio de las normas establecidas en los Tratados, en particular el Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades [...] la decisión que apruebe cada institución, órgano u organismo, prevista en el apartado 1, incluirá en particular las disposiciones relativas a:

- a) la obligación que incumbe a los miembros [...] de las instituciones y órganos [...] de cooperar con los agentes de la [OLAF] y facilitarles la información necesaria;

- b) los procedimientos que deberán observar los agentes de la [OLAF] al realizar investigaciones internas, así como a la garantía de los derechos de las personas concernidas por una investigación interna.»

Acuerdo interinstitucional de 25 de mayo de 1999 entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión

- 10 El 25 de mayo de 1999, el Parlamento, el Consejo y la Comisión celebraron un Acuerdo relativo a las investigaciones internas efectuadas por la OLAF (DO L 136, p. 15; en lo sucesivo, «Acuerdo interinstitucional»).

- 11 Según el punto 1 de dicho Acuerdo, las Instituciones signatarias convinieron «en adoptar un régimen común que comprende las medidas de ejecución necesarias para facilitar el correcto desarrollo de las investigaciones efectuadas por la [OLAF] en su seno».

- 12 Asimismo, convinieron «en establecer [un régimen común] y hacerlo inmediatamente aplicable mediante la adopción de una decisión interna conforme al modelo anejo al [...] Acuerdo, y en no apartarse de dicho modelo, salvo cuando los requisitos específicos que le son propios imponga la necesidad técnica de hacerlo» (punto 2 del Acuerdo interinstitucional).
- 13 La fecha de entrada en vigor de dicho Acuerdo y del Reglamento n° 1073/1999 se fijó en el 1 de junio de 1999.
- 14 El modelo de decisión anexo al Acuerdo fue adoptado por el Consejo y la Comisión los días 25 de mayo y 2 de junio de 1999, respectivamente, (Decisión 1999/394/CE, Euratom del Consejo y Decisión 1999/396/CE, CECA, Euratom de la Comisión, relativas a las condiciones y las modalidades de las investigaciones internas en materia de lucha contra el fraude, la corrupción y toda actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades; DO L 149, p. 36, y DO L 149, p. 57, respectivamente). El 18 de noviembre de 1999, el Parlamento adoptó la Decisión sobre las modificaciones de su Reglamento tras el Acuerdo interinstitucional (en lo sucesivo, «acto impugnado»).

Acto impugnado

- 15 El acto impugnado introduce, en el Reglamento del Parlamento (DO 1999, L 202, p. 1), un artículo 9 *bis* relativo a las «Investigaciones internas efectuadas por la [OLAF]» redactado en los siguientes términos:

«El régimen común contenido en el Acuerdo interinstitucional [...], que incluye las medidas necesarias para facilitar el correcto desarrollo de las investigaciones efectuadas por la [OLAF], será aplicable en el seno del Parlamento, conforme a la Decisión del Parlamento que figura en anexo al Reglamento.»

16 Mediante el acto impugnado se aprobó asimismo la Decisión del Parlamento relativa a las condiciones y las modalidades de las investigaciones internas en materia de lucha contra el fraude, la corrupción y toda actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades (en lo sucesivo, «Decisión del Parlamento relativa a las condiciones y las modalidades de las investigaciones internas»), que reproduce el modelo de decisión anexo al Acuerdo interinstitucional, introduciendo en él los ajustes técnicos necesarios para su aplicación en el seno del Parlamento.

17 En el artículo 1, párrafo segundo, del acto impugnado, se establece:

«Sin perjuicio de las disposiciones pertinentes de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, en particular del Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades, así como de sus disposiciones de aplicación, los diputados cooperarán plenamente con la [OLAF].»

18 A tenor de su artículo 2, párrafo cuarto:

«Los diputados que lleguen a tener conocimiento de hechos tales como los contemplados en el párrafo primero [conocimiento de hechos que permitan presumir la existencia de posibles casos de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades, o de hechos graves, ligados al desempeño de actividades profesionales, potencialmente constitutivos de un incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y agentes de las Comunidades o del personal no sometido al Estatuto, que pueda dar lugar a diligencias disciplinarias y, en su caso, penales], lo comunicarán al Presidente del Parlamento Europeo o, si lo consideran oportuno, directamente a la [OLAF].»

- 19 En su artículo 4 se dispone que «lo anterior no afectará a las normas relativas sobre inmunidad parlamentaria o al derecho de excusar el testimonio del diputado».
- 20 El artículo 5 está redactado en los siguientes términos:

«En el supuesto de que se revele la posibilidad de implicación personal de un diputado [...], el interesado debe ser informado rápidamente, siempre y cuando ello no pueda menoscabar la investigación. En cualquier caso, no podrán establecerse conclusiones en las que se cite nominalmente a un diputado [...] al término de la investigación, sin que el interesado haya podido ser oído sobre todos los hechos que le afecten.

En los casos que requieran el mantenimiento de un secreto absoluto a los efectos de la investigación y que exijan la utilización de medios de investigación que sean de la competencia de una autoridad judicial nacional, la obligación de dar al diputado [...] la oportunidad de ser oído podrá diferirse con el acuerdo [...] del Presidente [...]

Procedimiento y hechos que dieron origen al recurso

- 21 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 21 de enero de 2000, el Sr. W. Rothley y otros setenta diputados del Parlamento (en lo sucesivo, «demandantes») interpusieron, con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, un recurso que tiene por objeto la anulación del acto impugnado.

- 22 Mediante escrito separado registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia ese mismo día, presentaron asimismo, con arreglo al artículo 242 CE, una demanda de suspensión de la ejecución del acto impugnado hasta que se resolviera el asunto principal.
- 23 El Consejo y la Comisión presentaron, mediante escritos de 4 y 10 de febrero de 2000, respectivamente, demandas de intervención tanto en el procedimiento sobre medidas provisionales como en el procedimiento principal en apoyo de las pretensiones de la parte demandada.
- 24 Mediante auto del Presidente de la Sala Quinta del Tribunal de Primera Instancia de 9 de marzo de 2000, se admitió la intervención del Consejo y de la Comisión en el asunto principal.
- 25 Mediante auto de 2 de mayo de 2000, Rothley y otros/Parlamento (T-17/00 R, Rec. p. II-2085), el Presidente del Tribunal de Primera Instancia resolvió suspender la ejecución de los artículos 1 y 2 del acto impugnado en la medida en que obligan a los demandantes a cooperar con la OLAF y a informar al Presidente del Parlamento o a la OLAF. Además ordenó que el Parlamento informara sin demora a los demandantes de cualquier medida inminente de la OLAF en relación con ellos y a no autorizar a los agentes de la OLAF a acceder a los despachos de los demandantes, salvo con el consentimiento de éstos, hasta que se dictase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia que pusiera fin al procedimiento principal. Se reservó la decisión sobre las costas.
- 26 Los escritos de formalización de la intervención del Consejo y de la Comisión se presentaron en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 13 de junio y el 31 de mayo de 2000, respectivamente. Los demandantes presentaron sus observaciones relativas a dichos escritos el 5 de septiembre de 2000. El Parlamento renunció a presentar observaciones.

- 27 Mediante escritos presentados, respectivamente, el 21 de junio y el 10 de julio de 2000, el Reino de los Países Bajos y la República Francesa solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones del Parlamento. Mediante auto del Presidente de la Sala Quinta del Tribunal de Primera Instancia de 14 de septiembre de 2000 se acogieron estas demandas de intervención.
- 28 Los escritos de formalización de la intervención del Reino de los Países Bajos y de la República Francesa se presentaron el 24 de noviembre y el 6 de diciembre de 2000, respectivamente. Los demandantes presentaron sus observaciones relativas a dichos escritos el 8 de febrero de 2001. El Parlamento renunció a presentar observaciones.
- 29 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) decidió iniciar la fase oral.
- 30 En la audiencia pública de 10 de julio de 2001 se oyeron los informes orales de las partes principales, del Consejo y de la Comisión, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

- 31 Los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule el acto impugnado.

— Condene en costas al Parlamento.

32 En la vista, los demandantes precisaron que su recurso pretende obtener la anulación del acto impugnado en la medida en que afecta a los miembros del Parlamento.

33 El Parlamento, así como el Consejo, la Comisión, el Reino de los Países Bajos y la República Francesa, solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso y, con carácter subsidiario, que lo desestime por infundado.

— Condene en costas a los demandantes.

34 Además, la Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que condene a los demandantes al pago de las costas correspondientes a la demanda de medidas provisionales.

Fundamentos de Derecho

35 Los demandantes alegan dos motivos basados, por una parte, en la inobservancia del procedimiento legislativo y, por otra parte, en la violación de la inmunidad de los diputados y de la independencia de su mandato. Invocan asimismo, por vía de excepción, la ilegalidad de la Decisión por la que se crea la OLAF y del

Reglamento n° 1073/1999. Sin proponer formalmente una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, el Parlamento, apoyado por las partes coadyuvantes, alega la inadmisibilidad del recurso. Por consiguiente, es preciso examinar la admisibilidad del presente recurso.

Alegaciones de las partes

- 36 El Parlamento sostiene, en primer lugar, que los demandantes no están directa e individualmente afectados. El acto impugnado no menoscaba directamente los derechos de los diputados, ya que dicho perjuicio sólo puede invocarse en caso de ejecución de medidas concretas. Además, este acto no solamente afecta a los diputados que forman parte del Parlamento actualmente, sino también a los que lo harán en el futuro. Por otra parte, la posibilidad de identificar las personas a las que puede aplicarse la medida no significa que el acto impugnado les afecte individualmente. En el presente caso, si no se produce una investigación concreta de la OLAF, los diputados sólo se ven afectados de manera teórica.
- 37 En segundo lugar, según el Parlamento, el acto impugnado no excede del marco de su organización interna y, por tanto, con arreglo al artículo 230 CE, párrafo primero, no puede ser objeto de un control de legalidad (autos del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 1986, Grupo de las Derechas Europeas/Parlamento, 78/85, Rec. p. 1753, y de 22 de mayo de 1990, Blot y Front national/Parlamento, C-68/90, Rec. p. I-2101).
- 38 En efecto, afirma, se trata de un acto interno del Parlamento que modifica su Reglamento y adopta nuevas normas relativas a la situación de los diputados. Constituye una expresión de la obligación de cooperar en la lucha contra el fraude que se deriva de dicha situación, sin dejar por ello de respetar las disposiciones del Tratado, la inmunidad parlamentaria y el derecho del diputado a negarse a prestar testimonio. Además, no surte ningún efecto jurídico que exceda del marco de la organización interna del Parlamento, puesto que no perjudica directa ni individualmente el ejercicio del mandato de los diputados

(auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 25 de noviembre de 1999, Martínez y de Gaulle/Parlamento, T-222/99 R, Rec. p. II-3397, apartado 67).

- 39 En tercer lugar, en la medida en que el recurso es la nulidad de la Decisión por la que se crea la OLAF, el Parlamento observa que el acto impugnado no se basa en dicha Decisión, de modo que no puede proponerse una excepción de ilegalidad (sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 1979, Simmenthal/Comisión, 92/78, Rec. p. 777, apartado 36). Por otra parte, el Parlamento señala que, con arreglo a su artículo 7, los efectos de esta Decisión están supeditados a la entrada en vigor del Reglamento n° 1073/1999.
- 40 En cuanto a la excepción de ilegalidad del Reglamento n° 1073/1999, el Parlamento destaca que, desde un punto de vista meramente formal, el acto impugnado se basa exclusivamente en las disposiciones del Tratado relativas a la adopción del Reglamento del Parlamento y, en consecuencia, en la autonomía de organización interna. Además, en el caso de autos no puede invocarse la nulidad de la Decisión por la que se crea la OLAF ni la del Reglamento n° 1073/1999, puesto que el objeto del presente litigio no es la validez de estos dos actos jurídicos.
- 41 El Parlamento añade que, incluso en el supuesto de que el acto impugnado se basara directamente en el Reglamento n° 1073/1999, la excepción de legalidad se ve obstaculizada por el hecho de que el recurso es inadmisibile, en la medida en que los diputados no están directa ni individualmente afectados por dicho acto.
- 42 Por lo demás, puesto que el acto impugnado no hace sino reiterar las obligaciones que incumben a las instituciones y órganos, así como a sus funcionarios, agentes y miembros, tal como se enuncian en el Reglamento n° 1073/1999, y fijar sus normas de desarrollo, el recurso de los demandantes no pretende obtener un control incidental sino un control de normas abstracto. En efecto, el Reglamento n° 1073/1999 fue adoptado mediante el procedimiento de codecisión por el Parlamento y por el Consejo con arreglo al artículo 251 CE. Pues bien, los demandantes, que forman parte del órgano legislativo, es decir, el Parlamento, no pueden cuestionar la validez de un acto adoptado por dicha Institución y por el Consejo.

- 43 Las partes coadyuvantes suscriben el razonamiento del Parlamento.
- 44 Los demandantes estiman estar directa e individualmente afectados en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto, en la medida en que el acto impugnado afecta a su estatuto de diputados del Parlamento.
- 45 El ejercicio de sus funciones y su estatuto jurídico de diputados del Parlamento se ven directamente restringidos por el acto impugnado. Los demandantes consideran que dicho acto constituye la medida de ejecución exigida por las disposiciones del artículo 4, apartados 1 y 6, del Reglamento n° 1073/1999 en relación con el punto 2 del Acuerdo interinstitucional, que someten de forma directa a los diputados a las facultades de investigación de la OLAF y les obligan a respetar determinadas normas de conducta en todo momento.
- 46 Los demandantes afirman que el acto impugnado vulnera su estatuto jurídico de diputados del Parlamento. Precisan que los diputados gozan de un estatuto «constitucional» en su calidad de representantes directamente elegidos por los ciudadanos que además poseen la legitimación democrática directa (artículo 190 CE, apartado 1).
- 47 Asimismo, estiman que los diputados del Parlamento forman un círculo limitado de personas nominalmente identificadas, destinatarias del acto impugnado. Aun cuando el «círculo de los diputados» pueda variar después de las próximas elecciones, los diputados no sólo son actualmente «determinables» de forma colectiva y nominal, sino que están además claramente determinados. Las normas

de conducta que resultan del acto impugnado están dirigidas individualmente a cada uno de los diputados que forman actualmente parte del Parlamento y menoscaban la independencia de su mandato y su inmunidad.

- 48 Seguidamente, los demandantes sostienen que los efectos jurídicos del acto impugnado rebasan el ámbito de la organización interna de los trabajos del Parlamento en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de mayo de 1991, Nakajima/Consejo (C-69/89, Rec. p. I-2069), apartado 49.
- 49 Según los demandantes, el Tribunal de Justicia confirmó, en la sentencia de 23 de marzo de 1993, Weber/Parlamento (C-314/91, Rec. p. I-1093), apartados 9 y siguientes, que las normas internas del Parlamento pueden estar sujetas al control jurisdiccional, puesto que afectan a la situación personal, en aquel asunto patrimonial, de los diputados. Pues bien, la independencia de mandato y la inmunidad son elementos aún más importantes del estatuto personal del diputado y pueden ser defendidos por vía jurisdiccional (auto Martínez y de Gaulle/Parlamento, antes citado, apartados 64 y siguientes).
- 50 En el caso de autos los efectos jurídicos del acto impugnado respecto de los diputados no están comprendidos, según los demandantes, en el ejercicio del mandato parlamentario ni en las actividades políticas que éste conlleva. El acto impugnado no afecta a los trabajos internos del Parlamento, sino que tiene por objeto esencial facilitar el correcto desarrollo de las investigaciones internas que la OLAF podría llevar a cabo en él.
- 51 Finalmente, en lo que respecta a la excepción de ilegalidad de la Decisión por la que se crea la OLAF y del Reglamento nº 1073/1999, los demandantes rearguyen que estos textos forman, junto con el Acuerdo interinstitucional y las decisiones de ejecución correspondientes, un conjunto coherente cuyos diversos elementos no tendrían jurídicamente sentido alguno si estuviesen disociados unos de otros.

- 52 Estiman, contrariamente a lo que sostiene el Parlamento, que estos actos normativos constituyen la «base jurídica» del acto impugnado y que, por consiguiente, su ilegalidad puede ser invocada con arreglo al artículo 241 CE, de conformidad con la sentencia *Simmenthal/Comisión*, antes citada.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 53 En primer lugar, es preciso examinar si el acto impugnado puede ser objeto de un recurso de anulación. Según el artículo 230 CE, párrafo primero, el Juez comunitario controla la legalidad «de los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros». En determinadas circunstancias, los diputados pueden ser terceros en el sentido de esta disposición e interponer un recurso contra un acto del Parlamento, siempre que éste rebase el marco de la organización interna de sus trabajos (sentencia *Weber/Parlamento*, antes citada, apartado 9).
- 54 El Tribunal de Justicia ha precisado que los actos que sólo afectan a la organización interna de los trabajos del Parlamento son actos del Parlamento que no producen efectos jurídicos o sólo producen tales efectos en el interior del Parlamento en lo que se refiere a la organización de sus trabajos y están sujetos a procedimientos de verificación fijados por su Reglamento (sentencia *Weber/Parlamento*, antes citada, apartado 10). Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que el reglamento interno de una institución comunitaria tiene por objeto regular el funcionamiento interno de los servicios en interés de una buena administración. Las normas que dicta, sobre todo para el desarrollo de las deliberaciones y la adopción de decisiones, tienen por lo tanto como función esencial garantizar el correcto desarrollo de los debates, con pleno respeto de las prerrogativas de cada uno de los miembros de la institución (sentencia *Nakajima/Consejo*, antes citada, apartado 49).

- 55 Por lo tanto, es importante determinar si el acto impugnado puede producir efectos jurídicos que rebasan el marco de la organización interna de los trabajos del Parlamento.
- 56 Por una parte, el acto impugnado modifica el Reglamento interno del Parlamento introduciendo en él un artículo 9 *bis* dedicado a las investigaciones internas efectuadas por la OLAF y, por otra, aprueba la Decisión del Parlamento relativa a las condiciones y las modalidades de las investigaciones internas. El quinto considerando de esta última Decisión y cinco de sus ocho artículos se refieren expresamente a los diputados como titulares de derechos y sujetos de obligaciones, entre las cuales están las de cooperación (artículo 1) e información (artículo 2) (véanse los apartados 17 y 18 *supra*). El acto impugnado determina, en particular, las formas en las que se ejercen las obligaciones de cooperación y de información que incumben a los miembros del Parlamento para asegurar el correcto desarrollo de dichas investigaciones. A este respecto, es preciso recordar que el acto impugnado forma parte de las medidas destinadas a garantizar la protección de los intereses económicos de las Comunidades y a luchar contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal perjudicial para dichos intereses. Tiene por objeto determinar las condiciones en las que la OLAF puede llevar a cabo las investigaciones en la materia en el seno del Parlamento.
- 57 Así, por su objeto y sus efectos, el acto impugnado rebasa el marco de la organización interna de los trabajos del Parlamento. Por lo tanto, se trata de un acto que puede ser objeto de un recurso en virtud del artículo 230 CE, párrafo primero.
- 58 En segundo lugar, hay que verificar si los demandantes tienen legitimación y, más en concreto, si el acto impugnado constituye una «decisión» que afecta a los demandantes individualmente, en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto, quedando entendido que este examen no debe versar sobre la forma en que el acto haya sido adoptado, sino sobre su contenido esencial (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 9). A este respecto, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ha

declarado, desde su sentencia de 14 de diciembre de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes y otros/Consejo (asuntos acumulados 16/62 y 17/62, Rec. pp. 901 y ss., especialmente p. 918), que el término «decisión» que figura en el artículo 230 CE, párrafo cuarto, debe ser entendido en el sentido técnico que resulta del artículo 249 CE (auto del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1993, Gibraltar y Gibraltar Development/Consejo, C-168/93, Rec. p. I-4009, apartado 11).

- 59 Una decisión así definida se distingue de un acto de carácter normativo. El criterio de distinción ha de buscarse en el alcance general o no del acto de que se trate (auto Gibraltar y Gibraltar Development/Consejo, antes citado, apartado 11). No puede considerarse que un acto constituye una decisión si se aplica a situaciones objetivamente determinadas y si produce sus efectos jurídicos respecto a categorías de personas consideradas de forma general y abstracta (sentencias del Tribunal de Justicia Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes y otros/Consejo, antes citada, Rec. pp. 918 y 919, y de 6 de octubre de 1982, Aluisse/Consejo y Comisión, 307/81, Rec. p. 3463, apartado 9; auto del Tribunal de Justicia de 24 de abril de 1996, CNPAAP/Consejo, C-87/95 P, Rec. p. I-2003, apartado 33; auto del Tribunal de Primera Instancia de 19 de junio de 1995, Kik/Consejo y Comisión, T-107/94, Rec. p. II-1717, apartado 35; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de julio de 1996, Weber/Comisión, T-482/93, Rec. p. II-609, apartado 55, y auto del Tribunal de Primera Instancia de 26 de marzo de 1999, Biscuiterie-confiserie LOR y Confiserie du Tech/Comisión, T-114/96, Rec. p. II-913, apartado 26).
- 60 En el caso de autos, el acto impugnado fue adoptado sobre la base de los artículos 199 CE, párrafo primero, 25 CA y 112 EA, por mayoría de los miembros del Parlamento en la sesión plenaria de 18 de noviembre de 1999. El acto impugnado introduce en el Reglamento interno del Parlamento un artículo 9 *bis* relativo a las «Investigaciones internas efectuadas por la [OLAF]» según el cual «el régimen común contenido en el Acuerdo interinstitucional [...], que incluye las medidas necesarias para facilitar el correcto desarrollo de las investigaciones efectuadas por la [OLAF], será aplicable en el seno del Parlamento, conforme a la Decisión del Parlamento que figura en anexo al Reglamento». Esta última Decisión reproduce en lo esencial el modelo de decisión anexo al Acuerdo interinstitucional añadiendo un artículo 4 en virtud del cual «lo anterior no afectará a las normas sobre inmunidad parlamentaria o al derecho de excusar el testimonio del diputado».

- 61 Además, el acto impugnado tiene por objeto general precisar las condiciones en las que el Parlamento coopera con la OLAF con el fin de facilitar el correcto desarrollo de las investigaciones en el seno de dicha Institución. De conformidad con dicho objeto, contempla la situación de los miembros del Parlamento como titulares de derechos y sujetos de obligaciones y contiene respecto a ellos disposiciones específicas fundamentalmente en el supuesto de que estuviesen implicados en una investigación llevada a cabo por la OLAF o llegasen a tener conocimiento de hechos que permitan presumir la existencia de posibles casos de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades o de hechos graves, ligados al desempeño de actividades profesionales, potencialmente constitutivos de un incumplimiento que pueda dar lugar a diligencias disciplinarias o penales. El acto impugnado se dirige indistintamente a los miembros del Parlamento que forman parte de él en el momento de su entrada en vigor así como a cualquier otra persona que deba ejercer posteriormente las mismas funciones. De este modo, se aplica, sin limitación temporal, a situaciones objetivamente determinadas y produce sus efectos jurídicos respecto a categorías de personas consideradas de forma general y abstracta.
- 62 De las consideraciones expuestas se desprende que el acto impugnado constituye, pese a su título de «decisión», una medida de alcance general.
- 63 No obstante, la jurisprudencia ha precisado que, en determinadas circunstancias, una disposición de un acto de alcance general puede afectar individualmente a algunos particulares interesados (sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 1991, *Extramet Industrie/Consejo*, C-358/89, Rec. p. I-2501, apartado 13, y de 18 de mayo de 1994, *Codorníu/Consejo*, C-309/89, Rec. p. I-1853, apartado 19). Por consiguiente, en tal caso, un acto comunitario puede tener al mismo tiempo carácter normativo y, frente a determinados particulares interesados, carácter de decisión (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1995, *Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión*, asuntos acumulados T-481/93 y T-484/93, Rec. p. II-2941, apartado 50). Así sucede cuando el acto de que se trata afecta a una persona física o jurídica debido a ciertas cualidades que le son propias o a una situación de hecho que la caracteriza en relación con cualesquiera otras personas (sentencia *Codorníu/Consejo*, antes citada, apartado 20).

- 64 A la luz de dicha jurisprudencia, ha de comprobarse si tales circunstancias se dan en el caso de autos y permiten individualizar a los demandantes de forma análoga a la del destinatario de una decisión.
- 65 A este respecto, los demandantes han alegado su condición de miembros del Parlamento en el momento de la adopción del acto impugnado para sostener que pertenecen a un conjunto restringido de personas nominalmente identificables. Sin embargo, el mero hecho de que sea posible determinar el número y la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica una medida no implica en absoluto que deba considerarse que tales sujetos están individualmente afectados por dicha medida, puesto que ésta se les aplica debido a una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto controvertido (véanse, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Consejo, 6/68, Rec. pp. 595 y ss., especialmente pp. 605 y 606, así como los autos del Tribunal de Justicia de 23 de noviembre de 1995, Asocarne/Consejo, C-10/95 P, Rec. p. I-4149, apartado 30, y CNPAAP/Consejo, antes citado, apartado 34).
- 66 Pues bien, como antes se ha expuesto, el acto impugnado sólo afecta a los demandantes debido a su pertenencia a una categoría de personas definida de forma general y abstracta. El acto impugnado no procede de la voluntad del Parlamento de responder a un caso particular propio de los demandantes. Por otra parte, éstos no han afirmado ni aportado pruebas que permitan pensar que la adopción del acto impugnado modifica su situación jurídica y les afecta de una manera específica en relación con los demás miembros del Parlamento.
- 67 Asimismo, el hecho de pertenecer a una de las dos categorías de personas a quienes se dirige el acto impugnado —a saber, por una parte, la totalidad del

personal estatutario o no del Parlamento y, por otra parte, sus miembros— no basta para individualizar a los demandantes, puesto que ambas categorías están definidas de forma general y abstracta. A este respecto, es preciso recordar que el acto impugnado se limita a aplicar y a adaptar, en el marco del Reglamento interno del Parlamento, determinadas disposiciones relativas a los derechos y obligaciones de los miembros de las instituciones comunitarias establecidos en el Reglamento nº 1073/1999 y en el Acuerdo interinstitucional. Estos instrumentos, así como la Decisión por la que se crea la OLAF, designan a los miembros y a la totalidad del personal de las instituciones como categorías de personas obligadas a cooperar con la OLAF o que pueden ser objeto de sus investigaciones.

68 El «modelo de decisión» anexo al Acuerdo interinstitucional establece determinadas medidas de desarrollo que son propias de los miembros de las instituciones. Por lo que se refiere a la obligación de cooperar con la OLAF, el artículo 1, párrafo segundo, del modelo de Decisión precisa: «Sin perjuicio de las disposiciones pertinentes de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, en particular del Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades, así como de sus disposiciones de aplicación, los diputados cooperarán plenamente con la Oficina.» En cuanto a la obligación de información, el artículo 2, párrafo cuarto, del «modelo de decisión» enuncia: «Los diputados que lleguen a tener conocimiento de hechos tales como los contemplados en el párrafo primero, lo comunicarán al Presidente de la institución [u órgano] o, si lo consideran oportuno, directamente a la [OLAF].»

69 El acto impugnado establece que el personal del Parlamento y los diputados están sometidos a la obligación de información y de cooperación con la OLAF. Sin embargo, la obligación de información se impone de formas distintas según la categoría de personas a la que se aplica. Así, el personal está obligado a informar bien a sus jefes de servicio, al director general, al Secretario General o a la OLAF, o bien al Presidente del Parlamento, dependiendo de si los hechos controvertidos se refieren a un miembro del personal o a un miembro del Parlamento, mientras que los miembros del Parlamento deben denunciar ante el Presidente del Parlamento o ante la OLAF los hechos de que tengan conocimiento.

- 70 Ninguna de estas disposiciones permite llegar a la conclusión de que existen elementos que puedan individualizar a los demandantes.
- 71 Por lo demás, es preciso examinar si es aplicable al caso de autos la jurisprudencia en virtud de la cual se ha declarado la admisibilidad de los recursos de anulación interpuestos contra un acto de carácter normativo, en la medida en que existía una norma jurídica superior que obligaba al autor del acto a tener en cuenta la situación específica de las partes demandantes (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de enero de 1985, Piraiki-Patraiki y otros/Comisión, 11/82, Rec. p. 207, apartados 11 a 32; de 26 de junio de 1990, Sofrimport/Comisión, C-152/88, Rec. p. I-2477, apartados 11 a 13; de 11 de febrero de 1999, Antillean Rice Mills y otros/Comisión, C-390/95 P, Rec. p. I-769, apartados 25 a 30, y del Tribunal de Primera Instancia de 17 de junio de 1998, UEAPME/Consejo, T-135/96, Rec. p. II-2335, apartado 90).
- 72 En el presente asunto, los demandantes han alegado esencialmente que el acto impugnado lesiona su independencia y la inmunidad que les confiere el Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades de las Comunidades Europeas, antes citado. No obstante, este Protocolo sólo se refiere a los miembros del Parlamento en forma general y no contiene ninguna disposición que regule expresamente las investigaciones internas del Parlamento. Además, cabe destacar que el Parlamento ha querido prestar una atención especial a la inmunidad de que gozan sus miembros, en la medida en que el acto impugnado añade a las disposiciones del «modelo de decisión» anexo al Acuerdo interinstitucional un artículo 4 según el cual «lo anterior no afectará a las normas sobre inmunidad parlamentaria o al derecho de excusar el testimonio del diputado».
- 73 Como señaló el Juez competente para la adopción de medidas provisionales en el apartado 107 del auto Rothley y otros/Parlamento, antes citado, no puede excluirse *a priori* el riesgo de que la OLAF adopte, en el marco de una investigación, un acto que viole la inmunidad de que gozan todos los miembros

del Parlamento. Ahora bien, suponiendo que se materializara dicho riesgo, todo miembro del Parlamento que se viera frente a un acto de esta naturaleza, respecto al cual considerara que le es lesivo, dispondría de la protección jurisdiccional y de los medios de impugnación establecidos por el Tratado.

- 74 En todo caso, la existencia de tal riesgo no puede justificar una modificación del sistema de medios de impugnación y de procedimientos establecido por los artículos 230 CE, 234 CE y 235 CE, destinado a confiar a los órganos jurisdiccionales comunitarios el control de la legalidad de los actos de las instituciones. Dicha circunstancia no permite, en ningún caso, declarar la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por una o varias personas físicas o jurídicas que no cumplan los requisitos establecidos por el artículo 230 CE, párrafo cuarto (autos *Asocarne/Consejo*, antes citado, apartado 26, y *CNPAAP/Consejo*, antes citado, apartado 38).
- 75 Finalmente, la circunstancia de que el acto impugnado afecte a los demandantes al igual que a cualquier otro miembro del Parlamento, actual o futuro, tiene por corolario que la inadmisibilidad del presente recurso no puede generar una desigualdad de protección jurisdiccional entre los demandantes y los demás miembros del Parlamento.
- 76 Sobre este extremo, los hechos del caso de autos se diferencian de los que dieron origen a la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento* (294/83, Rec. p. 1339), apartado 36. En efecto, dicho asunto se refería a la desigualdad de reparto de fondos públicos destinados a la campaña de información de las formaciones políticas que participaron en la elección del Parlamento en 1984. Las decisiones presupuestarias impugnadas afectaban a todas las formaciones políticas, aunque el trato que les reservaban variaba según estuviesen representadas o no en la Asamblea elegida en 1979. Las formaciones representadas participaron en la adopción de decisiones relativas tanto a su

propio trato como al concedido a las formaciones competidoras no representadas. El Tribunal de Justicia respondió afirmativamente a la cuestión de si las decisiones impugnadas afectaban individualmente a una formación política no representada pero que podía presentar candidatos para la elección de 1984. El Tribunal de Justicia estimó que la tesis contraria conduciría a la creación de una desigualdad de protección jurisdiccional en la medida en que las formaciones no representadas no podrían oponerse al reparto de los créditos presupuestarios destinados a la campaña electoral antes de que se celebraran las elecciones. En el caso de autos, no existe ninguna disparidad de este orden entre la situación de los demandantes y la de los demás miembros del Parlamento.

- 77 Por consiguiente, los demandantes no han probado la existencia de elementos que los individualicen respecto del acto impugnado.
- 78 De lo que antecede se deduce que los demandantes no están individualmente afectados por el acto impugnado en el sentido del artículo 230 CE y, en consecuencia, debe declararse la inadmisibilidad del recurso sin que sea necesario examinar la cuestión de si los demandantes están directamente afectados por dicha Decisión, en el sentido del mismo artículo.

Costas

- 79 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En el caso de autos, por haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por los demandantes, procede condenarlos al pago de las costas, incluidas las relativas al procedimiento de medidas provisionales, de conformidad con las pretensiones del Parlamento. A tenor del artículo 87, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, el Consejo y la Comisión, así como el Reino de los Países Bajos y la República Francesa, partes coadyuvantes en el litigio, soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)

decide:

- 1) **Declarar la inadmisibilidad del recurso.**

- 2) **Los demandantes cargarán con sus propias costas, así como con las costas en que ha incurrido la parte demandada en el litigio principal y en el procedimiento sobre medidas provisionales.**

- 3) **Las partes coadyuvantes cargarán con sus propias costas.**

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de febrero de 2002.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

J.D. Cooke