CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. JULIANE KOKOTT presentadas el 22 de mayo de 2007 [1]

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso de anulación, el Parlamento solicita que se anule la Decisión de la Comisión ASIA/2004/016-924, por la que se aprueba un proyecto relativo a la seguridad de las fronteras en Filipinas («Philippine Border Management Project»), cuya financiación se imputó a la línea presupuestaria 19 10 02 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). La Comisión adoptó esta Decisión en el marco de los procedimientos que regulan la ejecución del Reglamento (CEE) nº 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia [2] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 443/92»).

2. Según el Parlamento, la Comisión se ha extralimitado en sus competencias de ejecución al adoptar la Decisión impugnada. En su opinión, la Decisión impugnada tiene por objeto la lucha contra el terrorismo y la criminalidad internacional; por lo tanto, no se trata de una ayuda al desarrollo en el sentido del Reglamento nº 443/92.

II. Marco jurídico

A. *Reglamento nº 443/92*

3. El Reglamento nº 443/92 tiene por objeto la cooperación con aquellos países en vías de desarrollo de América Latina y Asia, que no sean signatarios del Convenio de Lomé y a los que no se aplique la política comunitaria de cooperación con los países terceros mediterráneos (en lo sucesivo, «PVD-ALA»).

4. El artículo 1 del Reglamento establece que la Comunidad proseguirá y ampliará la cooperación comunitaria con los países

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 52, p. 1, en la versión modificada por el Reglamento (CE) nº 807/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento de consulta (unanimidad) (DO L 122, p. 36).

PVD-ALA. En este sentido, dicha cooperación incluirá la ayuda financiera y técnica para el desarrollo y la cooperación económica. En este contexto, la Comunidad deberá otorgar «una importancia primordial al respeto de los derechos humanos, al respaldo de los procesos de democratización, así como a la buena gestión pública eficaz y equitativa, a la protección del medio ambiente, a la liberalización de los intercambios y al fortalecimiento de la dimensión cultural, mediante un diálogo creciente sobre cuestiones políticas, económicas y sociales fundamentado en el interés recíproco».

5. Los artículos 4 a 6 del Reglamento nº 443/92 se refieren a la ayuda financiera y técnica.

6. De conformidad con el artículo 4, la ayuda financiera y técnica irá destinada «principalmente a las capas de población más pobres y a los países más pobres de ambas regiones».

7. El artículo 5 enumera los objetivos de la ayuda financiera y técnica y los principios que deben tenerse en cuenta en su ejecución. Así, por ejemplo, el párrafo primero establece que la ayuda financiera y técnica se destinará «de forma especial al desarrollo del sector rural y a la mejora del grado de seguridad alimentaria». Con arreglo al párrafo séptimo, una parte de la ayuda deberá asignarse a proyectos concretos relativos a la democratización, la buena gestión pública eficaz y justa y los derechos humanos.

8. El artículo 6 dispone que la ayuda financiera y técnica se extenderá a los PVD-ALA relativamente más avanzados, especialmente en los ámbitos que allí se enumeran. Entre estos ámbitos, se cita en el quinto guión el «refuerzo institucional, especialmente de la administración pública».

9. Los artículos 7 y 8 del Reglamento nº 443/92 regulan la cooperación económica.

10. Con arreglo al artículo 7, párrafo primero, la cooperación económica contribuirá «al desarrollo de los PVD-ALA ayudándoles a afianzar sus capacidades institucionales para conseguir un entorno más favorable a las inversiones y al desarrollo y a aprovechar al máximo las perspectivas que ofrece el aumento de los intercambios internacionales, incluido el mercado único europeo, e incrementando la presencia de agentes, tecnologías y conocimientos técnicos de todos los Estados miembros, en particular en el sector privado y en las pequeñas y medianas empresas».

11. El artículo 8 establece que la cooperación económica se llevará a cabo en especial en tres sectores: en primer lugar, «la mejora del potencial científico y tecnológico y, en general, del entorno económico, social y cultural, que se efectuará mediante acciones de formación y de transferencia de conoci-

mientos técnicos»; en segundo lugar, «la mejora del apoyo institucional que deberá ir acompañado de una intensificación del diálogo con los interlocutores para que el entorno económico, legislativo, reglamentario y social se haga más propicio al desarrollo», y, en tercer lugar, «la ayuda a las empresas, que se prestará sobre todo mediante acciones de promoción comercial, de formación y de asistencia técnica, mediante el establecimiento de contactos entre empresas y mediante medidas que favorezcan su cooperación».

12. Con arreglo al artículo 14, párrafo primero, los proyectos y programas para los que se concedan ayudas de las que la parte correspondiente a la Comunidad supere un millón de ecus, al igual que las modificaciones sustanciales y los posibles rebasamientos de proyectos y programas aprobados que superen el 20 % del importe inicialmente acordado, se adoptarán según el procedimiento previsto en el artículo 15, apartado 3. Esta disposición se remite a su vez a los artículos 5 y 7 de la Decisión 1999/468/CE. [3] De conformidad con el artículo 14, párrafo segundo, igual procedimiento se aplicará a la adopción de los actos necesarios para definir las orientaciones plurianuales indicativas aplicables a los principales países asociados o los ámbitos de intervención de la cooperación por temas o por sectores.

13. El artículo 15, apartado 1, del Reglamento nº 443/92 establece que la Comisión se hará cargo de la gestión de la ayuda financiera y técnica y de la cooperación económica. Con arreglo al artículo 15, apartado 2, la Comisión estará asistida por un comité.

14. El Reglamento nº 443/92 fue derogado por el Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, [4] que está en vigor desde el 1 de enero de 2007. Con arreglo al artículo 39, apartado 2, primera frase, de este Reglamento, el Reglamento nº 443/92 seguirá siendo aplicable a los actos jurídicos y compromisos relativos a la ejecución de los presupuestos de los ejercicios anteriores a 2007.

III. Contenido de la Decisión impugnada

15. El primer considerando se refiere a la resolución del Consejo de 22 de julio de 2002, en la que se subraya que la Unión Europea respaldará a los países terceros en el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones

3 — Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 184, p. 23).

4 — DO L 378, p. 41.

Unidas con la ayuda de los fondos previstos en el mecanismo de reacción rápida de la UE (Rapid Reaction Mechanism).

16. El segundo considerando de la Decisión se remite al «National Indicative Programme 2002-2004» adoptado por la Comisión en relación con Filipinas, que otorga prioridad a las medidas para combatir el terrorismo. Se establece asimismo que la Comisión se propone concentrar su asistencia en el ámbito de las medidas contra el terrorismo en la gestión de fronteras, en particular por lo que se refiere a la inmigración y la lucha contra la financiación del terrorismo.

17. El tercer considerando menciona como objetivo global del proyecto aprobado en virtud de la Decisión, el respaldo en la aplicación de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

18. Según el cuarto considerando, la finalidad del proyecto consiste en contribuir a los esfuerzos del Gobierno filipino en mejorar, de conformidad con las normas y protocolos internacionales, la seguridad y la gestión de las fronteras en Filipinas.

19. El artículo 1 de la Decisión establece en su apartado 1 que se aprueba el «Philippines Border Management Project» (en lo sucesivo, «Proyecto»), cuyo texto figura en anexo a la Decisión. En el apartado 2 se fija la cuantía máxima de la aportación de la Comunidad en 4.900.000 euros, que será financiada en el marco de los recursos disponibles en la línea presupuestaria 19 10 02 del presupuesto general de la Comunidad para el año 2004.

20. El artículo 2 de la Decisión regula los pormenores de la ejecución y define el marco temporal.

21. Con arreglo a la descripción del proyecto contenida en el anexo de la Decisión, el proyecto deberá respaldar a las autoridades filipinas en la consecución de los fines que se exponen a continuación:

— fomentar los máximos niveles internacionales en materia de gestión de fronteras mediante el examen y la evaluación de los métodos y prácticas nacionales existentes;

— establecer un sistema informático integrado y seguro para un intercambio eficiente de información entre las autoridades que participan en la gestión de fronteras;

— prevenir la circulación de documentos de identidad falsos mediante el aumento de la cuota de reconocimiento y una mayor sensibilización pública sobre la importancia de la posesión de documentos de identidad correctos;

— incrementar el rendimiento del personal directivo y técnico de la gestión de fronteras a través de las actividades de capacitación adecuadas.

IV. Antecedentes de la Decisión, pretensiones y procedimiento

A. *Antecedentes del litigio*

22. La Decisión impugnada fue objeto de una reunión del comité de reglamentación previsto en el Reglamento nº 443/92, celebrada los días 17 y 18 de noviembre de 2004. Sin embargo, dado que varios Estados miembros albergaban dudas sobre la base jurídica escogida para la Decisión, ésta no fue adoptada en dicha reunión sino que se remitió su adopción al procedimiento escrito. Éste concluyó el 7 de diciembre de 2004 con una resolución favorable aprobada por mayoría cualificada. Como consecuencia, la Comisión adoptó la Decisión impugnada el 21 de diciembre de 2004.

23. La Decisión no fue publicada en el Diario Oficial. El 14 de diciembre de 2004 se remitió al Parlamento el acta de las reuniones de los días 17 y 18 de noviembre de 2004.

24. Seguidamente, dos miembros del Parlamento formularon preguntas escritas a la Comisión [5] para obtener más información sobre la Decisión impugnada. La Comisión respondió a dichas preguntas el 14 de marzo [6] y el 22 de abril de 2005. [7]

25. Mediante escrito de 25 de mayo de 2005, la Comisión de Desarrollo del Parlamento solicitó a la Comisión que le diera traslado del texto de la Decisión impugnada. La Comisión sostiene que respondió a dicha solicitud mediante escrito de 22 de junio de 2005.

26. Sin embargo, el Parlamento alega que no recibió respuesta alguna. Sólo después de

5 — Preguntas escritas nº P-0619/05 del diputado Glenys Kinnock y nº E-0578/05 del diputado Gay Mitchell.

6 — El texto de la respuesta puede consultarse en http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119907&LEVEL=3&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

7 — El texto de la respuesta puede consultarse en http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119233&LEVEL=2&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

haber formulado una nueva petición el 26 de agosto de 2005, recibió una respuesta el 9 de septiembre de 2005, la cual llegó acompañada de una copia de la Decisión impugnada. Por lo tanto, el Parlamento no tuvo conocimiento del contenido de la Decisión impugnada hasta el 9 de septiembre de 2005.

27. Es pacífico entre las partes que previamente ya existió correspondencia entre agentes del Parlamento y de la Comisión, cuyo objeto era la Decisión impugnada.

28. Así, el 12 de mayo de 2005, una agente de la delegación de la Comisión en Manila envió documentos relativos al proyecto a la secretaría de la Comisión de Desarrollo del Parlamento. No obstante, no existe acuerdo entre las partes sobre la cuestión de si entre tales documentos se encontraba también el texto de la Decisión impugnada.

29. El 19 de julio de 2005, a petición de un miembro del Servicio Jurídico del Parlamento, un miembro del Servicio Jurídico de la Comisión envió el texto de la Decisión impugnada por correo electrónico. El miembro del Servicio Jurídico del Parlamento confirmó asimismo la recepción del texto por correo electrónico en esa misma fecha.

B. *Pretensiones y procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

30. Mediante su recurso interpuesto el 17 de noviembre de 2005, el Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la Decisión por la que se aprobó un proyecto de financiación relativo a la seguridad de las fronteras en Filipinas, cuya financiación debía imputarse a la línea presupuestaria 19 10 02 del presupuesto general de las Comunidades Europeas (Philippine Border Management Project; nº ASIA/2004/016-924), adoptada en ejecución del Reglamento (CEE) nº 443/92 del Consejo, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia.

— Condene en costas a la Comisión.

31. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso y, en cualquier caso, lo desestime por infundado.

— Resuelva sobre las costas como proceda en Derecho.

32. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 2006, se admitió la intervención del Reino de España como parte coadyuvante en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

33. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia las partes han formulado observaciones escritas y orales. La parte coadyuvante ha intervenido en la fase escrita del procedimiento.

V. Apreciación

A. *Sobre la admisibilidad del recurso*

1. Plazo para interponer el recurso

34. La Comisión alega que debe declararse la inadmisibilidad del recurso, dado que no se interpuso dentro del plazo de dos meses a partir del día en que el Parlamento tuvo conocimiento de la Decisión impugnada.

35. El hecho de que la Comisión al mismo tiempo alegue que no desea oponer la excepción de inadmisibilidad resulta irrelevante, ya que la observancia del plazo para interponer el recurso debe ser examinada de oficio por el Tribunal de Justicia por tratarse de una norma de Derecho imperativo. [8]

36. Con arreglo al artículo 230 CE, párrafo quinto, los recursos de anulación deben interponerse en el plazo de dos meses. Este plazo comienza 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.

37. La Decisión impugnada no fue publicada en el Diario Oficial. Del artículo 254 CE, apartados 1 y 2, no resulta tampoco obligación alguna de publicar la Decisión impugnada. Habida cuenta de que el Parlamento no es destinatario de la Decisión impugnada, ésta no le fue formalmente comunicada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 254 CE, apartado 3. Por consiguiente, el cómputo del plazo de dos meses para la interposición del recurso comenzó en el presente asunto, el día en que el Parlamento tuvo efectivamente conocimiento de la Decisión impugnada.

38. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [9] un demandante tiene conocimiento efectivo del acto impugnado desde la fecha en que tuvo conocimiento exacto del contenido y de la motivación del acto de que se trate. Sólo entonces se encuentra en situación de ejercer plenamente su derecho a interponer un recurso. A estos efectos, no basta con un conocimiento de un escueto

8 — Véanse las sentencias de 8 de mayo de 1973, Gunnella/Comisión (33/72, Rec. p. 475), apartados 3 y 4; de 12 de julio de 1984, Moussis/Comisión (227/83, Rec. p. 3133), apartado 12, y de 23 de enero de 1997, Coen (C-246/95, Rec. p. I-403), apartado 21.

9 — Véanse sólo las sentencias de 5 de marzo de 1980, Könecke/Comisión (76/79, Rec. p. 665), apartado 7, y de 6 de diciembre de 1990, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie/Comisión (C-180/88, Rec. p. I-4413), apartado 22.

resumen de la decisión controvertida, sino que dicho conocimiento debe referirse al texto de la decisión. [10]

39. Por consiguiente, debe examinarse a partir de qué fecha el Parlamento tuvo conocimiento exacto del contenido y de la motivación de la Decisión, es decir, del texto de la Decisión impugnada.

40. El envío al Parlamento del acta de la reunión de la Comisión de Comitología celebrada los días 17 y 18 de noviembre de 2004 no puede considerarse que constituya como tal la toma de conocimiento de la Decisión. En efecto, de tal acta de la reunión se desprende que no se había adoptado todavía la Decisión impugnada, sino que, ante la imposibilidad de alcanzar un consenso, se optó por remitir su adopción al procedimiento escrito. Por lo tanto, con el acta de la reunión el Parlamento no había tomado aún conocimiento de la Decisión impugnada.

41. Consta que la Comisión de Desarrollo del Parlamento recibió el texto de la Decisión impugnada mediante escrito de la Comisión de 2 de septiembre de 2005, que llegó al Parlamento el 9 de septiembre de 2005. Por consiguiente, es en esa fecha cuando dicha Comisión y, por ende, también el Parlamento, a quien debe imputarse dicho conocimiento, tuvo conocimiento del contenido exacto de la Decisión. Si se adopta esa fecha como punto de partida para calcular el plazo para interponer el recurso, el Parlamento Europeo, en virtud de los diez días de plazo por razón de la distancia previsto en el artículo 81, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal del Justicia, interpuso su recurso dentro del plazo, al haberlo presentado el 17 de noviembre de 2005.

42. Por consiguiente, la inadmisibilidad del recurso por inobservancia del plazo previsto para interponerlo sólo podría declararse si se demostrara que el Parlamento tuvo conocimiento previo del acto, es decir, con anterioridad al 9 de septiembre de 2005. Sin embargo, ninguno de los hechos alegados por la Comisión permite llegar a la conclusión de que el Parlamento tuvo dicho conocimiento previo.

43. No puede adoptarse como fecha de un conocimiento previo del Parlamento la que figura en un escrito de la comisaria competente remitido a la Comisión de Desarrollo del Parlamento el 22 de junio de 2005. En efecto, en relación con las afirmaciones del Parlamento de que nunca recibió dicho escrito, la Comisión no ha aportado prueba alguna de que la Comisión de Desarrollo recibiera efectivamente dicho escrito, al que supuestamente acompañaba el texto de la Decisión.

44. En el mismo sentido, a falta de pruebas de la recepción, no puede considerarse en el presente asunto que la Secretaría de la Comisión de Desarrollo recibió de la delegación de la Comisión en Manila, ya el 12 de mayo de 2005, el texto de la Decisión

10 — Véase la sentencia de 9 de enero de 1997, Comisión/Socurte y otros (C-143/95 P, Rec. p. I-1) apartado 32.

impugnada. En efecto, el Parlamento niega haber recibido en tal ocasión el texto de la Decisión impugnada. La Comisión tampoco ha aportado prueba alguna sobre este particular.

45. Por último, el Parlamento tampoco tuvo conocimiento del texto de la Decisión impugnada en virtud de la comunicación que tuvo lugar entre los miembros de los Servicios Jurídicos de la Comisión y del Parlamento. Es cierto que consta que un agente del Parlamento recibió el 19 de julio de 2005 una copia de la Decisión controvertida. Si se adoptara esta fecha como fecha de toma de conocimiento de la Decisión, el recurso del Parlamento sería extemporáneo.

46. No obstante, el conocimiento que un miembro de su Servicio Jurídico pudiera tener no es imputable al Parlamento puesto que consta que el contacto en el que se basó tal conocimiento fue de carácter meramente informal. No puede atribuirse al Parlamento el conocimiento informal de uno sólo de sus agentes. En efecto, no puede presuponerse que las informaciones adquiridas de un modo informal se transmitan directamente al servicio competente del Parlamento, sobre todo porque, tal como se desprende de los autos, el agente en cuestión asumió que la información sería comunicada al Parlamento también de modo oficial.

47. Sin embargo, otra apreciación de la admisibilidad del recurso podría desprenderse de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, con independencia de la fecha en que haya tenido conocimiento efectivo, debe considerarse que un recurso es extemporáneo cuando quien tenga conocimiento de la existencia de un acto que le afecta, no proceda a solicitar su texto íntegro en un plazo razonable. [11]

48. Con carácter preliminar, debe analizarse la cuestión de si este plazo de solicitud se aplica también a las instituciones como demandantes privilegiadas. [12] En contra de ello, podría argumentarse, por una parte, que en el caso de la Decisión impugnada no se trata de un «acto que afecta» al Parlamento en el sentido de esta jurisprudencia. Al Parlamento un acto no le *afecta* directamente del mismo modo que a una empresa privada. Por consiguiente, para una empresa resulta mucho más fácil saber que ha sido adoptada una medida que le afecta y que exige que solicite el texto íntegro de la medida. La situación del Parlamento, como parte demandante privilegiada, no es comparable con esta situación, ya que son numerosas las decisiones adoptadas que podrían constituir motivos para la interposición de un recurso de anulación por parte

11 — Véanse las sentencias Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie/Comisión, citada en la nota 9, apartado 22; de 6 de julio de 1988, Dillinger Hüttenwerke/Comisión (236/86, Rec. p. 3761), apartado 14, y de 14 de mayo de 1998, Windpark Groothusen/Comisión (C-48/96 P, Rec. p. I-2873), apartado 20.

12 — En la sentencia de 19 de febrero de 1998, Comisión/Consejo (C-309/95, Rec. p. I-655), apartado 18, se menciona también el plazo de solicitud en relación con un procedimiento en el que las instituciones son parte, pero no se efectúa un examen concreto.

del Parlamento. Si la mera existencia del conocimiento de una disposición potencialmente anulable hiciera nacer para el Parlamento la obligación de pedir su texto íntegro, se estaría imponiendo una carga nada desdeñable a la organización del trabajo parlamentario. Por lo tanto, la existencia de un plazo de solicitud puede constituir un obstáculo adicional para el ejercicio efectivo por el Parlamento de su derecho a recurrir.

49. En cambio, a favor de la exigencia de un plazo de impugnación (y de la obligación adicional del demandante vinculada a ella de solicitar el texto íntegro de una disposición en un plazo razonable), podría invocarse el bien jurídico superior que tutela, a saber, la seguridad jurídica. [13] Además, el presente asunto pone de manifiesto a la perfección que la interposición del recurso dentro del plazo previsto al efecto es muy importante para la seguridad jurídica. De hecho, en el presente asunto, en virtud de la Decisión impugnada, la Comunidad ha contraído obligaciones frente a una organización internacional por la gestión del proyecto y seguramente también ha efectuado ya los pagos iniciales.

50. Puede encontrarse un punto de equilibrio entre estos dos intereses contrapuestos –la necesidad de seguridad jurídica, por un lado, y el derecho a un recurso efectivo del Parlamento, por otro– si se exige al Parlamento, cuando sea parte demandante, un alto grado de conocimiento de un acto jurídico, para que empiece a correr el plazo para solicitar el texto. Las peculiaridades de un recurrente institucional pueden tenerse también en cuenta eventualmente para resolver la cuestión de qué plazo se considera razonable.

51. En el presente asunto, es pacífico entre las partes que el Parlamento, desde el 14 de marzo de 2005, tuvo conocimiento de la respuesta de la comisaria competente a una pregunta escrita formulada por un miembro del Parlamento en relación con la Decisión impugnada. En esta respuesta, la Comisión aclaraba que la Decisión impugnada había sido adoptada el 21 de diciembre de 2004 y exponía su fundamento jurídico y sus principales objetivos. Ahora bien, de ello se desprende que, aun cuando se exigiera un elevado nivel de conocimiento de la existencia de una Decisión anulable, procede considerar que en el presente asunto el Parlamento tuvo conocimiento, desde esa fecha, de los aspectos decisivos de la Decisión anulable y, por lo tanto, que estaba obligado a solicitar dentro de un plazo razonable el texto de la Decisión.

52. El Parlamento no pidió el texto de la Decisión impugnada hasta el 25 de mayo de 2005, es decir, más de dos meses después de haber tenido conocimiento de la existencia de la Decisión impugnada.

13 — Véase la sentencia de 12 de octubre de 1978, Comisión/Bélgica (156/77, Rec. p. 1881) apartados 21 a 24. Además, las disposiciones comunitarias en materia de plazos procesales responden a la necesidad de evitar cualquier discriminación o trato arbitrario en la administración de la justicia, véanse, en particular, la sentencia de 26 de noviembre de 1985, Cockerill-Sambre/Comisión (42/85, Rec. p. 3749), apartado 10, y el auto de 7 de mayo de 1998, Irlanda/Comisión (C-239/97, Rec. p. I-2655), apartado 7.

53. Un plazo de más dos meses ya no puede ser considerado razonable, ni siquiera en atención a la situación particular de un recurrente institucional. [14] En efecto, el plazo para solicitar el texto no puede tener, en todo caso, una duración superior a la del plazo de interposición del recurso, que para el recurrente institucional es también de sólo dos meses.

54. Por consiguiente, el Parlamento Europeo no interpuso el recurso dentro del plazo señalado al efecto. Por lo tanto, el recurso es inadmisible.

B. *Fundamentación del recurso*

55. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia discrepe de mis conclusiones acerca de la admisibilidad del recurso, procedo a examinar seguidamente con carácter subsidiario la fundamentación del recurso.

56. En su recurso, el Parlamento alega un único motivo. En su opinión, la Comisión excedió las competencias de ejecución que le atribuye el Reglamento nº 443/92. Según el Parlamento, la Decisión impugnada tiene por objeto la lucha contra el terrorismo internacional y la criminalidad internacional. Habida cuenta de que estas finalidades no se mencionan de manera expresa en el Reglamento nº 443/92, la Decisión impugnada no podía fundamentarse en esa base jurídica.

57. En cambio, la Comisión sostiene que del hecho de que no se mencionen expresamente las medidas para luchar contra el terrorismo en el Reglamento nº 443/92 no supone que el acto impugnado no pueda fundamentarse en ella.

58. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una medida de ejecución, adoptada sin consultar al Parlamento, deberá respetar las disposiciones adoptadas en el acto jurídico de base tras consultar al mismo Parlamento. [15] A continuación, debe examinarse si la Decisión impugnada pudo adoptarse válidamente sobre la base del Reglamento nº 443/92. En la Decisión impugnada se establece que ésta se fundamenta «en particular en los artículos 7 y 8» del Reglamento. Sin embargo, en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, la Comisión invocó asimismo los artículos 5, párrafo séptimo, y 6 del Reglamento.

14 — Véase el auto de 5 de marzo de 1993, Ferriere Acciaierie Sarde (C-102/92, Rec. p. I-801), apartado 19.

15 — Véase la sentencia de 18 de junio de 1996, Parlamento/Consejo (C-303/94, Rec. p. I-2943), apartado 23.

1. Artículo 6 del Reglamento nº 443/92

59. Los artículos 4 a 6 regulan la ayuda financiera y técnica. Con arreglo al artículo 6, la ayuda financiera y técnica se extenderá a los PVD-ALA relativamente más avanzados, especialmente en los ámbitos que allí se enumeran. Entre estos ámbitos, se cita en el quinto guión del artículo 6 el «refuerzo institucional, especialmente de la administración pública».

60. El Proyecto aprobado en virtud de la Decisión impugnada tiene por objeto el examen y la evaluación de los métodos nacionales existentes de gestión de fronteras, el desarrollo de un sistema informático para un intercambio eficiente de información, la disminución de la circulación de documentos de identidad falsos y la formación del personal de la gestión de fronteras.

61. En un sentido amplio, el concepto de «administración pública» incluye cualquier administración que desempeña actividades estatales. Si se parte de ese concepto amplio de administración pública, la gestión de fronteras y las autoridades encargadas de dicha gestión de fronteras también pueden ser consideradas «instituciones» y «administración pública» y, por lo tanto, las medidas previstas en el proyecto pueden ser consideradas como una ayuda al refuerzo institucional, especialmente de la administración pública.

62. Por consiguiente, si se parte sólo de su tenor literal, del artículo 6 no se desprende que haya ninguna limitación en cuanto al tipo de administración pública que puede ser destinataria de la ayuda financiera y técnica a efectos del Reglamento. Sin embargo, si se atiende únicamente a la redacción del artículo 6, también tendrían cabida en él, por ejemplo, medidas para fomentar la administración militar, con lo cual su ámbito de aplicación sería prácticamente ilimitado. Se plantea entonces la cuestión de si este sentido amplio del artículo 6 es compatible con la *ratio legis* del Reglamento nº 443/92.

63. La respuesta a esta cuestión es negativa, ya que, aunque del tenor literal del artículo 6 no se desprenda ninguna limitación, ésta resulta del propio Reglamento nº 443/92. En el contexto del artículo 6, el respaldo a la administración debe igualmente enmarcarse en el concepto de ayuda al desarrollo que subyace al Reglamento nº 443/92. El respaldo a la administración pública no puede constituir un objetivo autónomo, sino que mediante él debe perseguirse directamente uno de los objetivos de desarrollo del Reglamento nº 443/92. Por lo tanto, el artículo 6 comprende únicamente aquel respaldo a la administración que se dirija principalmente a lograr los objetivos de desarrollo del Reglamento. Así, por ejemplo, las medidas de respaldo a la administración encargada de la organización de las eleccio-

nes se dirigen a lograr el objetivo de desarrollar la democratización [16] mencionado en el Reglamento, mientras que el respaldo a la administración agraria persigue la seguridad alimentaria a la que también se refiere el Reglamento. [17]

64. Por consiguiente, procede examinar a continuación si el objetivo perseguido por la Decisión impugnada está comprendido entre los objetivos de desarrollo que figuran en Reglamento nº 443/92.

65. La Decisión impugnada menciona como objetivo inmediato («purpose») el apoyo al Gobierno filipino en la mejora de la seguridad y la gestión de las fronteras. Como objetivo a más largo plazo («overall objective») cita el apoyo al Gobierno filipino en la aplicación de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas [en lo sucesivo, «Resolución ONU 1373 (2001)»] para luchar contra el terrorismo y la criminalidad internacional.

66. La Decisión impugnada y la descripción del proyecto no aportan ningún dato esencial que permita establecer una relación entre el problema específico del terrorismo internacional y de la criminalidad internacional, por un lado, y la situación de desarrollo de Filipinas, por otro.

67. Sin embargo, la descripción del proyecto hace referencia en un punto a las amenazas terroristas de las que el Gobierno filipino ha sido objeto, en particular tras las últimas elecciones, y en otro punto se refiere a la provincia de Mindanao, conocida por su inestabilidad. La Decisión impugnada reconoce que entre sus objetivos figura también mejorar la estabilidad y la seguridad de Filipinas.

68. Por lo tanto, es preciso examinar a continuación si el artículo 6 del Reglamento comprende medidas dirigidas fundamentalmente a mejorar la seguridad y la estabilidad internas.

69. Se puede admitir sin mayor problema la tesis de la Comisión según la cual la seguridad y la estabilidad pueden constituir presupuestos básicos para cualquier desarrollo ulterior. De las observaciones formuladas por el Parlamento en la vista oral se desprende asimismo que, en principio, no pretende negar categóricamente la existencia de una relación entre estabilidad y desarrollo.

70. Ahora bien, el Reglamento nº 443/92 no contiene referencia alguna a la estabilidad y a la seguridad. Si bien es cierto que el Reglamento establece en su séptimo considerando que con el Reglamento no sólo se confirman los ámbitos de acción tradicionales, sino que se deben determinar nuevas

16 — Véase el artículo 5, párrafo séptimo, del Reglamento nº 443/92.

17 — Véase el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento nº 443/92.

prioridades. Sin embargo, la estabilidad y la seguridad no figuran entre los nuevos ámbitos de intervención que allí se mencionan.

71. Es evidente que el Reglamento no realiza una enumeración taxativa de las nuevas prioridades. Sin embargo, ante la falta de otros elementos de apoyo en el texto del Reglamento a los que poder acudir, del hecho que el listado no tenga carácter taxativo no puede deducirse que cualquier nuevo ámbito de acción imaginable tenga cabida en el ámbito de aplicación del Reglamento. A tal efecto, debería poder encontrarse un fundamento en el propio texto del Reglamento.

72. No obstante, dicho fundamento no figura en el texto del Reglamento. La propia Comisión invocó en este sentido en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia que sólo a partir de estos últimos años el concepto de ayuda al desarrollo ha experimentado una transformación, de modo que pueden tener cabida en él medidas dirigidas a mejorar la seguridad y la estabilidad, con el fin de garantizar así que se cumplan los presupuestos básicos para continuar el desarrollo. A este respecto, hace referencia a varios documentos, entre ellos a una Comunicación de la Comisión del año 2003 [18] y a la Declaración del Milenio de Naciones Unidas del año 2000. [19] Con todo, la propia Comisión reconoce que este sentido amplio de ayuda al desarrollo no es el que subyace precisamente en el Reglamento nº 443/92.

73. De este modo, no existen elementos que induzcan a pensar que el concepto originario de ayuda al desarrollo en el que se basa el Reglamento nº 443/92, y que constituye su objeto, incluya también medidas para luchar contra el terrorismo y para fomentar la estabilidad y la seguridad internas.

74. Se ha de coincidir con el Reino de España en que se puede conferir a la Comisión una amplia facultad discrecional en la ejecución del Reglamento nº 443/92. Sin embargo, dicha facultad puede referirse únicamente a las modalidades y a los tipos de medidas de ayuda, es decir, sólo a dónde, cuántos y qué proyectos concretos se realizarán.

75. Esta facultad discrecional no es tan amplia como para permitir que la Comisión, al ejecutar el Reglamento nº 443/92, pueda seguir definiendo posteriormente el concepto de ayuda al desarrollo y extenderlo a

18 — Comunicación «Gobernanza y desarrollo», COM (2003) 615 final.

19 — La Declaración del Milenio A/RES/55/2 se puede consultar en http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf

nuevos ámbitos de acción, para adaptarlo así a la última evolución del concepto de ayuda al desarrollo.

76. No sería lícito interpretar que las competencias de ejecución reconocidas a la Comisión en el Reglamento nº 443/92 incluyen también la facultad de seguir definiendo el concepto de ayuda al desarrollo.

77. En efecto, aunque la jurisprudencia del Tribunal de Justicia interprete ampliamente el concepto de «ejecución», [20] éste también ha declarado que el régimen de los «elementos esenciales» debe reservarse a los actos de base. [21] Entre los «elementos esenciales» se cuentan aquellas disposiciones en virtud de las cuales deben aplicarse las directrices fundamentales de la política comunitaria. [22]

78. La ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento a un nuevo ámbito de acción de la ayuda al desarrollo constituido por la «seguridad y estabilidad», habida cuenta del alcance de las consecuencias que de dicha ampliación resultarían, debe enmarcarse en el ámbito de los «elementos esenciales de la materia que debe regularse» y no ya en el ámbito de la mera «ejecución».

79. En efecto, se trata aquí de una cuestión relativa a la orientación básica de la política de ayuda al desarrollo, que no puede ser delegada en la Comisión. Tal ampliación del concepto de ayuda al desarrollo sólo habría podido realizarse mediante una modificación del Reglamento de base siguiendo el procedimiento de modificación previsto en el Tratado, el cual, a diferencia del procedimiento de comitología, se caracteriza por una transparencia y una legitimación democrática mayores.

80. Por consiguiente, la introducción de nuevos ámbitos de acción en la ayuda al desarrollo debe reservarse al acto jurídico de base y el Reglamento nº 443/92 debe interpretarse, por consiguiente, en el sentido de que no atribuye a la Comisión, en el marco de ejecución del Reglamento, la facultad de crear un nuevo ámbito de acción dentro del ámbito de aplicación del Reglamento.

81. A este respecto, es preciso recordar asimismo que, ya en el año 2002, la Comisión presentó al Parlamento un proyecto de modificación del Reglamento nº 443/92, en el que, de manera explícita, se mencionaba la lucha contra el terrorismo como uno de los

20 — Véanse las sentencias de 19 de noviembre de 1998, Portugal/Comisión (C-159/96, Rec. p. I-7379), apartado 40; de 30 de octubre de 1975, Rey Soda (23/75, Rec. p. 1279), apartado 10; de 29 de junio de 1989, Vreugdenhil y otros (22/88, Rec. p. 2049), apartado 16, y de 17 de octubre de 1995, Países Bajos/Comisión (C-478/93, Rec. p. I-3081), apartado 30.

21 — Véanse las sentencias de 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión (C-240/90, Rec. p. I-5383), apartado 36; de 13 de octubre de 1992, Portugal y España/Consejo (C-63/90 y C-67/90, Rec. p. I-5073), apartado 14; de 16 de junio de 1987, Romkes (46/86, Rec. p. 2671), apartado 16, y de 17 de diciembre de 1970, Köster (25/70, Rec. p. 1161), apartado 6. A este respecto, véanse también mis conclusiones presentadas el 8 de septiembre de 2005 en el asunto Reino Unido/Consejo (sentencia de 6 de diciembre de 2005, C-66/04, Rec. p. I-10553), puntos 50 y ss.

22 — Sentencia Alemania/Comisión, citada en la nota 21, apartado 37.

ámbitos de acción de la ayuda al desarrollo.[23] Sin embargo, este procedimiento legislativo fue un fracaso. Hasta la aprobación el Reglamento (CE) nº 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad,[24] no entró en vigor un acto jurídico de base en el que por primera vez se prevén, en el ámbito de la ayuda al desarrollo, medidas para fomentar la estabilidad y la seguridad y luchar contra el terrorismo.

82. De la circunstancia de que el Reglamento nº 443/92 fuera adoptado sobre la base del artículo 235 del Tratado CE (actualmente artículo 308 CE) tampoco se desprende un resultado diferente. En opinión de la Comisión, de ello resulta que el Reglamento debe ser objeto de una interpretación amplia. Pero este razonamiento no es convincente. Sólo por el hecho de que un Reglamento haya sido adoptado sobre la base de la competencia subsidiaria del artículo 308 CE, no puede deducirse que ésta a su vez deba interpretarse también más ampliamente, de modo que constituya una facultad discrecional que permita completar la competencia básica reconocida en relación con las medidas de ejecución.

83. En síntesis, es preciso declarar, por lo tanto, que la Decisión impugnada no puede tener por base jurídica el artículo 6. Aunque a primera vista pudiera parecer que el objeto del proyecto aprobado en virtud de la Decisión impugnada está comprendido en el concepto amplio de «refuerzo de la administración pública», sin embargo, al tener por finalidad la lucha contra el terrorismo, está persiguiendo un objetivo que no se corresponde con el concepto de ayuda al desarrollo que subyace al Reglamento nº 443/92.

84. Contrariamente a lo que sostiene la Comisión, de la citada interpretación del Reglamento no se desprende en absoluto que numerosos proyectos comunitarios de ayuda al desarrollo que se ocupan de cuestiones de seguridad –como por ejemplo las medidas para eliminar las minas terrestres– no encuentren un fundamento jurídico suficiente en el Reglamento nº 443/92. En efecto, en particular el ejemplo de los proyectos de eliminación de minas demuestra claramente que las medidas relativas a la seguridad pueden encontrar fácilmente su fundamento jurídico en el Reglamento, siempre que se dirijan de modo directo a lograr alguno de los objetivos mencionados expresamente en el Reglamento (entre ellos, el desarrollo del sector rural, la mejora del grado de seguridad alimentaria y la protección de la infancia con arreglo al artículo 5, párrafos primero y noveno).

85. A este respecto, es preciso puntualizar, asimismo, que las consideraciones antes realizadas no implican ninguna toma de posición sobre la definición que debe adoptarse del concepto de ayuda al desarrollo de los artículos 177 CE y siguientes.

86. En particular, al interpretar el Tratado, contrariamente a lo que sucede en el caso de la ejecución de un reglamento, puede tenerse en cuenta la evolución experimentada por el

23 — COM(2002) 340 final, de 2 de julio de 2002.
24 — DO L 327, p. 1.

concepto de ayuda al desarrollo. Con arreglo al artículo 177 CE, apartado 3, en tal interpretación deben tomarse en consideración asimismo los nuevos y más amplios objetivos de ayuda al desarrollo, establecidos en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales. Por lo tanto, la coyuntura internacional puede influir en la definición de la competencia general de la Comunidad, sin por ello influir al mismo tiempo en el reparto interno de competencias entre los órganos comunitarios.

87. Por consiguiente, en el marco del Tratado, las medidas que tienen por objeto la seguridad y estabilidad internas pueden basarse en la competencia relativa a la ayuda al desarrollo, siempre que el objetivo fundamental de tales medidas, en el sentido de la sentencia Portugal/Consejo, [25] sea el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo y la lucha contra la pobreza. Cuando la seguridad y la estabilidad internas de un país constituyan los requisitos básicos para su desarrollo ulterior, las medidas dirigidas a garantizar la seguridad pueden constituir también medidas de ayuda al desarrollo a efectos del artículo 177 CE.

2. Artículo 5, párrafo séptimo, del Reglamento nº 443/92

88. La Decisión impugnada tampoco puede basarse en el artículo 5, párrafo séptimo, del Reglamento nº 443/92, según el cual la ayuda financiera y técnica «en este sentido, [...] deberá asignarse a proyectos concretos relativos a la democratización, la buena gestión pública eficaz y justa y los derechos humanos».

89. En el artículo 5, párrafo séptimo, la supeditación del apoyo a la administración a determinadas condiciones se desprende de su propio tenor literal. En efecto, mediante la frase introductoria «en este sentido» el párrafo séptimo hace referencia a los dos párrafos anteriores, que tienen por objeto las dimensiones humana y cultural del desarrollo. Por lo tanto, el refuerzo de la administración a efectos del artículo 5, párrafo séptimo, debe enmarcarse en un contexto de desarrollo humano y cultural.

90. Este extremo es puesto de relieve asimismo por el contexto en el que se hace referencia al apoyo a la gestión pública en el párrafo séptimo. En efecto, en esta disposición, junto a dicho apoyo se mencionan también los proyectos relativos a la democratización y a los derechos humanos. Resulta significativo igualmente el hecho de que en el citado precepto se hable no sólo de una buena gestión eficaz sino también de una gestión pública justa. Por consiguiente, el apoyo a la gestión pública a efectos del artículo 5 se enmarca en el contexto de los derechos humanos, la democracia y del Estado de Derecho.

25 — Sentencia de 3 de diciembre de 1996 (C-268/94, Rec. p. I-6177), punto 2 del sumario y apartado 39.

91. En consecuencia, no puede basarse en el artículo 5, párrafo séptimo, cualquier tipo de apoyo a la administración, sino únicamente aquel que se dirija principalmente a lograr los objetivos y valores que allí se mencionan, es decir, un apoyo destinado en esencia al desarrollo cultural y humano, a la democracia y a los derechos humanos.

92. La Decisión impugnada menciona como objetivo propio la lucha contra el terrorismo y la criminalidad internacional.

93. Ciertamente, el terrorismo y la criminalidad internacional pueden, por su parte, tener consecuencias en el proceso de democratización y en los derechos humanos, de modo que las medidas destinadas a luchar contra ellos también contribuyen indirectamente a la democratización y al desarrollo humano. Sin embargo, si se admitiera que tales vínculos indirectos son suficientes para que una medida pudiera ser calificada de medida de apoyo a la gestión pública a efectos del artículo 5, párrafo séptimo, del Reglamento, resultaría casi imposible delimitar el ámbito de aplicación de la citada disposición. Pero, sobre todo, no se explicaría por qué el Reglamento realiza la distinción entre ayuda financiera y técnica, por un lado, y cooperación económica, por otro, cuando no podrían ignorarse las consecuencias que las medidas económicas dirigidas a lograr el mero bienestar pueden tener en el desarrollo de la democratización y de los derechos humanos, y cuando tales medidas estarían ya comprendidas en el concepto amplio de apoyo a la gestión pública.

94. La Decisión impugnada no presenta un vínculo estrecho con el apoyo al desarrollo cultural y humano que se exige en el marco del artículo 5, párrafo séptimo, del Reglamento, de modo que tampoco puede fundamentarse en esta disposición. Aunque la descripción del proyecto de que se trata identifique asimismo formalmente los derechos humanos como una cuestión transversal («crosscutting issue») del proyecto y señale también la reducción de la trata de seres humanos como posible consecuencia de una gestión más eficaz de las fronteras, esta mención de un mero e hipotético efecto colateral no cambia la exigencia de que la medida deba ser apreciada por su contenido sustancial, el cual, en el presente asunto –como ya se ha expuesto anteriormente– no se halla comprendido en el artículo 5, párrafo séptimo.

3. Artículos 7 y 8 del Reglamento nº 443/92

95. Procede examinar, por último, si la Decisión impugnada podía ser adoptada válidamente sobre la base de los artículos 7 y 8 del Reglamento nº 443/92.

96. Los artículos 7 y 8 del Reglamento tienen por objeto la *cooperación económica* de la Comunidad con los PVD-ALA. El artículo 7, párrafo primero, establece que la cooperación económica, en interés recíproco de la Comunidad y de los países asociados, contribuirá al desarrollo de los PVD-ALA ayudándoles a afianzar sus capacidades institucionales para conseguir un entorno más favorable a las inversiones y al desarrollo. El artículo 8, número 2, cita como uno de los tres sectores en los que se llevará a cabo la cooperación económica «la mejora del apoyo institucional que deberá ir acompañado de una intensificación del diálogo con los interlocutores para que el entorno económico, legislativo, reglamentario y social se haga más propicio al desarrollo».

97. Como se ha expuesto anteriormente, si se realiza una interpretación amplia de los conceptos en cuestión, pueden considerarse también las medidas aprobadas en virtud de la Decisión impugnada, como ayuda al refuerzo institucional o como mejora del apoyo institucional en el marco de los artículos 7 y 8.

98. No obstante, tampoco los artículos 7 y 8 prevén que las medidas de refuerzo institucional constituyan un objetivo autónomo en sí mismo. Al contrario, las instituciones deben ser reforzadas en los PVD-ALA precisamente «para conseguir un entorno más favorable a las inversiones y al desarrollo» y «para que el entorno económico, legislativo, reglamentario y social se haga más propicio al desarrollo». Por consiguiente, los artículos 7 y 8 del Reglamento no pueden fundamentar jurídicamente cualquier tipo de ayuda al refuerzo institucional sino únicamente aquella ayuda que se dirija de modo principal a favorecer la economía y las inversiones. Es necesario que exista un vínculo estrecho y específico entre las medidas en cuestión y, precisamente, el apoyo a la economía. Las medidas que sólo indirectamente tienen también consecuencias en el desarrollo económico (por ejemplo, garantizando unas condiciones de seguridad estables) no cumplen tal requisito.

99. La exigencia de tal vínculo se impone, ya de entrada, por el hecho de que los artículos 7 y 8 del Reglamento figuren en la parte relativa a la «cooperación económica» y porque el significado habitual de dicho concepto no permite incluir todos los sectores de la cooperación y ello porque cualquier forma de cooperación en el fondo tiene consecuencias en las relaciones económicas y en la situación económica de los participantes.

100. Pero, sobre todo, basta con pensar en las eventuales consecuencias que resultarían de una interpretación amplia del concepto analizado para convencernos de que no todas las medidas imaginables con posibles consecuencias en las inversiones y en el desarrollo pueden considerarse medidas para conseguir un entorno más favorable a las inversiones y al desarrollo en el sentido de los artículos 7 y 8 del Reglamento. Esta interpretación tan

amplia del concepto equivaldría, de hecho, a una *delegación general de competencias* otorgada a la Comisión por el autor del Reglamento para respaldar, bajo la mera etiqueta de «cooperación al desarrollo», cualquier proyecto estatal en los países en vías de desarrollo. En efecto, cualquier medida estatal constituye en el fondo una pieza del mosaico formado por el entorno de las inversiones y del desarrollo, ya que supone consecuencias (de alcance e intensidad variables) al menos indirectas para la economía.

101. El vínculo directo y esencial exigido por los artículos 7 y 8 del Reglamento nº 443/92 entre la Decisión impugnada y el entorno de las inversiones y del desarrollo no se desprende ni de sus considerandos ni de la descripción del proyecto. Tampoco figura en tales disposiciones ninguna referencia sustancial a la situación de la economía y de las inversiones de Filipinas. Asimismo, en la descripción del proyecto se abordan casi de manera exclusiva las cuestiones del terrorismo y de la seguridad.

102. La Decisión impugnada no pone de manifiesto los problemas que se plantean en la situación de las inversiones y de la economía en Filipinas, ni tampoco en qué medida una mejor gestión de las fronteras podría mejorar la situación. Por lo tanto, no permite ver qué consecuencias directas podría producir el proyecto aprobado en la situación de las inversiones y de la economía. Esta afirmación no implica que el apoyo a la gestión de las fronteras no pueda producir consecuencias directas sobre la situación económica: por ejemplo, no podría desconocerse tal efecto económico favorable en el caso de medidas dirigidas a mejorar en las fronteras la gestión aduanera de mercancías. Sin embargo, de la Decisión impugnada no se desprende que ésta se destine fundamentalmente al desarrollo de la economía y de las inversiones.

103. No obstante, las consecuencias meramente indirectas en la situación de las inversiones y de la economía son insuficientes, como se ha expuesto anteriormente, en el marco de los artículos 7 y 8.

104. Por lo tanto, en la medida en que en la descripción del proyecto, en relación con los filipinos que trabajan en el extranjero, se hace referencia al hecho de que la «sostenibilidad de los viajes internacionales» («sustainability of international travel») resulta decisiva para la economía nacional y la estabilidad general de Filipinas, es perfectamente imaginable la existencia de un efecto recíproco entre la gestión eficaz de las fronteras y la protección frente a la inmigración ilegal y los riesgos que de ella se derivan. En el presente asunto, no se expone, ni siquiera se percibe de forma indiciaria, cómo unos controles más modernos de los pasaportes y de las fronteras pueden tener una influencia directa en la situación económica de los trabajadores inmigrantes o en la economía filipina en su conjunto. Al contrario, también en este ámbito se coloca en primer plano la estabilidad de Filipinas.

105. Ciertamente, desde este punto de vista, el proyecto relativo a las fronteras puede tener, por lo tanto, consecuencias en el entorno de las inversiones y del desarrollo. En efecto, las medidas que fomentan la estabilidad y la seguridad internas pueden constituir uno de los muchos factores que contribuyen de modo indirecto a la prosperidad económica.

106. Sin embargo, una medida destinada a mejorar la seguridad y la estabilidad internas y externas no tiene un vínculo estrecho y directo con el fomento de la economía, sino que afecta más bien de manera general a las condiciones básicas de la vida social, política y económica. El entorno de las inversiones y del desarrollo no constituye el aspecto central de tales medidas.

107. Lo mismo cabe decir con respecto a la relación entre seguridad interna y turismo, a la que la Comisión se refirió en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia. En este sentido, se ha de coincidir con la Comisión en que la disposición impugnada puede suponer una contribución al refuerzo de la seguridad y, por lo tanto, una condición básica para la economía y el desarrollo en general, y para el turismo en particular. Sin embargo, este vínculo indirecto y este efecto colateral no permiten que la Decisión impugnada sea calificada de medida de apoyo a las inversiones y a la economía en el sentido de los artículos 7 y 8 del Reglamento.

108. En consecuencia, la Decisión impugnada no guarda una relación estrecha y directa con el apoyo a la economía y, por lo tanto, tampoco puede fundamentarse en los artículos 7 y 8.

4. Competencias presupuestarias

109. Por último, es preciso señalar que, en su escrito de réplica, el Parlamento no sólo ha formulado alegaciones que se refieren a la extralimitación de las competencias de ejecución de la Comisión, sino también otras alegaciones relativas a la infracción de las competencias presupuestarias.

110. Estas alegaciones son extemporáneas en virtud del artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento. Constituyen un nuevo motivo que fue presentado por primera vez en el escrito de réplica. En el escrito de demanda, el Parlamento invocó únicamente un motivo de recurso, limitándose a señalar que las medidas de ejecución infringían el Reglamento nº 443/92.

C. *Síntesis*

111. En resumen, debe considerarse que el recurso es inadmisible porque no se interpuso dentro del plazo establecido. No obstante, si el Tribunal de Justicia tuviera que pronunciarse sobre el fondo del asunto, debería anularse la Decisión impugnada.

VI. Limitación de los efectos de la sentencia

112. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia declare la admisibilidad del recurso, debe pronunciarse también, en caso de dictar un fallo estimatorio, sobre si deben limitarse los efectos de la sentencia. Ciertamente la Comisión no ha solicitado que, de ser estimado el recurso, se mantengan los efectos de la Decisión anulada.

113. Sin embargo, el Tribunal de Justicia puede asimismo hacer uso de oficio de la facultad que le confiere el artículo 231 CE, apartado 2, para mantener los efectos de las decisiones. La anulación de la Decisión se produce en un momento en que ya han sido efectuados pagos en relación con el proyecto vinculado a la Decisión impugnada y se han contraído compromisos, en particular frente a la International Organisation for Migration (Organización Internacional para las Migraciones), a la que se confió la ejecución del proyecto.

114. De este modo, importantes razones de seguridad jurídica, comparables a las que concurren en los casos de anulación de determinados reglamentos, podrían justificar que el Tribunal de Justicia hiciera uso de la facultad que le confiere el artículo 231 CE, apartado 2, en caso de anulación de un reglamento y declarara qué efectos de la Decisión impugnada deben ser mantenidos. [26]

115. En las circunstancias particulares del caso de autos, debe decidirse, por lo tanto, que la anulación no afecta a la validez de los pagos efectuados ni a los compromisos contraídos en virtud de la Decisión controvertida. [27]

VII. Costas

116. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que debe declararse la inadmisibilidad del recurso, procede condenar al Parlamento a cargar con las costas del procedimiento. Conforme al artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, el Reino de España cargará con las costas que le hubiera ocasionado la participación en el procedimiento como coadyuvante.

26 — Véase la sentencia de 12 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión (C-106/96, Rec. p. I-2729), apartados 39 y ss.

27 — Véase la sentencia Reino Unido/Comisión, citada en la nota 26, apartado 42.

VIII. Conclusión

117. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que decida:

1) Desestimar el recurso.

2) El Parlamento Europeo cargará con las costas del procedimiento, salvo las costas en que haya incurrido el Reino de España, que cargará con sus propias costas.