

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. G. FEDERICO MANCINI

presentadas el 4 de diciembre de 1985 \*

Señor Presidente,  
Señores Jueces,

en la partida 3708 del presupuesto comunitario para los ejercicios 1982, 1983 y 1984 (*asunto 294/83*);

1. Los créditos destinados a financiar la campaña de información para las elecciones europeas han originado numerosos recursos presentados por los ecologistas franceses contra las instituciones comunitarias. En particular, «Les Verts — Parti écologiste» (en adelante: Los Verdes) han interpuesto demandas contra:

2) las resoluciones adoptadas en primera lectura el 27 de octubre de 1983 y en segunda lectura el 19 y el 20 de diciembre de 1983 en el marco del procedimiento para la aprobación del presupuesto definitivo de 1984 (*asunto 295/83*);

a) la Comisión y el Consejo de las Comunidades Europeas, para hacer anular:

1) las decisiones de la Comisión, de 20 de junio de 1983, que establecen y adoptan el proyecto preliminar de presupuesto general para el ejercicio 1984 y el proyecto preliminar de presupuesto suplementario para el ejercicio 1983;

3) la decisión de 20 de diciembre de 1983 con la cual el Parlamento aprobó, según el artículo 203 del Tratado CEE, la adopción de tal presupuesto (*asunto 296/83*);

2) la decisión del Consejo, de 22 de julio de 1983, igualmente relativa a los proyectos de presupuesto de 1983 y 1984;

4) todas las decisiones de ejecución del mismo presupuesto relativas a la partida 3708 (*asunto 190/84*);

3) todas las demás decisiones conexas (*asunto 216/83*);

c) el Consejo de las Comunidades, para hacer anular la decisión de 22 de noviembre de 1983 que adopta en segunda lectura el proyecto de presupuesto para 1984 (*asunto 297/83*).

b) el Parlamento Europeo, para hacer anular:

1) las decisiones adoptadas el 12 y el 13 de octubre de 1982 y el 29 de octubre de 1983, la primera, de la Mesa y la segunda, de la Mesa ampliada, sobre el reparto de los créditos consignados

Además, se debe recordar que las decisiones de 22 de julio de 1983 fueron impugnadas también ante el Consejo de Estado francés. Los Verdes las consideraron viciadas por el abuso de poder que, en su opinión, había cometido al participar en su adopción el representante del Gobierno de París en el seno del Consejo de la Comunidad.

\* Traducción del italiano.

2. Conviene, antes que nada, describir el sistema de financiación de las campañas de información para las elecciones europeas ilustrando su génesis y recorriendo su historia.

La decisión de asignar fondos destinados a esta finalidad se origina en 1976 y, en consecuencia, precede al Acta en la que se estableció que el Parlamento sería elegido mediante sufragio universal. La Comisión introdujo en su proyecto preliminar de presupuesto para 1977 la partida 2729, denominándola «Acción de información relativa a la elección del Parlamento Europeo mediante sufragio universal» y dotándola de 400 000 unidades de cuenta. Durante la discusión sobre el presupuesto, el Parlamento enmendó el proyecto aumentando los créditos a 1 millón de unidades de cuenta. La acción informativa, se lee en el comentario de la partida, debe ser concertada con la Asamblea y los créditos se suspenden hasta que esta última haya aprobado el plan de proyectos que la Comisión pretende poner en práctica coordinándolo con sus propios programas. La misma partida figura en el presupuesto 1978 y está dotada con 5 millones de unidades de cuenta.

Siempre en el presupuesto 1977 (sección relativa al Parlamento), se incluyó en el artículo 1001 un crédito de 3 millones de unidades de cuenta, administrado por la Mesa ampliada, suma que debía permitir también al Parlamento informar al público sobre la elección por sufragio universal directo. Para decidir sus modalidades de gestión se instituyó un grupo de trabajo *ad hoc*, presidido por el Presidente del Parlamento y compuesto por los Presidentes de los Grupos Políticos, que el 23 de diciembre de 1976 presentó su informe.

La Mesa ampliada lo aprobó en la reunión de 29 de marzo de 1977 estableciendo los

criterios de reparto de la suma entre los grupos parlamentarios y la forma de control de su empleo. El reparto hubiera debido efectuarse según lo previsto en la partida 3706 (actividades políticas suplementarias). Al definir el tipo de gasto allí comprendido, esta última afirmaba que «los créditos sirven para financiar [...] las actividades de los miembros no inscritos». A falta de una normativa concreta, la referencia a tal texto hace suponer, en consecuencia, que los fondos del artículo 1001 estuvieran destinados a todos los miembros del Parlamento y también por ello a los que no formasen parte de un grupo.

Para el control del gasto se establecieron numerosas disposiciones. Las principales disponían: a) que, mediante acuerdo, los Presidentes de los Grupos se comprometieran a controlar el uso de los fondos, o sea, su destino para fines compatibles con la preparación y el desarrollo de la campaña electoral; b) que, basándose en un informe de la subcomisión «Control de Presupuestos», la Mesa ampliada verificase la regularidad de las operaciones desarrolladas por los grupos. Por el contrario, el control por parte de este órgano no alcanzaba a su legitimidad, o sea, a su respeto de las normas vigentes, ni pretendía comprobar si la gestión financiera de los grupos satisfacía los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

Para los ejercicios 1978 y 1979, el uso de los fondos fue objeto de control por parte del Tribunal de Cuentas, que lo consideró sustancialmente correcto, y de la Comisión de Presupuesto del Parlamento. Como consecuencia de las recomendaciones hechas por esta última, la Mesa ampliada adoptó una nueva decisión (14 de febrero de 1979) que hizo más rigurosas las normas antes recordadas. Se impuso a los grupos que controlar también las sumas pagadas a las confederaciones de partidos o a los partidos nacionales; que no procedieran a efectuar

gastos antes de haber recibido los presupuestos; que tuvieran una contabilidad separada para los fondos destinados a la información; que utilizaran estos últimos con un mínimo de gastos administrativos.

En los presupuestos 1980 y 1981 no se inscribieron sumas por la actividad informativa. En el presupuesto de 1982 aparece la partida 3708, alimentada con una transferencia de 17 390 500 ECUS, a su vez derivados de ahorros en los gastos generales de la institución. Los créditos consignados en dicha partida debían servir para «cofinanciar la preparación de las informaciones relativas a la segunda elección directa, que tendrá lugar en 1984» (DO L 31 de 8.2.1982, pp. 114 y 115); y, para determinar las modalidades de gestión de los mismos, la Mesa constituyó, como lo había hecho ya en 1976, un grupo de trabajo compuesto por el Presidente del Parlamento y los Presidentes de los Grupos Parlamentarios.

El informe del grupo fue aprobado en la reunión de 12 y 13 de octubre de 1982. La correspondiente decisión estableció que:

- a) los fondos para la campaña electoral 1983-1984 quedaran consignados en la partida 3708 en los presupuestos 1982, 1983 y 1984;
- b) el Parlamento los asignara sobre la base de los criterios propuestos por los grupos y aprobados por la Mesa;
- c) un tercio de su importe (menos la cuota fija) fuera entregado después de la realización de las elecciones;
- d) quedara prohibida sin excepciones la adquisición de inmuebles y de muebles de oficina y los gastos administrativos no superaran el 25 % del total;

e) el control no se limitara a la regularidad del uso de los fondos, como lo dispone la decisión del 29 de marzo de 1977, sino que también se refiriera a su legitimidad y a que respondiera a criterios de sana gestión financiera;

f) se indicaran los sistemas de contabilidad;

g) los fondos pudieran ser utilizados en compromisos de hasta 40 días antes de las elecciones, siempre que los pagos fueran efectuados no más tarde de 40 días después de las elecciones.

Las sumas que no hubieran sido utilizadas según los criterios indicados debían ser restituidas al Parlamento en los tres meses siguientes a la elección. La rendición de cuentas definitiva sobre el uso de los fondos asignados en 1984 debía ser transmitida al Presidente del Parlamento antes del 1 de noviembre de 1984.

Los criterios de reparto reflejan sustancialmente las propuestas de los grupos parlamentarios. La decisión prevé que:

- a) el importe consignado en la partida 3708, equivalente en su totalidad, para los ejercicios de 1982 a 1984, a 43 millones de ECUS, se repartirá cada año entre los grupos y diputados no inscritos, con una reserva para 1984;
- b) cada grupo recibirá como contribución fija el 1 % del importe total y una suma, por cada miembro, igual al mismo importe deducidas las contribuciones destinadas a los grupos y dividido por 434;
- c) el total de las sumas para asignar a los grupos y a los diputados no inscritos no superará el 62 % del importe total;

- d) en los años 1982, 1983 y 1984 un importe equivalente al 31 % del total consignado en la partida 3708 será destinado a la formación de una reserva para fines contables;
- e) dicha reserva será asignada a todas las formaciones políticas que en las elecciones de 1984 obtengan más del 5 % de los votos válidos en el Estado miembro o más del 1 % de los votos válidos en tres o más Estados miembros en los cuales hayan presentado candidatos.
- a) las solicitudes de reembolso deben ser presentadas con documentos justificativos a la Secretaría General del Parlamento dentro de los 90 días de la publicación de los resultados electorales;
- b) el período durante el cual los gastos pueden ser considerados como relativos a las elecciones de 1984 se inicia el 1 de enero de 1983 y termina 40 días después de la fecha de las elecciones;
- c) los créditos que el Parlamento aprobó a este fin son administrados por el Secretario General hasta el momento en que son pagados;

Con la Reglamentación de 29 de octubre de 1983 (DO C 293, p. 1), la Mesa ampliada definió los criterios de reparto de la reserva (31 % de los créditos 1982-1983) establecida por la decisión de 12 y 13 de octubre de 1982. Se beneficiaron con estos fondos los miembros elegidos o reelegidos en 1984 y las formaciones políticas que no lograron obtener un mandato parlamentario, pero que habían recogido más del 5 % de los sufragios emitidos en el Estado miembro o más del 1 % de los votos en cada uno de por lo menos tres Estados miembros en los que participaron en las elecciones (artículo 2). Queda legitimado cualquier partido, lista o coalición de partidos que presente sus propios candidatos de conformidad con las normas nacionales (artículo 3); pero, para beneficiarse de la cláusula del 1 %, las distintas formaciones deben entregar a la Secretaría General de la Asamblea, por lo menos 40 días antes del plazo electoral, una declaración de emparentamiento firmada por sus responsables (artículo 4).

En lo que se refiere a las modalidades de distribución de fondos, la reglamentación distingue entre partidos, listas o coaliciones representadas y formaciones no representadas. Para los primeros se remite sustancialmente a la decisión de 12 y 13 de octubre de 1982; para los segundos determina que:

- d) los criterios aplicables a los gastos de los grupos parlamentarios (decisión de 12 y 13 de octubre de 1982) también valen para las formaciones no representadas.

Para concluir recordaré que, como resulta de la respuesta dada por el Parlamento a una solicitud del Tribunal de Justicia, la regla de ejecución de la partida 3708, o sea, la normativa de 29 de octubre de 1983 y la parte de la decisión de 12 y 13 de octubre de 1982 a que aquél se refiere, estaban vigentes a fines de septiembre de 1984.

3. Volvamos a las acciones emprendidas por Los Verdes. Es por todos conocido que, según resulta del artículo 18 del Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 (DO L 356, p. 1; EE 01/02, p. 90), el Parlamento tiene la facultad de ejecutar las secciones del presupuesto que a él pertenecen. Persuadidos de que, reservando a los elegidos en 1984 sólo el 31 % de los fondos, aquél se ha valido de esa facultad para favorecer a los partidos ya representados en la Asamblea, Los Verdes han acudido ante nuestro Tribunal con seis recursos interpuestos el 19 de septiembre de 1983, el 20 de diciembre de 1983 y el 7 de junio de 1984, respectivamente inscritos en la secretaría el 27 de septiembre de 1983, el 28 de diciembre de 1983 y el 18 de julio de 1984.

Cuatro de ellos, sin embargo, los relativos a los asuntos 216, 295, 296 y 297/83, han sido declarados inadmisibles de oficio por no cumplir con la condición prevista por el artículo 173, apartado 2, del Tratado CEE. En la correspondiente resolución (26 de septiembre de 1984) se lee que, siendo el presupuesto definido por el Reglamento financiero como «el acto que prevé y autoriza previamente [...] los ingresos y los gastos previsibles de la Comunidad», el procedimiento mediante el cual es aprobado consiste en una simple autorización para compromisos de gastos. Los actos que forman parte de él no pueden, en consecuencia, referirse directamente a una persona física o jurídica, aunque es concebible que esta última sea perjudicada por las decisiones adoptadas al ejecutar el presupuesto como son aquellas de las cuales se lamentan Los Verdes en los recursos 294/83 y 190/84.

Por último, la demanda interpuesta ante el Consejo de Estado francés fue declarada inadmisibile el 23 de noviembre de 1984. Los actos impugnados, observó tal órgano jurisdiccional, se refieren directamente a las competencias diplomáticas del Gobierno nacional en sus relaciones con la Comunidad; en consecuencia, quedan excluidos de la competencia del Consejo de Estado como órgano contencioso.

4. Del asunto 294/83 examinaré en primer lugar los aspectos procesales. El Parlamento presenta como excepción la admisibilidad del recurso, alegando:

- a) la incapacidad para actuar en juicio de la parte recurrente;
- b) la no impugnabilidad de sus actos en razón del párrafo 1 del artículo 173, del Tratado CEE;

- c) la inexistencia de las condiciones a las que el párrafo 2 del mismo artículo subordina el recurso de los particulares.

Comencemos con el perfil relativo a la condición procesal de Los Verdes. Terminada la fase escrita y señalado ya el comienzo de la fase oral, este Tribunal supo por el *Journal officiel de la République française* (JORF) que la asociación demandante se había disuelto a partir del 19 de junio de 1984. El 4 de octubre de 1984, y como consecuencia de ello, la Secretaría escribió a Los Verdes invitándolos a aclarar si a la luz de su situación estatutaria en el Derecho francés podían aún actuar en juicio. Tal carta no tuvo respuesta. El Tribunal de Justicia otorgó entonces un plazo a las partes para que se pronunciaran sobre la capacidad de la demandante (carta de 4 de diciembre de 1984), pero sólo el Parlamento lo hizo. No obstante, en las actuaciones del asunto 190/84 figura un «escrito de contestación» presentado por Los Verdes el 19 de marzo de 1985.

El Parlamento afirma que la asociación «Les Verts — Parti écologiste» se disolvió el 29 de marzo de 1984 y comunicó tal decisión a la Prefectura de la capital el 19 de junio siguiente. El mismo día se disolvió también la asociación «Les Verts». En el momento de la disolución, por lo demás, los dos grupos se fusionaron constituyendo una nueva organización política que fue denominada «Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste» y que declaró su propia existencia a la Prefectura de Policía de París el 20 de junio de 1984 (JORF de 25.7.1984, respectivamente, p. 6608 y p. 6604). El protocolo de fusión prevé la puesta en común del activo y del pasivo. Al mencionar entre las de «Les Verts — Parti écologiste» «el beneficio de las acciones jurídicas emprendidas (contra el presupuesto de la CEE) tanto

ante la CE como ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo», precisa que tales acciones «proseguirán en los mismos términos y según idénticas modalidades». Los Estatutos de la nueva agrupación prevén en el artículo 13 que el «Consejo Nacional Interregional ejerce todos los poderes que no han sido reservados a la Asamblea General, cuyas decisiones aplicará; en particular, podrá ejercer acciones ante los tribunales».

El Parlamento cita, además, un documento, fechado el 26 de julio de 1984 y aportado por el demandante del asunto 190/84, según el cual el responsable legal de la nueva asociación, «de conformidad con el protocolo de fusión [...] [y] las decisiones de la Asamblea General y del Consejo Nacional Interregional, confirma al Sr. Étienne Tete como delegado para asuntos jurídicos para que interponga y prosiga, en sus mismo términos y modalidades, el conjunto de las acciones jurídicas emprendidas por «Les Verts Parti écologiste», en particular ante el Tribunal de Justicia y el Consejo de Estado [...] en todas sus formas».

Basándose en estos datos, la institución demandada deduce que:

- a) a partir de su disolución, la asociación «Les Verts — Parti écologiste» perdió su capacidad de actuar;
- b) el recurso que interpuso no fue continuado regularmente por la nueva asociación, por lo que el Tribunal no es competente para conocer del mismo.

En apoyo de su tesis, el Parlamento presenta dos líneas argumentales fundadas en el Derecho francés y en el Derecho comunita-

rio. La primera de ellas debe ser tomada en consideración porque, como ha sostenido siempre el Tribunal (la última vez en la sentencia de 27 de noviembre de 1984, asunto 50/84, *Bensider e. a.*, aún no publicada), la subsistencia de la capacidad debe ser verificada sobre la base de la ley nacional del interesado. Según el artículo 341, apartado 2, de la ley francesa de 24 de julio de 1966, la persona jurídica disuelta sobrevive sólo para los actos de liquidación; y esta regla (conocida también en el Derecho alemán y aplicada en la sentencia de 20 de marzo de 1959, asunto 18/57, *Nold*, Rec. 1958-1959, p. 89) no puede ser invocada en un caso como el nuestro en el cual los derechos y las obligaciones del demandante se transfirieron por entero a otro sujeto.

En cuanto al Derecho comunitario, es decisivo el párrafo 2 del artículo 173, en la medida en que la admisibilidad de la demanda está subordinada a la circunstancia de que el demandante sea una persona física o jurídica y que el acto impugnado le afecte. En este caso, la disolución excluye la primera condición y, al haberse producido cuando Los Verdes aún no habían presentado candidatos para las elecciones europeas, determina que ellos no sean destinatarios del acto. Los Verdes carecen de interés para actuar y tanto es así que han transmitido a un tercero el derecho para proseguir la acción.

El Parlamento no niega la legitimación para actuar de este tercero (el nuevo partido). Sin embargo, afirma, este nuevo partido no ha tomado las medidas necesarias para subrogarse en la acción según las normas del Derecho francés (por lo demás análogas a las vigentes en la mayor parte de los Estados miembros), según el cual tal acto debe emanar de los órganos estatutarios y tener lugar dentro de un plazo razonable. Existe, es verdad (y se ha hablado de ello durante la vista), un documento de 17 de febrero de 1985 con el cual el Consejo Nacional Inte-

regional de la nueva asociación decidió «proseguir todas las acciones ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo promovidas por «Les Verts — Parti écologiste»». Pero, en opinión de la institución demandada, este texto, que figura solamente en la documentación del asunto 190/84, no puede ser tomado en consideración en el presente procedimiento.

De hecho, continúa el Parlamento, «Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste» se encuentra ante un evidente dilema. Después de haberse constituido, presentaron en Francia una lista de candidatos, cumplieron con todas las obligaciones previstas por la normativa controvertida y obtuvieron del Secretario General del Parlamento una suma equivalente a 82 058 ECUS. Resulta entonces que o el nuevo partido se subroga y vence en el asunto promovido por los antiguos Verdes y, en consecuencia, la anulación de las decisiones impugnadas le obligará a restituir la suma recibida, o se abstiene de subrogarse y en este caso la demanda será rechazada por incapacidad del demandante. Esto explica, en consecuencia, la ambigüedad de su comportamiento que sólo el Tribunal puede resolver invitándole a adoptar una decisión inequívoca.

5. Los argumentos así resumidos no me parecen fundados, aun prescindiendo de la última circunstancia, que, por otra parte, es extraña a los problemas jurídicos sobre los que debe pronunciarse el Tribunal de Justicia.

También yo interpreto que la capacidad para actuar en juicio debe ser apreciada sobre la base de la ley nacional de las partes; pero no creo que de tal circunstancia se

puedan extraer las conclusiones a las que llega el Parlamento. Para poder demandar y ser demandados, los partidos políticos deben, según el Derecho francés, «declarar» su existencia en la Prefectura del departamento en el que tienen la sede (artículo 5 de la ley de 9 de noviembre de 1901). Ahora bien, según resulta del Journal officiel de 9 de noviembre de 1984, página 10241, que corrige la nota aparecida en la misma fuente el 25 de julio anterior en las páginas 6604 y 6608, el 20 de junio del mismo año la Prefectura de París recibió una declaración que comunicaba tanto la fusión de dos asociaciones disueltas en la misma fecha («Les Verts — Parti écologiste» y «Les Verts»), como la constitución de una nueva asociación («Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste»), producida inmediatamente después de la disolución, que tuvo lugar en la misma sesión, de la asociación nacida de la fusión.

El fenómeno sobre el cual nos interrogamos se presenta, en consecuencia, como un proceso desarrollado en cuatro etapas prácticamente simultáneas y funcionalmente conexas: disolución de las asociaciones originarias; fusión de las mismas; disolución de la asociación así nacida; constitución de la asociación definitiva (en el punto III del protocolo de fusión, por ejemplo, se lee que la asociación «Les Verts — Parti écologiste [...] quedará disuelta *siempre que se produzca* la fusión con les Verts»). Resulta entonces que entre Verdes antiguos y nuevos existe una continuidad al mismo tiempo temporal, política y jurídica, y, en consecuencia, también que los segundos son automáticamente titulares de los derechos y obligaciones correspondientes a los primeros, incluidas las acciones por aquéllos promovidas. Recuerdo, por otra parte, que el Consejo de Estado francés se pronunció por una sucesión análoga en una cuestión no demasiado distinta (véase sentencia de 4 de marzo de 1959, *Electricité et Gaz d'Algérie*, Recueil Lebon, p. 1059).

En segundo lugar, me parece debilísima la tesis relativa a la subrogación inexistente o irregular en la acción por parte de la nueva agrupación. Debo hacer constar que la mencionada figura jurídica no está prevista por nuestro Reglamento de Procedimiento y, de todos modos, que el Tribunal no ha indicado a los nuevos Verdes que hicieran uso de la misma. Luego tenemos la actuación del 19 de febrero de 1985, que, en mi opinión, configura una verdadera subrogación. Como ya he dicho, el Parlamento le niega importancia porque ese escrito aparece sólo en el expediente del asunto 190/84; pero, de hecho, y con eso basta para rechazar este argumento, la institución demandada ha tenido conocimiento de ello, lo ha mencionado repetidas veces en la fase oral y, sobre todo, en ningún momento se opuso al derecho del abogado Lallement a que hiciera uso de la palabra en nombre de la asociación demandante.

incluya entre las instituciones cuyos actos pueden ser impugnados. Esta exigencia subsiste en todo caso; pero es sobre todo indelegable en los sectores en los que se han ampliado los poderes del Parlamento, como los temas de presupuesto y la organización de las elecciones. Después de las modificaciones de 1970 y 1975, éste cumple en relación con el presupuesto una función decisiva, con poder tanto para rechazar globalmente el proyecto (artículo 203, apartado 8), como para decir la última palabra en temas de gastos no obligatorios. Las elecciones por sufragio universal, por otra parte, le confirieron una mayor legitimación y, en consecuencia, una más amplia autoridad en el ejercicio de las obligaciones que le fueron atribuidas. En particular, cuando financia las campañas de información, el Parlamento ejercita derechos que le son propios. Sería inadmisibles, por tanto, que dichos actos quedaran excluidos del control del Tribunal de Justicia.

6. Merece mayor profundización la segunda causa de inadmisibilidad que se refiere al control jurisdiccional sobre la actividad del Parlamento Europeo. Un tema difícil, en particular, porque también es la primera vez que este Tribunal de Justicia tiene que pronunciarse sobre una demanda presentada contra una decisión del Parlamento como consecuencia únicamente del artículo 173 del Tratado CEE. Conviene decir inmediatamente, sin embargo, que en la búsqueda de la solución correcta la parte demandada no nos ha ayudado mucho, aun prescindiendo de que no presentó solicitud formal alguna destinada a oponer a la inadmisibilidad.

La institución demandada ha ido distanciándose de esta tesis de modo cada vez más claro a medida que el asunto avanzaba. Así, en la réplica afirmó que, aun no suponiendo la inadmisibilidad del recurso, la falta de una legitimación activa exige la salvaguardia de un «equilibrio esencial» entre las prerrogativas y las obligaciones de que se es titular. ¿Una retirada? No cabe duda. Más clamoroso, sin embargo, fue el cambio de rumbo al que asistimos en la vista. En ésta, el Parlamento declaró que una interpretación extensiva del artículo 173 implica, por la coherencia del sistema de tutela jurisdiccional allí postulado, su poder de impugnar los actos de las otras instituciones. Dicho de otro modo, *cuius incommoda eius et commoda*. Legitimación activa y legitimación pasiva van juntas: hasta que al Parlamento no se le reconozca la primera, también debe quedar excluida la segunda.

Veamos por qué. En el escrito de contestación el Parlamento sostiene que la regla general del artículo 164 impone una lectura extensiva del artículo 173, de modo que le



7. Yo estoy en la línea de las mayores garantías. Bien sé que interpretado literalmente, el artículo 173 no ha previsto un control jurisdiccional sobre las decisiones del Parlamento; creo, no obstante, que tal interpretación se opone al sistema de los Tratados y estimo que de la jurisprudencia y doctrina que se ha formado sobre el tema se pueden extraer argumentos suficientes como para preferir la tesis contraria.

Comencemos por la jurisprudencia. No cabe duda de que ésta confirma, en principio, el poder del Tribunal para pronunciarse sobre la validez y legitimidad de los actos del Parlamento. Recuerdo, por ejemplo, la sentencia de 15 de septiembre de 1981, asunto 208/80, Lord Bruce of Donington contra Aspden (Rec. 1981, p. 2205): consultado en virtud del artículo 177 del Tratado CEE, el Tribunal lo examinó y consideró implícitamente legítimas las normas emanadas del Parlamento para disponer el reembolso de los gastos y de las indemnizaciones a sus miembros. Por otra parte, mucho más significativa es la sentencia de 10 de febrero de 1983, asunto 230/81 (Rec. 1983, p. 255). A Luxemburgo, que había impugnado una decisión relativa a la sede y a los lugares de trabajo del Parlamento, este último opuso un excepción de inadmisibilidad. El Gran Ducado respondió sugiriendo al Tribunal que interpretara extensivamente el artículo 173 fundando su propuesta tanto sobre los «mayores poderes adquiridos por el Parlamento», como en la necesidad de «evitar lagunas en la tutela jurisdiccional» (punto 15).

Como recordarán, el Tribunal resolvió el problema afirmando su competencia como consecuencia del artículo 38 del Tratado CEEA en relación con los actos que se refieren «en forma simultánea e indivisible a

los sectores de los tres Tratados» (punto 19) (*traducción provisional; en lo sucesivo: \*\**); se consideró, en consecuencia, superfluo preguntarse si el principio que sanciona el respeto del Derecho en nuestra Comunidad impone interpretar los artículos 173 del Tratado CEE y 146 del Tratado CEEA como si dispusieran la impugnabilidad de los actos del Parlamento (punto 20). No obstante, llamo la atención del Tribunal sobre una frase que me parece altamente significativa. Después de haber mencionado los artículos 173 y 146, la sentencia expresa que «la participación activa o pasiva del Parlamento en los procedimientos ante el Tribunal no está expresamente contemplada»\*\* por tales normas. ¿Me equivoco si afirmo que en este *obiter dictum* el acento debe colocarse sobre el adverbio «expresamente»? No lo creo así. Será necesario entonces reconocer que la sentencia que examinamos ha demostrado una indiscutible apertura a favor de la tesis por mí preferida.

Esto no es todo. A los que se remiten a la letra del artículo 173 debe recordárseles la amplitud con la que el Tribunal interpreta desde siempre las normas relativas a su propia competencia. Así, en la sentencia de 15 de julio de 1963, asunto 25/62, Plaumann (Rec. 1963, p. 197), afirmó, justamente en relación con el artículo 173, que «las disposiciones [...] relativas al derecho de impugnar no pueden ser interpretadas restrictivamente [por lo que], en el silencio del Tratado, las disposiciones de que se trata no pueden ser interpretadas en sentido limitativo» (p. 222)\*\*. Más aún: en la sentencia de 31 de marzo de 1971, asunto 22/70, Comisión contra Consejo (Rec. 1971, p. 263), los jueces establecieron que la acción de anulación «está destinada a garantizar, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 164, el respeto del Derecho en la interpretación y en la aplicación del Tratado. Se opondría a esta finalidad interpretar restrictivamente los presupuestos de la admisibili-

dad de la acción»\*\* (considerandos 38 a 43).

En el mismo contexto se puede recordar la sentencia de 15 de junio de 1976, asunto 110/75, Mills contra BEI (Rec. 1976, p. 955). Como es de público conocimiento, el artículo 179 del Tratado CEE declara la competencia del Tribunal para pronunciarse sobre cualquier litigio entre la Comunidad y sus agentes. El Banco Europeo de Inversiones, sin embargo, tiene una personalidad jurídica distinta de la Comunidad (según disponen los artículos 129 y 210); no era, pues, absurdo pensar que tal norma no fuera aplicable en los recursos de sus dependientes. La sentencia, por el contrario, expresó: «el personal del Banco», afirmaba el Tribunal, «[se] encuentra en una situación jurídica especial, [pero] idéntica a la del personal de las instituciones comunitarias»\*\*; esta igualdad de hecho lo legitima para recurrir ante el Tribunal.

Aún más importante es la sentencia de 17 de febrero de 1977, asunto 66/76, CFDT contra Consejo (Rec. 1977, p. 305). La central francesa solicitaba la anulación de una decisión del Consejo destinada a designar las organizaciones representativas que nombran a los candidatos para el Comité Consultivo CECA, y, consciente de que el Tratado CECA no habilita a los particulares para impugnar los actos del Consejo, hizo uso del artículo 31 del mismo Tratado, que encomienda al Tribunal de Justicia garantizar el respeto del Derecho. Aun declarando inadmisibile el recurso, el Tribunal admitió que «los principios invocados por el demandante [...] exigen una interpretación extensiva de las disposiciones que se refieren al recurso [...] de forma que permita la tutela jurídica de los particulares»\*\*. A nuestros fines, naturalmente, es solamente esto lo que cuenta. En un sistema de protección jurisdiccional

mucho menos coherente y tutelar que el que adopta el Tratado CEE, la declaración de inadmisibilidad era en consecuencia inevitable.

Por último, no menos merecedora de comentario es la reciente sentencia de 26 de mayo de 1982, asunto 44/81 (Rec. 1982, p. 1855). El Tribunal de Justicia declaró en ella la inadmisibilidad de una reclamación de pago presentada por la República Federal de Alemania contra la Comisión; observó, no obstante, que dicho Estado habría podido actuar en razón de los artículos 173 o 175 y por ello mismo agregó que el hecho de no estar prevista la acción ejercitada por él no constituye «una laguna que deba ser colmada para garantizar al administrado una tutela real de sus derechos» (punto 7)\*\*. También aquí, pues, nos encontramos ante un *obiter dictum* de gran valor. La obligación de observar el Derecho, y en mi opinión éste es el significado, prevalece sobre las restricciones de la ley escrita; cada vez que la protección de los justiciables lo exija, el Tribunal está preparado para corregir o completar las normas que delimitan su competencia, en nombre del principio que consagra su misión.

Después de esta larga, pero necesaria e innegablemente elocuente reseña, vamos a la doctrina. En mi opinión, la contribución más significativa que ésta ha dado para la solución de nuestro problema consiste en haber puesto en evidencia la naturaleza transitoria y al mismo tiempo no vinculante de las razones por las cuales el Parlamento fue excluido de entre las instituciones cuyos actos son impugnables. Se observa en el sistema originario de los Tratados CEE y CEEA que las únicas instituciones destinadas a llevar a cabo actos capaces de tener efectos jurídicos eran el Consejo y la Comi-

sión. El Parlamento, es verdad, podía obligar a los comisarios a renunciar aprobando la moción prevista por los artículos 144 CEE y 114 CEEA; pero el carácter político de este acto ensombrecía de tal modo su carácter jurídico que desaconsejaba (o hacía inútil) la legitimación pasiva del órgano competente para adoptarlo.

Desde entonces, sin embargo, las cosas han cambiado, especialmente en lo que se refiere a la materia presupuestaria. Hasta 1975, el presupuesto era aprobado por decisión del Consejo, o sea, mediante un acto indudablemente impugnabile. Hoy, deciden de forma conjunta el Consejo y el Parlamento. ¿Puede deducirse de ello que estos actos escapan al control del Tribunal de Justicia? Ciertamente no. En realidad es lo contrario: la modificación del procedimiento para la aprobación del presupuesto es el dato que mejor demuestra lo obsoleto del motivo por el cual los autores del Tratado formularon el artículo 173 sin mencionar al Parlamento. Como se ha visto, por otra parte, tal exclusión no fue deliberada; no dependió, por ejemplo, de la naturaleza de la institución que consideramos. Fue más bien la consecuencia implícita de las atribuciones principalmente simbólicas que entonces se le atribuían; se fundó, por tanto, si la metáfora procesalista es lícita, en la presunción de que un control sobre sus actos sería superfluo. Pero es obvio que tal presunción se desvanece cuando el control se demuestra indispensable y, por el contrario, la supervivencia de aquélla compromete la idea misma de la legalidad en el sistema comunitario.

Para completar el cuadro, es necesario ocuparse de la objeción que el Parlamento ha

formulado sobre todo en la vista, es decir, si es contradictorio gravarlo con la legitimación pasiva sin reconocerle también la activa. Digo inmediatamente que, en mi opinión, reconocer entre las dos legitimaciones un ligamen tan estrecho es excesivo (en el ámbito del mismo artículo 173, por ejemplo, esto no se aplica a los Estados; y téngase presente la posición de las regiones respecto al control sobre la legalidad constitucional de sus actos en el ordenamiento italiano). Agrego, empero, que los motivos en los que me baso para sostener la impugnabilidad de las decisiones del Parlamento abogan con la misma fuerza en favor de su poder de impugnar los de las otras instituciones; y observo que la jurisprudencia del Tribunal también ofrece algún apoyo a esta tesis.

Así, sobre todo, las dos sentencias Isoglucosa (29 de octubre de 1980, asunto 138/79, Roquette contra Consejo, y 139/79, Maizeña contra Consejo, Rec. 1980, pp. 3333 y 3393). El Consejo se había opuesto al derecho del Parlamento a intervenir voluntariamente en un procedimiento ante este Tribunal de Justicia observando que tal facultad es asimilable a la capacidad procesal; pero el Tribunal admitió al Parlamento sobre la base del artículo 37 de nuestro Estatuto y de este modo rechazó implícitamente tal excepción. Posteriormente vino la sentencia de 22 de mayo de 1985, en el asunto 13/83, Parlamento contra Consejo. Emplazado por la citada institución mediante un recurso del artículo 175, el Consejo opuso la excepción de inadmisibilidad de este último por razones de orden sistemático. Afirmó que es innegable que el artículo 175 autoriza para actuar en justicia a «los Estados miembros y las demás instituciones de la Comunidad»; pero, como el Tribunal puso de manifiesto en la sentencia de 18 de noviembre de 1970, asunto 15/70, Chevalley contra Comisión, (Rec. 1970,

p. 975), es también verdad que tal disposición forma una unidad con el artículo 173 como «expresión de un mismo remedio». Si, en consecuencia, el Tratado no autoriza al Parlamento para impugnar los actos del Consejo y de la Comisión, aquél no puede permitirle tampoco acudir ante el Tribunal para hacerle declarar una ilegítima «omisión» de tales instituciones.

Como es sabido, el Tribunal no acogió esta excepción, afirmando que el recurso por omisión es autónomo y que todas las instituciones comunitarias tienen capacidad para interponerlo. El bloqueo resultante de la sentencia Chevalley fue así superado; y esto hace legítimo sostener que, debiéndose interpretar extensivamente las normas en materia de competencia, la tesis del Consejo pudo ser derribada. En consecuencia, el artículo 173 debe interpretarse de conformidad con el sentido más amplio del artículo 175.

8. La tercera causa de inadmisibilidad tiene por objeto la subsistencia de los presupuestos a los que el párrafo 2 del artículo 173 subordina el recurso de las personas físicas o jurídicas. Como se sabe, son muy rigurosos: el acto puede ser de naturaleza general y abstracta, pero sólo es impugnabile cuando afecta al particular directa e individualmente.

También sobre este punto, conviene recordarlo, el Parlamento siguió una línea sustancialmente contradictoria. Durante la fase escrita declaró que, como formaciones intermedias entre la Comunidad y los ciudadanos, los partidos políticos gozan de un estatuto privilegiado que, en consecuencia, les permite exigir una interpretación extensiva de la norma citada; es un hecho probado, de todos modos, que la norma controvertida

les afecta, tanto individualmente, porque determina las condiciones en las que les corresponden los reembolsos, como directamente, en la medida en que es eficaz sin normas de desarrollo. Distinta opinión escuchamos en la vista. La institución demandada rechazó el argumento sobre la naturaleza peculiar de los partidos y a tal fin citó la sentencia Fediol y Allied Corporation e. a. (4 de octubre de 1983, asunto 191/82, Rec. 1983, p. 2913 y 21 de febrero de 1984, asuntos acumulados 239 y 275/82, Rec. 1984, p. 1005), pero sostuvo, que es lo que cuenta, que, no estando Los Verdes individualmente afectados por el acto impugnado, su recurso debía declararse inadmisibile.

A juicio de la demandante, por el contrario, la admisibilidad es evidente. Afirma que es suficiente que el particular sea identificable entre sus destinatarios para que se pueda decir que el acto le afecta individualmente. Ahora bien, «Les Verts — Confédération écologiste—Parti écologiste» presentaron candidatos en las elecciones de 1984 y obtuvieron un reembolso según las reglas de la normativa en controversia. Es, en consecuencia, inatacable que, aunque no los menciona expresamente, esta última los identifica en el sentido antes mencionado.

9. Los relieves con los que el Tribunal ha precisado el valor del adverbio «individualmente» me persuaden de que en este caso no se han cumplido las condiciones del párrafo 2 del artículo 173. ¿Qué significa en realidad esa palabra? La respuesta es bien conocida: «Quien no sea destinatario de una decisión, —ha dicho el Tribunal— puede sostener que ésta le afecta individualmente sólo cuando la decisión le atañe a causa de determinadas cualidades personales, o bien de circunstancias particulares que pueden distinguirlo de la generalidad, y en consecuencia lo identifican como destinatario»\*\* (véase la citada sentencia Plaumann y las sentencias de 11 de julio de 1968, asunto

6/68, Zuckerfabrik Watenstedt GmbH contra Consejo, Rec. 1968, p. 595, y 14 de julio de 1983, asunto 231/82, Spijker contra Comisión, Rec. 1983, p. 2559).

Si, en consecuencia, el acto puede no incidir solamente sobre los intereses del demandante, la posición de éste debe quedar configurada como un *unicum*; y tanto es así que no puede considerarse satisfecho el requisito que se examina ni siquiera por la «posibilidad de determinar con mayor o menor precisión el número y hasta la identidad de los sujetos [...] a los que se aplica una determinada decisión»\*\* (véanse sentencias de 5 de mayo de 1977, asunto 101/76, Koninklijke Scholten Honig contra Consejo y Comisión, Rec. 1977, p. 797; de 16 de marzo de 1978, asunto 123/77, UNICME contra Consejo, Rec. 1978, p. 845; de 29 de enero de 1985, asunto 147/83, Münchener Import-Weinkellerei contra Comisión, Rec. 1985, p. 257). En cambio, es necesario:

- a) que, en el momento de adoptarse la medida impugnada, la institución conozca la identidad del demandante y que entre tal conocimiento y la medida exista un nexo de causalidad (sentencia de 17 de enero de 1985, asunto 11/82, Piraiiki Paitraiki e. a. contra Comisión, Rec. 1985, p. 207);
- b) que, en ese mismo momento, la situación del demandante esté «definitivamente fijada» (sentencia de 27 de noviembre de 1984, asunto 232/81, Agricola commerciale olio contra Comisión, Rec. 1984, p. 3881);
- c) que el demandante demuestre la existencia de circunstancias que le son propias y capaces de haber inducido a la institu-

ción a regular su situación de forma distinta a la de cualquier otro interesado (sentencia de 10 de diciembre de 1969, asuntos acumulados 10 y 18/68, Eridania e. a. contra Comisión, Rec. 1969, p. 459).

A la luz de estos límpidos criterios, resolver nuestro problema es bastante fácil. Como ya he dicho (punto 2), la normativa controvertida tenía por beneficiarias a las fuerzas políticas de cualquier género que presentaran candidatos a las elecciones de 1984; agrego ahora que, en el momento en que vio la luz, el plazo para la presentación de las listas no había expirado en ningún Estado miembro. En la Mesa ampliada, por tanto, no se podía saber qué formaciones se iban a beneficiar de los reembolsos que la normativa disponía, ni Los Verdes pueden alegar que se encontraban en una situación peculiar que estaba ya definida el 29 de octubre de 1983 y que había inducido a la misma Mesa a distinguirlos de todos los demás destinatarios del acto.

Aceptado esto, la alegación que hace el Parlamento de las sentencias Fediol y Allied Corporation me parece totalmente irrelevante. La segunda sentencia no modifica en nada la tradicional jurisprudencia del Tribunal; y la primera hace depender la admisibilidad del recurso de la especial posición jurídica de la empresa interesada, pero funda tal posición sobre derechos especiales que habían sido conferidos a la misma empresa por el Reglamento nº 3017/79 en el marco de la defensa contra las importaciones objeto de dumping o de subvenciones por parte de terceros Estados (DO L 339, p. 1). Así, pues, la verdad es que en ausencia de normas *ad hoc* el Derecho comunitario no reconoce a nadie, y, en consecuencia, tampoco a los partidos políticos, un carácter asimilable al de los llamados demandantes privilegiados (Estados miembros e instituciones). Guste o no, sea justo o no, en nues-

tro sistema, los partidos deben ser considerados a todos los efectos como sujetos privados de Derecho interno.

10. Estoy firmemente convencido de que el recurso de Los Verdes debe ser declarado inadmisibile. Así, pues, me ocuparé del fondo sumariamente y sólo por fidelidad a la costumbre que impone al Abogado General que examine el asunto en todos sus aspectos.

Los argumentos que la asociación demandante presenta son numerosos. Las decisiones de 12 y 13 de octubre de 1982 y 29 de octubre de 1983, dice, están viciadas por:

- a) incompetencia y falta de fundamento jurídico;
- b) violación de los Tratados y de las normas relativas a su aplicación;
- c) violación del principio de igualdad;
- d) violación de la Constitución francesa;
- e) desviación de poder.

Su ilegitimidad se deriva además de la del acto (decisión del Consejo de 22 de julio de 1983) en el que indirectamente se fundan. Entre estos vicios, como es obvio, el central es el tercero. Al reservar sólo el 31 % del importe previsto por la partida 3708 a las formaciones que en 1984 afrontaron por primera vez la prueba electoral, la norma controvertida, afirma el demandante, le ha puesto en desventaja frente a los partidos que ya estaban presentes en el Parlamento.

Los motivos así presentados tienen una innegable fuerza sugestiva; pero que hagan

diana es por lo menos dudoso. Tendría seguramente fundamento si la norma a la que se refiere diera lugar a una financiación pública de las organizaciones políticas como sucede en algunos Estados miembros. Este último sistema, en realidad, se propone dar a los partidos la posibilidad de extender su influencia en la opinión pública y de participar en la definición de la política nacional; para dotarlos con iguales oportunidades en la persecución de dichos objetivos postula, pues, la previsión de un criterio destinado a verificar el grado de aceptación que logran y, de aquí, un reparto de los fondos *proporcional* a los votos y a los escaños que obtengan. Entre este tipo de financiación y el nuestro existe, sin embargo, una diferencia; y no solamente porque en el orden comunitario la inexistencia de un mecanismo electoral uniforme incide muchas veces sobre la correspondencia entre escaños y votos, impidiendo de tal modo que la regla de la proporcionalidad y, en consecuencia, el principio de igualdad se vean aplicados exactamente.

La diferencia a la que he aludido se refiere sobre todo a la finalidad de nuestro sistema. La Reglamentación de 29 de octubre de 1983, es verdad, habla de «reembolso de gastos» efectuados por las «formaciones políticas participantes en las elecciones de 1984»; pero esta fórmula, indudablemente poco feliz, debe ser interpretada a la luz de la que figura en el título de la partida 3708. Como ya hemos visto, ésta declara que los fondos están destinados a la «cofinanciación de la preparación de las informaciones que conciernen a la segunda elección directa» (presupuesto 1982, DO L 31, p. 115); el objetivo de la norma controvertida es, pues, dar a conocer a un público distraído, no preparado o sólo tíbiamente europeísta la importancia de la misión que corresponde a la Asamblea de Estrasburgo y, por ello, de las elecciones destinadas a renovarla.

Ahora bien, si así están las cosas, si la financiación *de quo* se propone no ya incentivar

la función de los partidos en una democracia pluralista, sino, desde 1977, lanzar y sostener una campaña de información, es bastante razonable que la decisión de 1982 haya asignado una suma más importante a las fuerzas ya presentes en el Parlamento. En el momento de su adopción, en realidad, ellos eran los únicos sujetos individualizables a los que se podía confiar la obligación de informar al público y de quienes se podía esperar, por su indudable representatividad, que lo desarrollaran con un máximo de eficacia. A los mismos fines, naturalmente, podrían contribuir útilmente también las formaciones nuevas o no representadas; la Mesa se dio cuenta y por esta razón instituyó a su favor un fondo de reserva menos importante, pero en todo caso significativo.

Pocas palabras sobre los demás argumentos propuestos por Los Verdes. Son cuestionablemente infundados los que, atribuyendo a los fondos una distinta naturaleza, lamentan la violación del Tratado por la incompetencia del Parlamento y de su Mesa para adoptar la norma impugnada: por un lado, en realidad, resulta que el procedimiento por el que se llegó a la formulación de la partida 3708 tuvo lugar con pleno respeto de las reglas; por otro, no cabe duda de que la Mesa actuó por mandato de la Asamblea. Igualmente frágiles son el argumento expuesto en la letra d) y la excepción fundada sobre la ilegitimidad que afecta en opinión de Los Verdes a la normativa de 22 de julio de 1983 por haber cometido el representante del Gobierno francés, al votarla, un abuso de poder. Sobre este punto me limitaré a observar que, según jurisprudencia consolidada, la validez de los actos comunitarios debe controlarse según los Tratados y no corresponde al Tribunal garantizar la observancia de las normas nacionales.

Igualmente debe rechazarse el motivo de la desviación de poder. Los Verdes lamentan:

- a) que la partida 3708 se propone facilitar la reelección de los candidatos propuestos por los partidos ya representados para «perpetuar una asamblea al abrigo de las críticas [...] y de la censura democrática»;
- b) que sobre la gestión de los fondos no se ha ejercido ningún control.

Respecto al primero he respondido analizando la pretendida violación del principio de igualdad. En lo que respecta al segundo, recuerdo los múltiples controles previstos por la norma controvertida (punto 2) y el juicio positivo que el Tribunal de Cuentas pronunció sobre la ejecución de la partida 2729 en los años 1978 y 1979.

Para finalizar, hago notar que ni siquiera merece ser examinado el argumento con el que se afirma la violación del Tratado en sus artículos 85 y 86. Atribuir a los partidos el privilegio que el artículo 173 reserva a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros es una tesis equivocada, pero digna. Asimilarlos a las empresas comerciales no es más que una opinión extravagante.

11. Por todas las consideraciones precedentes concluyo sugiriendo al Tribunal que:

a) declare inadmisibile el recurso interpuesto el 20 de diciembre de 1983 por la asociación «Les Verts — Parti écologiste» contra el Parlamento Europeo por defecto de los presupuestos procesales establecidos en el párrafo 2 del artículo 173 del Tratado CEE;

b) lo desestime por carecer de fundamento si lo considerase admisible.

En aplicación del principio del vencimiento, las costas se impondrán a la parte demandante.