a la organización de sus trabajos y están sujetos a procedimientos de verificación fijados por su Reglamento.

Habida cuenta de dichos criterios, procede declarar que la Reglamentación relativa a la indemnización transitoria de fin de mandato para los diputados al Parlamento, así como los actos individuales de aplicación de dicha Reglamentación producen efectos jurídicos que van más allá de la organización interna de los trabajos de la Institución, en la medida en que afectan a la situación patrimonial del diputado cuando cesa en sus funciones.

Por consiguiente, procede declarar la admisibilidad del recurso de anulación interpuesto por la parlamentaria afectada contra dicho acto de aplicación.

2. El concepto de «fin de mandato» que figura en la Reglamentación relativa a la indemnización transitoria de fin de mandato para los diputados al Parlamento Europeo debe interpretarse, habida cuenta de las diferentes versiones lingüísticas de dicha Reglamentación, así como de su contexto y de su objetivo, en el sentido de que tiene una acepción neutra y comprende todos los supuestos de cese de mandato.

Dado que se trata de un acto que implica consecuencias económicas, el Parlamento, en calidad de autor y mediante una interpretación posterior que pretende ser auténtica, no puede restringir su alcance en detrimento de los beneficiarios potenciales, sin arriesgarse a violar el principio de seguridad jurídica.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-314/91 *

I. Hechos y marco jurídico

1. A tenor del artículo 1 de la Reglamentación relativa a la indemnización transitoria de fin de mandato para los diputados al Parlamento Europeo, adoptada por la Mesa del Parlamento Europeo el 18 de mayo de 1988 (en lo sucesivo, «Reglamentación»),

«los diputados al Parlamento Europeo que lo soliciten tendrán derecho, a partir del fin de su mandato y hasta el último día del tercer mes inmediatamente posterior a dicha expiración —o del sexto mes cuando la duración del mandato sea igual o superior a 5 años—, a una indemnización transitoria de base bruta mensual igual a la que el ex-diputado percibía a nivel nacional en el momento de finalizar su mandato al Parlamento Europeo».

* Lengua de procedimiento: alemán.

Con arreglo al artículo 2 de dicha Reglamentación,

«El ex-diputado elegido por sufragio universal cuyo mandato fuere de duración superior a 5 años seguirá percibiendo la indemnización transitoria por un período máximo de 2 años a partir del primer día del séptimo mes inmediatamente posterior al fin del mandato. La duración del período durante el que se concederá dicha indemnización será igual a un mes por cada año de mandato al Parlamento Europeo que excediere de los mencionados 5 años.

El derecho a percibir una indemnización transitoria expirará cuando se otorgare al ex-diputado un mandato retribuido en una institución de la Comunidad, cuando fuere elegido al Parlamento nacional o en caso de fallecimiento.»

2. Mediante disposición de 12 de diciembre de 1990, la Mesa del Parlamento, pronunciándose sobre la cuestión de si dicha indemnización de fin de mandato debe considerarse como una indemnización de fin de legislatura o si puede pagarse antes del término de la legislatura, se adhirió a la propuesta del Presidente del Parlamento que consideraba dicha indemnización como una indemnización de fin de legislatura.

3. La Sra. Beate Weber, diputada al Parlamento Europeo desde 1979, comunicó, el 21 de noviembre de 1990, al Presidente del Parlamento Europeo que había sido elegida para el cargo de «Oberbürgermeister» (Alcalde) de la ciudad de Heidelberg y que su toma de posesión, el 17 de diciembre de 1990, tenía por consecuencia el no poder seguir siendo diputada al Parlamento Europeo y que debía dejar su mandato.

4. El 12 de diciembre de 1990, el Presidente del Parlamento Europeo informó a la Sra. Weber de que el Parlamento, en su sesión de 13 de diciembre de 1990, tomaría nota de dicho nombramiento para el cargo de Alcalde, con efectos a partir del 14 de diciembre de 1990.

5. Mediante carta de 9 de marzo de 1991, la Sra. Weber dirigió a la Junta de Cuestores del Parlamento Europeo una solicitud destinada a obtener una indemnización transitoria, con arreglo a la Reglamentación, por el período de once años durante el cual fue miembro del Parlamento Europeo. En dicha solicitud, alegó que al no habérsele otorgado un mandato retribuido en ninguna de las Instituciones de la Comunidad ni haber sido elegida a su Parlamento nacional, tenía derecho a la indemnización, tanto con arreglo al artículo 1 como al artículo 2 de la Reglamentación.

6. Mediante carta de 2 de octubre de 1991, recibida por los Abogados de la Sra. Weber el 7 de octubre, el Presidente de la Junta de Cuestores comunicó a la Sra. Weber de que la Junta, basándose en la decisión de la Mesa del Parlamento Europeo de 12 de diciembre de 1990, antes citada, había concluido que la solicitud de la Sra. Weber no reunía los requisitos previstos y que debía denegarse.

7. El 21 de noviembre de 1991, la Junta de Cuestores, ante la cual la Sra. Weber había presentado una petición de revisión de la resolución de 2 de octubre de 1991, confirmó esta última.

II. Fase escrita del procedimiento y pretensiones de las partes.

1. El recurso de la Sra. Weber se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 5 de diciembre de 1991.

2. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. Se pidió al Parlamento Europeo que respondiera a diversas cuestiones, lo cual fue cumplimentado por el Parlamento dentro del plazo señalado.

3. La *Sra. Weber,* parte demandante, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la resolución de la parte demandada, de 2 de octubre de 1991, recibida por los representantes de la demandante el 7 de octubre de 1991.

— Condene a la demandada a pagar a la demandante una indemnización transitoria por el período de once años durante el cual la demandante ha sido miembro del Parlamento Europeo, con arreglo a la «Reglamentación relativa a la creación de una indemnización transitoria de fin de mandato para los diputados al Parlamento Europeo» de 27 de junio de 1988 (18 de mayo de 1988), así como, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los intereses al 4 % anual a partir del 24 de abril de 1991.

— Condene en costas a la demandada.

4. El *Parlamento Europeo,* parte demandada, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Acuerde la inadmisibilidad del recurso.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

III. Motivos y alegaciones de las partes

A. *Sobre la admisibilidad*

1. El *Parlamento Europeo,* refiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véanse, en particular, la sentencia de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento, 294/83, Rec. p. 1339; los autos de 4 de junio de 1986, Groupe des droites européennes/Parlamento, 78/85, Rec. p. 1753, y de 22 de mayo de 1990, Blot y Front national/Parlamento, C-68/90, Rec. p. I-2101), alega que no procede admitir el recurso de anulación, dado que el acto impugnado incumbe a la organización interna de los trabajos parlamentarios y no produce efectos jurídicos frente a terceros.

El Parlamento expone a este respecto que la base jurídica de la resolución impugnada está constituida por la Reglamentación de 1988, adoptada por la Mesa del Parlamento, órgano competente, con arreglo al apartado 2 del artículo 22 del Reglamento del Parlamento Europeo, para adoptar dichas disposiciones. La resolución fue adoptada por los Cuestores, encargados, según el artículo 20 del Reglamento del Parlamento Europeo, de las tareas administrativas y financieras que afecten directamente a los diputados, conforme a las directrices que establezca la Mesa del Parlamento. Se desprende del examen de las bases jurídicas de la resolución, así como del reparto de competencias instituido por el Reglamento, que el acto impugnado incumbe a la relación jurídica interna entre los diputados y el Parlamento y no está destinado a producir efectos jurídicos frente a personas ajenas a la Institución. Dicho análisis no se ve afectado por el hecho

de que el derecho a la indemnización transitoria no nazca hasta el momento de la partida del diputado.

La demandante tampoco puede justificar la admisibilidad del recurso manteniendo que el acto de que se trata le causa un perjuicio, ya que el Tribunal de Justicia, en las sentencias antes citadas, no tomó en consideración el carácter perjudicial de la medida impugnada.

La solicitud de pago, objeto de la segunda pretensión del recurso, no puede prosperar en el marco de un recurso con arreglo al artículo 173 y, por consiguiente, debe declararse su inadmisibilidad.

2. La *Sra. Weber* mantiene que la Reglamentación, a pesar de haber sido adoptada por el propio Parlamento, sólo surte efectos concretos frente a los antiguos diputados y, por consiguiente, frente a terceros respecto del Parlamento.

En cuanto a la segunda pretensión del recurso, sostiene que se trata de una demanda sobre cumplimiento de una obligación, presentada con vistas a la decisión en la sentencia sobre el fondo, pero no sobre el importe de la misma.

B. *Sobre el fondo*

1. La *Sra. Weber* mantiene que la expresión «a partir del fin de su mandato», contenida en la Reglamentación, comprende también el fin de mandato que tiene lugar antes del término de la legislatura. A este respecto, invoca el tenor de la Reglamentación, la lógica interna del texto y su finalidad.

Según la demandante, el término «fin de mandato» es neutro e incluye todos los supuestos imaginables. Aun cuando la elección de los términos no fuera determinante a efectos de interpretar un texto, sería imposible restringir el ámbito de aplicación de un régimen jurídico mediante una interpretación contraria a dichos términos.

La interpretación defendida por el Parlamento Europeo contradice la lógica interna de los artículos 1 y 2 de la Reglamentación. El artículo 1 parte de la base de que el mandato de diputado puede cesar antes de la expiración del período de cinco años y que, con todo, debe pagarse una indemnización transitoria. En efecto, tanto el artículo 1 como la segunda frase del artículo 2 prevén una indemnización adicional por cada año de mandato que excediere del período de cinco años, lo que prueba que los autores de la Reglamentación admitieron la posibilidad de períodos de mandato fraccionados. La demandante reúne los requisitos del artículo 1 y, aun en el caso de que debiera aceptarse la argumentación del Parlamento en lo referente a los diputados que ejercen su primer mandato, puede alegar lo dispuesto en el artículo 2, el cual establece que, para los diputados cuyo mandato fuere de duración superior a cinco años, la indemnización transitoria será determinada en función del número de años de mandato. La demandante no está comprendida en los supuestos de expiración del derecho a la indemnización transitoria, previstos en la tercera frase del artículo 2. Este texto se refiere casi exclusivamente a acontecimientos acaecidos antes del término normal de una legislatura, pero no contempla el supuesto del cese voluntario en la actividad. El Parlamento no puede crear nuevos casos de privación del derecho mediante una interpretación restrictiva del artículo 1 de la Reglamentación.

La interpretación del Parlamento produciría este extraño efecto: un diputado que hubiera ejercido varios mandatos sucesivos vería nacer su derecho a la indemnización al término de cada legislatura y desaparecer después del primer mes de la legislatura siguiente.

En opinión del Parlamento, la expresión «fin de mandato» se refiere exclusivamente a su expiración y no al cese voluntario en el transcurso de la legislatura; la postura mantenida por la Mesa del Parlamento el 12 de diciembre de 1990 no constituye una modificación de la Reglamentación, sino una interpretación auténtica llevada a cabo por su propio autor.

La interpretación que da la demandante también es conforme a la finalidad de la Reglamentación. En efecto, dicha Reglamentación se propone permitir la transición de las funciones de diputado a una nueva carrera profesional y compensar los gastos de reinserción, en particular, los gastos no devueltos de campaña electoral. Además, el importe de la indemnización concedida es global y el Parlamento no está habilitado para verificar la realidad de dichos gastos. La necesidad de facilitar la transición entre el desempeño de un mandato político y otra actividad profesional existe tanto en el caso de cese del mandato al término de una legislatura como en el caso de cese en el transcurso de la misma. La demandante invoca, a este respecto, los gastos que tuvo que soportar correspondientes a la campaña electoral de las elecciones municipales de Heidelberg. Ante estas circunstancias, el Parlamento no puede mantener que, en el caso de un cese voluntario con miras a otra actividad política o profesional, el ex-diputado no necesita la indemnización transitoria.

Esta interpretación se ve apoyada tanto por la lógica interna de la Reglamentación como por la práctica parlamentaria. La enumeración de los casos de fin de mandato que figuran en la segunda frase del artículo 2 no es exhaustiva. Los supuestos de «duraciones fraccionadas», contemplados en los artículos 1 y 2 de la Reglamentación, sólo se refieren a los diputados investidos en el transcurso de una legislatura, después de la partida de su predecesor, y que ejercen su mandato hasta el fin de dicha legislatura. Además, el Parlamento Europeo siempre ha interpretado y aplicado la Reglamentación en este sentido. No puede hablarse de «nacimiento» ni de «desaparición» del derecho a la indemnización, ya que dicho derecho sólo existe con motivo de la partida al término de la legislatura y no en el supuesto de que el diputado inicie un segundo mandato.

2. El *Parlamento Europeo* sostiene que se desprende tanto del tenor de la Reglamentación, como de su lógica y de su objeto que la indemnización transitoria sólo puede concederse a los diputados que cesen en sus funciones al término de la legislatura.

La Reglamentación se propone facilitar a los ex-diputados la transición entre el desempeño de su mandato político y una actividad profesional. En caso de cese voluntario, el diputado, que personalmente da preferencia a otra función, no necesita apoyo económico, dado que la nueva actividad hacia la que se dirige le ofrece recursos suficientes.

El carácter global de la indemnización se explica por razones técnicas que también rigen para otros gastos asumidos por el Parlamento. Cualquier interpretación diferente es, por lo demás, contraria al principio de buena gestión administrativa y de afectación razonable de los fondos públicos.

IV. Respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia

Habiéndosele interrogado sobre si hay documentos internos preparatorios de la Reglamentación relativa a la indemnización transitoria de fin de mandato que puedan apoyar la interpretación «restrictiva» realizada, el *Parlamento Europeo* expuso que dicha Reglamentación, adoptada por la Mesa del Parlamento el 18 de mayo de 1988, se basa en propuestas de la Junta de Cuestores, y que se desprende de los textos preparatorios de la Junta que dicha indemnización estaba destinada a los diputados que abandonaran el Parlamento Europeo al término de la legislatura de 1989. La cuestión de la aplicación de dicha Reglamentación a los diputados que cesan en sus funciones en el transcurso de la legislatura se planteó por primera vez en 1990. Al contrario que la Junta de Cuestores, la Mesa del Parlamento favoreció la interpretación estricta de dicha Reglamentación y estimó que el «fin del mandato» sólo podía designar el «fin del mandato al término de una legislatura».

Al preguntársele si durante la preparación de dicha Reglamentación se habían tomado en consideración precedentes extraídos de las normativas existentes en los Estados miembros o de las normativas relativas a otras Instituciones de la Comunidad, el Parlamento respondió afirmativamente. A este respecto, se remite, en particular, al régimen pecuniario aplicable a los miembros de la Comisión y del Tribunal de Justicia. Igualmente se efectuaron estudios comparativos sobre los regímenes de los Parlamentos nacionales, aunque los servicios competentes del Parlamento ya no estaban en posesión de dichos documentos.

Por último, el Parlamento comunicó al Tribunal de Justicia que la Mesa del Parlamento enmendó la Reglamentación controvertida a partir del 1 de julio de 1992 en el sentido de que todo diputado que termine sus actividades parlamentarias después de un mandato mínimo de tres años tendrá derecho a solicitar la indemnización; los ingresos procedentes de un cargo público o de una función comunitaria deberán deducirse de dicha indemnización; en caso de fallecimiento del antiguo diputado, el cónyuge supérstite o los hijos a cargo también tendrán derecho a percibir un determinado porcentaje de la indemnización.

F. A. Schockweiler
Juez Ponente