CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. WALTER VAN GERVEN
presentadas el 13 de enero de 1993 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El presente litigio entre la Sra. Beate Weber y el Parlamento Europeo versa sobre la Reglamentación relativa a la indemnización transitoria de fin de mandato para los diputados al Parlamento Europeo (en lo sucesivo, «Reglamentación»).[1] La Sra. Beate Weber ha sido miembro del Parlamento Europeo desde 1979 y fue reelegida por última vez en 1989. A partir del 14 de diciembre de 1990, abandonó el Parlamento para ocupar el cargo de «Oberbürgermeister» (Alcalde) de la ciudad de Heidelberg. El Parlamento le ha denegado la concesión de una indemnización transitoria con arreglo a la Reglamentación antes citada. La Sra. Beate Weber solicita hoy al Tribunal de Justicia que se anule dicha resolución denegatoria, que se condene al Parlamento al pago de dicha indemnización[2] y en costas.

Para la exposición completa de los hechos y del marco jurídico del litigio, me remito al informe para la vista.

La cuestión de la admisibilidad

2. Antes de analizar el fondo del asunto, examinaré la cuestión de la admisibilidad del recurso. El Parlamento alega que no procede acoger el recurso porque el acto impugnado incumbe a la organización interna de los trabajos parlamentarios y no produce efectos jurídicos frente a terceros. El Parlamento invoca, a este respecto, la sentencia Los Verdes/Parlamento,[3] que sólo admite los recursos dirigidos contra actos del Parlamento destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros, por los cuales hay que entender únicamente, según el Parlamento, personas ajenas a la Institución. Dado que la resolución impugnada incumbe a la relación jurídica existente entre el Parlamento y sus miembros, procede declarar la inadmisibilidad del recurso interpuesto por la Sra. Beate Weber ante el Tribunal de Justicia. No comparto este razonamiento.

3. La sentencia Los Verdes/Parlamento, antes citada, parte de la idea y del principio de base de que «la Comunidad Económica Europea es una Comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus Instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado».[4] El Tratado ha establecido un sistema completo de vías de recurso

* Lengua original: neerlandés.

1 — Aprobada por la Mesa del Parlamento Europeo el 18 de mayo de 1988 (PE 121.917/MESA/rev. II).

2 — Como el Abogado de la Sra. Beate Weber admitió en la vista, esta segunda solicitud no puede admitirse. Con arreglo al artículo 176 del Tratado CEE, la Institución de la que emane el acto anulado estará obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia no puede, sin extralimitarse en sus competencias, dirigir requerimientos a las Instituciones comunitarias en relación a la ejecución de sus sentencias (sentencia de 20 de junio de 1985, De Compte/Parlamento, 141/84, Rec. p. 1951, apartado 22).

3 — Sentencia de 23 de abril de 1986 (294/83, Rec. p. 1339).

4 — Sentencia Los Verdes/Parlamento, apartado 23.

y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las Instituciones.[5] Ello significa que hay un recurso disponible ante el Tribunal de Justicia contra todas las disposiciones adoptadas por las Instituciones que produzcan efectos jurídicos.[6]

4. En los autos Grupo de las Derechas Europeas/Parlamento y Blot y Front national/Parlamento, el Tribunal de Justicia declaró que los actos que afecten únicamente a la organización interna del Parlamento no pueden ser objeto de un recurso de anulación.[7] Se trata en este caso de actos que o bien no producen efectos jurídicos, o bien sólo producen efectos jurídicos dentro del Parlamento y respecto de sus trabajos. Este último supuesto constituye, pues, una excepción al principio según el cual puede interponerse un recurso ante el Tribunal de Justicia contra todos los actos de las Instituciones comunitarias que produzcan efectos jurídicos. Dicha excepción se basa en la competencia en materia de organización interna que reconocen al Parlamento Europeo el párrafo primero del artículo 25 del Tratado CECA, el párrafo primero del artículo 142 del Tratado CEE y el párrafo primero del artículo 112 del Tratado Euratom. Se trata, no obstante, de una excepción muy limitada. Para que un acto del Parlamento pueda sustraerse al control de legalidad del Tribunal de Justicia debe cumplir tres requisitos: haber sido adoptado en el marco de la organización interna de los trabajos del Parlamento, producir efectos jurídicos únicamente dentro del Parlamento en lo que se refiere a sus trabajos y estar sujeto a los procedimientos de verificación fijados por su Reglamento.[8]

5. Pasemos a examinar concretamente el recurso de la Sra. Beate Weber: la Reglamentación examinada y la resolución impugnada del Parlamento producen evidentemente efectos jurídicos, en particular, frente a la Sra. Beate Weber.[9] Además, la resolución no incumbe a la organización interna de los trabajos del Parlamento. En efecto, una normativa económica en favor de los diputados que cesan en sus funciones no está relacionada directamente con la organización del Parlamento o de sus trabajos. Por ello concluyo que procede declarar la admisibilidad del recurso.

6. Añadiré, en aras de la exhaustividad, que para resolver la cuestión de la admisibilidad no me he servido del criterio de «terceros». Según el Parlamento, la sentencia Los Verdes/Parlamento sólo permite los recursos dirigidos contra actos del Parlamento destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros, por los cuales únicamente entiende personas ajenas a la Institución. No creo que dicha sentencia pueda interpretarse en este sentido. La sentencia está centrada en el principio de la disponibilidad de un recurso

5 — Sentencia Los Verdes/Parlamento, apartado 23; recogido en la sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost (314/85, Rec. p. 4199), apartado 16, y en el auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros (C-2/88 Imm., Rec. p. I-3365), apartado 16.

6 — Sentencia Los Verdes/Parlamento, citada en la nota 3, apartado 24, que se remite a la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo (AETR) (22/70, Rec. p. 263), apartado 42; sentencia de 27 de septiembre de 1988, Parlamento/Consejo (302/87, Rec. p. 5615), apartado 20. Prefiero utilizar la fórmula generadores de efectos jurídicos de la sentencia citada en último lugar en vez de la fórmula que produzcan efectos jurídicos de la sentencia citada en primer lugar, para evitar que pueda entenderse que la cuestión de si un acto produce efectos jurídicos depende de la voluntad del autor del acto. El carácter creador de Derecho depende de la naturaleza y del alcance del acto en su conjunto.

7 — Autos de 4 de junio de 1986 (78/85, Rec. p. 1753), apartado 11, y de 22 de mayo de 1990 (C-68/90, Rec. p. I-2101), apartado 12.

8 — Tomo estos tres requisitos de la Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de octubre de 1986, sobre la posición del Parlamento Europeo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el marco de los recursos formulados de conformidad con el artículo 173 del Tratado CEE (DO C 283, p. 85). Adhiriéndome a la formulación de los autos Grupo de las Derechas Europeas/Parlamento y Blot y Front national/Parlamento, citados en la nota 7, sustituiré, en aras de la claridad, los términos organización interna por los términos organización interna de los trabajos.

9 — No cabe la menor duda de que la Sra. Beate Weber se ve afectada en el sentido del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado CEE.

directo contra todos los actos que produzcan efectos jurídicos. Esto es aplicable, en particular, a los actos que producen efectos jurídicos frente a personas ajenas a la Institución, como en el contexto de la sentencia Los Verdes/Parlamento, pero no exclusivamente a dicha categoría. El criterio de «tercero» no es, por consiguiente, un requisito necesario para la admisibilidad. En decisiones ulteriores, el criterio se ha utilizado además únicamente en asuntos en los que se ha declarado la admisibilidad del recurso. [10] En los asuntos en los que se ha declarado la inadmisibilidad del recurso, a saber, Grupo de las Derechas Europeas/Parlamento, y Blot y Front national/Parlamento, la inadmisibilidad no se derivaba de la calidad de tercero o no del demandante, sino de la comprobación de que los actos impugnados incumbían a la organización interna de los trabajos del Parlamento. [11]

La cuestión de la interpretación

7. Pasemos ahora al fondo del asunto. La Sra. Beate Weber y el Parlamento Europeo discuten sobre la interpretación que debe darse a la Reglamentación tal y como la aprobó la Mesa del Parlamento el 18 de mayo de 1988. La discusión trata de la aplicabilidad de la Reglamentación a situaciones como la de la Sra. Beate Weber, en la que un miembro abandona el Parlamento en el transcurso de un mandato de cinco años para consagrarse a otras actividades. Según el Parlamento Europeo, la Reglamentación sólo es aplicable al final del mandato parlamentario, tras la expiración del período de cinco años, es decir, en caso de no reelección. Según la Sra. Beate Weber, la Reglamentación se aplica indistintamente a todo abandono del Parlamento.

8. A tenor del artículo 1 de la Reglamentación, los diputados que lo soliciten tendrán derecho a una indemnización transitoria *a partir del fin de su mandato.* En alemán, lengua de procedimiento de este asunto, los términos utilizados son *«nach dem Erlöschen ihres Mandats».* El litigio versa sobre la interpretación del término «Erlöschen» que figura en dicha disposición.

La Reglamentación no contiene ninguna definición ni descripción más precisa de dicho término, ni se refiere a otras disposiciones de Derecho comunitario. A falta de tal definición, procede interpretar dicho término considerando el contexto general en el que se utiliza y de conformidad con su sentido habitual en el lenguaje corriente. [12]

9. Empezaré por examinar lo que se entiende por *sentido habitual.* Se trata de saber si el término «Erlöschen» (como se utiliza para un mandato) es un término general, neutro, o si implica un concepto de expiración, es decir, de fin pasivo, automático, que no es imputable a una iniciativa o a una opción del mandatario. En el escrito de defensa que presentó ante el Tribunal de Justicia, el Parlamento afirma que el término «Erlöschen» sólo puede aplicarse a un fin pasivo, automático (el fin del período de cinco años), al contrario que el término más neutro «Beendigung». Este argumento no es muy convincente. Creo que el término «Erlöschen» parece vincularse tanto a términos

10 — Sentencia de 3 de julio de 1986, Consejo/Parlamento (34/86, Rec. p. 2155), apartados 5 y 6; auto de 16 de octubre de 1986, Grupo de las Derechas Europeas y partido Front national/Parlamento (221/86 R, Rec. p. 2969), apartado 19.

11 — Autos antes citados en la nota 7, respectivamente, apartado 11 y apartados 11 y 12.

12 — Sentencia de 27 de enero de 1988, Dinamarca/Comisión (349/85, Rec. p. 169), apartado 9.

neutros como «Beendigung» o «Ende», como a un término exclusivamente pasivo como «Ablauf». [13]

La distinción realizada por el Parlamento Europeo con el término «Beendigung» ciertamente no convence si se considera la versión neerlandesa de la Reglamentación, que utiliza precisamente el término correspondiente «beëindiging» (y no, por ejemplo, «afloop»). Así, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un texto redactado en varias lenguas debe interpretarse a la luz de las versiones de todas las lenguas. [14] Por lo demás, se desprende de la comparación con otras versiones que la formulación neutra, general, es utilizada no solamente en neerlandés, sino también en francés («à partir de la fin de leur mandat»), en inglés («from the end of their term of office»; «end of service» en el título de la Reglamentación), en italiano («a partire del termine del loro mandato»; «fine» en el título) y en español («a partir del fin de su mandato»). Las versiones francesa e italiana son particularmente importantes, ya que los documentos presentados por el Parlamento demuestran que la Reglamentación fue adoptada por la Mesa en versión francesa, sobre la base de un proyecto anterior redactado en italiano.

De todo lo anterior concluyo que la formulación utilizada en la Reglamentación no ofrece ningún apoyo a la interpretación restrictiva defendida por el Parlamento Europeo, sino que más bien se dirige en el sentido de la significación general invocada por la Sra. Beate Weber. Examinemos ahora si la interpretación del Parlamento podría admitirse, sin embargo, sobre la base del contexto general de la Reglamentación. A este respecto consideraré sucesivamente el objetivo perseguido por la Reglamentación y el contexto en el que figura la disposición.

10. La Reglamentación contiene pocas indicaciones en cuanto al *objetivo* que persigue, al menos, no contiene elementos que permitan resolver el problema de interpretación que nos ocupa. La Reglamentación carece de exposición de motivos y ni el título ni los diferentes artículos contienen más que lo que puede desprenderse del término «indemnización transitoria».

Según el Parlamento Europeo, la Reglamentación se propone garantizar la seguridad de la subsistencia de los diputados no reelegidos. Ahora bien, no se plantea ningún problema de seguridad de la subsistencia cuando el diputado se va para ejercer otra actividad. Por el contrario, según la Sra. Beate Weber, la indemnización debe cubrir los gastos ocasionados por el abandono del Parlamento y la transición hacia otra actividad. Ambas interpretaciones son plausibles e igualmente compatibles con los términos de la Reglamentación.

La génesis de la disposición tampoco ofrece una respuesta definitiva. Entre los documentos que el Parlamento transmitió al Tribunal de Justicia, sólo algunos son anteriores a la aprobación de la Reglamentación por la Mesa el 18 de mayo de 1988. [15] Dichos documentos no contienen ninguna otra indicación útil aparte de las formulaciones recogidas en la propia Reglamentación.

13 — El Abogado de la Sra. Beate Weber observó en la vista que el término Erlöschen también se utiliza en el artículo 7 del Reglamento del Parlamento Europeo y que en él se menciona explícitamente el cese voluntario como una forma de Erlöschen.

14 — Sentencia de 7 de julio de 1988, Moksel (55/87, Rec. p. 3845), apartado 15.

15 — Se trata de los fragmentos de las actas de la Junta de Cuestores de los días 21 y 22 de marzo de 1988 y 26 de abril de 1988, y del anteproyecto en lengua italiana (PE 117.147/CUEST).

Respondiendo a la pregunta formulada por el Tribunal de Justicia a este respecto, el Parlamento confirmó que, para redactar la Reglamentación, se había inspirado en particular en las normativas existentes en los Parlamentos de los Estados miembros. No obstante, el Parlamento no pudo proporcionar ningún documento preparatorio en este sentido. De hecho, presentó dos notas internas posteriores que comparan las normativas nacionales. Dichas notas no pueden aportarnos ningún elemento capaz de apoyar la actual interpretación del Parlamento. Más bien sería lo contrario: las notas indican que, en algunos países, a saber, los Países Bajos y la República Federal de Alemania, la indemnización transitoria se ve reducida si el antiguo diputado percibe otros ingresos. Cabe admitir *a contrario* que, en los otros cinco países en los que existe la indemnización transitoria, no se opera la reducción. Parece pues que, en los dos primeros países seguro, y puede que también en los otros, la indemnización transitoria también se concede, aunque a veces se reduzca, a los diputados que abandonan el Parlamento para ejercer otra actividad.

11. En lo que se refiere al *contexto* de la Reglamentación en su conjunto, la Sra. Beate Weber se refiere a los artículos 1 y 2 de la Reglamentación. Dichos artículos indican que también se toman en consideración mandatos incompletos, es decir, mandatos de menos de cinco años. El Parlamento responde a esto que la Reglamentación puede aplicarse, ciertamente, a mandatos incompletos iniciados en el transcurso de la legislatura, pero no a mandatos que terminen en el transcurso de la legislatura. No obstante, el Parlamento no ha proporcionado el menor elemento en apoyo de esta interpretación. Aunque los artículos citados contemplan el supuesto de un mandato inferior a cinco años, no hacen ninguna distinción parecida a la preconizada por el Parlamento. Por consiguiente, no puedo adherirme a esta interpretación.

El Parlamento se refiere, además, a la segunda frase del artículo 2 de la Reglamentación. Según dicha disposición, «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». Según el Parlamento, dicha enumeración es indicativa y constituye la expresión del principio general según el cual no se concede ninguna indemnización al diputado que abandona el Parlamento para asumir otra función. Tampoco puedo aceptar esta interpretación. Nada en la enumeración mencionada indica que no sea exhaustiva. Si se hubiera pretendido una exclusión más general, se habría podido formularla claramente.

12. Por último, queda por examinar el argumento del Parlamento según el cual su Mesa dio, el 12 de diciembre de 1990, una interpretación vinculante de la Reglamentación y que de ello se desprende que la Sra. Beate Weber no tiene derecho a la indemnización transitoria.

La Reglamentación fue adoptada en su versión inicial por el Parlamento Europeo el 18 de mayo de 1988. Naturalmente, la Mesa es competente para modificar dicha Reglamentación, como hizo el 24 de junio de 1992, es decir, en un momento que ya no es relevante para el presente asunto.[16] La resolución de 12 de diciembre de 1990 es, sin embargo, de naturaleza totalmente distinta.

16 — No obstante, se desprende de dichas modificaciones que la indemnización transitoria también se debe al diputado que interrumpa su mandato por iniciativa propia, siempre que haya ejercido su mandato durante al menos tres años. Se precisa que se deducen los ingresos procedentes de la función pública o comunitaria.

Los documentos proporcionados por el Parlamento al Tribunal de Justicia, más concretamente, los extractos de las actas de la Junta de Cuestores de los días 18 de octubre y 8 de noviembre de 1990, demuestran que se examinó, en particular, la cuestión de si la Reglamentación de 18 de mayo de 1988 también se aplica a los diputados que dejan voluntariamente el Parlamento en el transcurso de la legislatura. Tras dicho examen de casos concretos, la Mesa del Parlamento declaró, el 12 de diciembre de 1990 (dos días antes de que la Sra. Beate Weber dejara el Parlamento), que procedía considerar la indemnización transitoria como una indemnización de fin de legislatura, pero que, no obstante, la Junta de Cuestores examinaría individualmente las solicitudes suficientemente motivadas antes de informar a la Mesa. [17]

En su escrito de contestación, el Parlamento Europeo afirma que dicha interpretación dada por su Mesa constituye la interpretación auténtica y que es por consiguiente vinculante, ya que emana del mismo órgano que ha adoptado la Reglamentación. Este argumento no me convence en absoluto. La técnica de la «interpretación auténtica» de textos es una técnica que hay que manejar con prudencia dado que implica el reconocimiento del efecto retroactivo al texto «nuevamente» interpretado. Tal retroactividad, que es una excepción al modo normal de legislar y contradice el principio de seguridad jurídica, sólo puede aplicarse, en mi opinión, de manera absolutamente excepcional y debe acompañarse de la motivación necesaria. No puede imponerse incidentalmente, como en el caso de autos, con ocasión de la aplicación de la Reglamentación existente a casos concretos. Además, la interpretación que dio la Mesa el 12 de diciembre de 1990 también infringe en otro extremo el principio de seguridad jurídica. En efecto, después de haber formulado en primer lugar que en principio la Reglamentación sólo se aplica al fin del mandato al término de la legislatura, la interpretación que se da permite a continuación excepciones individuales sin indicar los criterios aplicables a este respecto. Me parece difícil poner dicha interpretación en consonancia con el principio de seguridad jurídica sobre el que el Tribunal de Justicia considera que constituye una exigencia vinculante, [18] cuando se trata de una normativa que implica consecuencias económicas. Adaptado al asunto que nos ocupa, ello significa que los interesados deben poder prever con certeza en qué casos se les puede negar o no la concesión de una ventaja económica como la indemnización transitoria.

13. Habida cuenta de cuanto precede, opino que los términos de la Reglamentación no proporcionan ninguna respuesta definitiva a la cuestión de si debe denegarse la concesión de la indemnización transitoria a los diputados que dejan voluntariamente el Parlamento Europeo en el transcurso de una

17 — Se desprende del acta de la Junta de Cuestores de 8 de noviembre de 1990 que la Junta preconizaba el pago de una indemnización transitoria al diputado que voluntariamente cesa en su mandato. Parece que la resolución de la Mesa de 12 de diciembre de 1990 se refiere a dicho caso cuando habla de un examen individual.

18 — Sentencia de 15 de diciembre de 1987, Irlanda/Comisión (325/85, Rec. p. 5041). El apartado 18 dice así: Además, según ha declarado en reiteradas ocasiones el Tribunal de Justicia, la legislación comunitaria debe ser precisa y su aplicación previsible para los justiciables. Este imperativo de seguridad jurídica se impone con rigor especial cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias financieras, a fin de permitir que los interesados conozcan con exactitud el alcance de las obligaciones que se les imponen.

legislatura. El objetivo y la génesis de la Reglamentación, o el contexto en el que figura la disposición, tampoco permiten deducir semejante exclusión. La interpretación que dio la Mesa del Parlamento el 12 de diciembre de 1990 no puede, en mi opinión, considerarse vinculante, ya que no es conforme al principio de seguridad jurídica.

14. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que declare la admisibilidad del recurso de la Sra. Beate Weber, que anule la resolución denegatoria del Parlamento, de 2 de octubre de 1991, y que condene en costas al Parlamento Europeo.