

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

23 de abril de 1986 \*

En el asunto 294/83,

Parti écologiste «Les Verts», asociación sin fines de lucro, de París, representada por los Sres. Étienne Tête, delegado especial, y Christian Lallement, Abogado de Lyon, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. E. Wirion, 1, place du Théâtre,

parte demandante,

contra

Parlamento Europeo, representado por los Sres. Pasetti-Bombardella, Jurisconsulto, Roland Bieber, Consejero Jurídico, Johannes Schoo, administrador principal, por los Sres. Jean-Paul Jacqué, profesor de la Facultad de Derecho y de Ciencias Políticas de la Universidad de Estrasburgo, y Jürgen Schwarz, profesor de la Universidad de Hamburgo, en calidad de Agentes, y por el Sr. Lyon-Caen, Abogado, que designa como domicilio en Luxemburgo su sede, Plateau du Kirchberg, BP 1601,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de dos decisiones de la Mesa del Parlamento Europeo, una de los días 12 y 13 de octubre de 1982, y otra de 29 de octubre de 1983, sobre la asignación de la partida presupuestaria 3708,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. T. Koopmans, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; U. Everling, K. Bahlmann et R. Joliet, Presidentes de Sala; G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris y T. F. O'Higgins, Jueces,

Abogado General: Sr. G. F. Mancini

Secretario: Sra. D. Louterman

\* Lengua de procedimiento: francés.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de diciembre de 1985,

dicta la presente

## SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

### Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 28 de diciembre de 1983, «Les Verts — Parti écologiste», asociación sin fines de lucro con sede en París y cuya constitución fue registrada en la Prefectura de Policía el 3 de marzo de 1980, interpuso, en virtud del párrafo 2 del artículo 173 del Tratado CEE, un recurso solicitando la anulación, por una parte, de la decisión de la Mesa del Parlamento Europeo, de 12 de octubre de 1982, relativa al reparto de los créditos consignados en la partida 3708 del Presupuesto General de las Comunidades Europeas y, por otra parte, de la decisión de la Mesa ampliada del Parlamento Europeo, de 29 de octubre de 1983, referente a la aprobación de las normas para el uso de los créditos destinados al reembolso de gastos de las formaciones políticas que hubieren tomado parte en las elecciones europeas de 1984.
- 2 La partida 3708 fue incluida en el Presupuesto General de las Comunidades Europeas para los ejercicios 1982, 1983 y 1984, en la sección relativa al Parlamento Europeo, bajo el título 3, que se refiere a los gastos resultantes del ejercicio de misiones específicas por parte de la institución (DO 1982, L 31, p. 114; DO 1983, L 19, p. 112, y DO 1984, L 12, p. 132). Esta partida prevé una contribución destinada a la preparación de las próximas elecciones europeas. El comentario que la acompaña en los presupuestos para 1982 y 1983 es idéntico. Enuncia que «este crédito debe servir para cofinanciar la preparación de la información relativa a las segundas elecciones directas que tendrán lugar en 1984» y que «la Mesa del Parlamento Europeo precisará las modalidades de estos gastos». El comentario que figura en el presupuesto para 1984 precisa que esta cofinanciación se realizará «de conformidad con la decisión de la Mesa de 12 de octubre de 1982». En total, se asignaron a esta partida 43 millones de ECUS.

3 El 12 de octubre de 1982, la Mesa, compuesta por el Presidente y los doce Vicepresidentes del Parlamento, aprobó, a propuesta de los Presidentes de los Grupos Políticos, una decisión relativa al reparto de los créditos consignados en la partida 3708 (en lo sucesivo, decisión de 1982). La Mesa estaba reunida en esta ocasión en presencia de los Presidentes de los Grupos Políticos y de los delegados de los miembros no inscritos. Uno de los Grupos Políticos, el de coordinación técnica, manifestó su oposición al principio de la concesión de fondos a los Grupos Políticos para la campaña electoral.

4 Esta decisión, que no ha sido publicada, prevé que los créditos consignados en la partida 3708 del Presupuesto del Parlamento Europeo se repartan cada año entre los Grupos Políticos, los miembros no inscritos y un fondo de reserva para 1984. Este reparto se realiza de la siguiente manera: a) cada uno de los siete grupos recibe una asignación global igual al 1 % del importe total de los créditos; b) cada uno de ellos recibe, además, por cada uno de sus miembros, 1/434 del importe total de los créditos una vez deducidas las asignaciones globales; c) cada uno de los miembros no inscritos recibe igualmente 1/434 del importe total de los créditos una vez deducidas las asignaciones globales; d) el importe total de las sumas asignadas a los Grupos Políticos y a los miembros no inscritos en virtud de las reglas enunciadas en b) y c) no puede superar el 62 % del importe total de los créditos consignados en la partida 3708; e) cada año, un importe equivalente al 31 % del importe total de los créditos consignados en la partida 3708 se destina a la constitución de un fondo de reserva. Por lo que se refiere a este fondo de reserva, está previsto que se reparta, en función del número de votos obtenidos, entre todas las formaciones políticas que hubieren obtenido en las elecciones de 1984, o bien más del 5 % de los votos válidos emitidos en el Estado miembro en que hubieren presentado candidatos, o bien más del 1 % de los votos válidos emitidos en un mínimo de tres Estados miembros en que hubieren presentado candidatos (en lo sucesivo, cláusula del 1 %). Se anuncia, finalmente, que los detalles relativos al reparto de esta reserva se precisarán con posterioridad.

5 El 12 de octubre de 1982, la Mesa del Parlamento Europeo, reunida en las mismas condiciones, adoptó, además, disposiciones para la utilización, por parte de los Grupos Políticos, de los recursos financieros destinados a la campaña de información previa a las elecciones europeas de 1984 (en lo sucesivo, normas de 1982 sobre la utilización de los créditos). Estas disposiciones, que no han sido publicadas, corresponden a las recomendaciones presentadas por un grupo de trabajo compuesto por los Presidentes de los Grupos Políticos y presidido por el Presidente del Parlamento Europeo.

6 Desde el punto de vista de la utilización de los fondos, las normas son las siguientes. Los créditos puestos a disposición de los Grupos Políticos sólo pueden utili-

zarse para la financiación de actividades que estén en relación directa con la preparación y la ejecución de la campaña de información con vistas a las elecciones de 1984. Los gastos administrativos (en particular los sueldos de los colaboradores ocasionales, los gastos de alquiler de locales y de equipamiento básico de oficina, los gastos de telecomunicación) no pueden superar el 25 % del crédito asignado. Está prohibida la adquisición de bienes inmuebles o de mobiliario de oficina. Los grupos deben depositar los fondos que se les asignan en una cuenta abierta específicamente a tal efecto.

- 7 Se designa a los Presidentes de los Grupos Políticos como responsables de la utilización de los fondos para fines compatibles con las disposiciones aprobadas. En último extremo, la utilización de los fondos debe justificarse ante los otros órganos de control, responsables de la verificación de los fondos del Parlamento Europeo.
- 8 En el aspecto contable, estas disposiciones prescriben que se lleve una contabilidad separada del estado de ingresos y de gastos relativos a las otras actividades de los Grupos. Éstos deben dotarse de sistemas contables cuyas modalidades se precisan. Estos sistemas deben distinguir los gastos según tres sectores (gastos administrativos, gastos de reunión, gastos de publicación y de publicidad), los cuales se subdividen por proyectos. Cada año, a partir de la fecha de la primera transferencia de créditos a los Grupos, éstos deben presentar un informe sobre la utilización que se ha hecho de los fondos (pagos, contrataciones, reservas) en el curso del período de que se trata. Este informe debe remitirse al Presidente del Parlamento Europeo y al Presidente de la Comisión de Control Presupuestario.
- 9 Bajo el título «restitución de los créditos no utilizados», se especifica que los créditos asignados pueden utilizarse hasta un límite de cuarenta días antes de la fecha de las elecciones para contraer compromisos de pago, a condición de que el pago se efectúe no más allá de cuarenta días después de la fecha de las elecciones. Todos los créditos cuya utilización no se ajuste a los dos criterios antes mencionados deben restituirse al Parlamento Europeo en un plazo de tres meses a partir de las elecciones. Si fuera procedente, el Parlamento Europeo puede recuperar las sumas que le corresponden procediendo a la retención de un importe igual de los créditos que se destinan a los Grupos en virtud de la partida 3706 (actividades políticas suplementarias).
- 10 El 29 de octubre de 1983, la Mesa ampliada, compuesta por la Mesa y los Presidentes de los Grupos Políticos, aprobó las «normas para la utilización de los créditos destinados al reembolso de gastos de las formaciones políticas que hubieren tomado parte en las elecciones de 1984» (DO C 293, p. 1) (en lo sucesivo, normas de 1983).

11 Estas normas precisan, como se anunció en la decisión de 1982, el criterio para el reparto de la reserva del 31 %. Las condiciones relativas al mínimo de votos que las formaciones políticas deben obtener para poder participar en ese reparto son las que ya se habían fijado en la decisión de 1982. Las normas de 1983 añaden que las formaciones políticas que deseen beneficiarse con la cláusula del 1 % deben presentar, no más tarde de 40 días antes de las elecciones, una declaración de empadronamiento ante el Secretario General del Parlamento Europeo. Contiene, además, diversas normas relativas a la entrega de los fondos. Para los partidos, listas o alianzas con representación, los fondos se ponen a disposición de los Grupos Políticos y de los miembros no inscritos a partir de la primera sesión después de las elecciones. Para los partidos, listas o alianzas sin representación está previsto que:

— las solicitudes de reembolso deben presentarse ante el Secretario General del Parlamento Europeo en un plazo de 90 días a partir de la publicación de los resultados en el Estado miembro en cuestión, acompañadas de los documentos justificativos;

— el período durante el cual los gastos pueden considerarse como gastos relativos a las elecciones de 1984 comienza el 1 de enero de 1983 y finaliza 40 días después de la fecha de celebración de estas elecciones;

— las solicitudes deben acompañarse con declaraciones contables que demuestren que los gastos se han efectuado con motivo de las elecciones para el Parlamento Europeo;

— los criterios aplicables a los gastos de los Grupos Políticos que se han expuesto más arriba se aplican igualmente a los de las formaciones no representadas en el Parlamento Europeo.

12 La asociación demandante alega siete motivos de recurso:

1) incompetencia;

2) violación de los tratados, y en especial del artículo 138 del Tratado CEE y de los artículos 7, apartado 2, y 13 del Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo;

3) violación del principio general de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley electoral;

- 4) violación de los artículos 85 y siguientes del Tratado CEE;
- 5) violación de la Constitución francesa, en la medida en que se burla el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley;
- 6) excepción de ilegalidad y de inaplicabilidad, en la medida en que el voto del ministro francés en el Consejo de las Comunidades Europeas con motivo de la deliberación sobre los presupuestos está viciado de ilegalidad, lo que implica la ilegalidad de la deliberación del Consejo y de los actos subsiguientes del procedimiento presupuestario;
- 7) desviación de poder, en la medida en que la Mesa del Parlamento Europeo ha utilizado los créditos consignados en la partida 3708 a fin de asegurar la reelección de los diputados del Parlamento Europeo elegidos en 1979.

### Sobre la admisibilidad del recurso

#### 1. *Sobre la legitimación de «Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste»*

- 13 Cuando había concluido la fase escrita del procedimiento, resultó que, por protocolo de 29 de marzo de 1984, la asociación demandante «Les Verts — Parti écologiste», así como otra asociación denominada «Les Verts — Confédération écologiste», decidieron su disolución y fusión a efectos de la constitución de una nueva asociación bajo el nombre de «Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste». Ésta fue registrada el 20 de junio de 1984 en la Prefectura de Policía de París (JORF de 8.11.1984, N.C., p. 10241, anuncio que sustituye y anula los aparecidos en el JORF de 25.7.1984, N.C. 172, pp. 6604 y 6608). Esta nueva asociación es la que presentó a las elecciones europeas de junio de 1984 la lista «Les Verts — Europe Écologie», después de haber entregado el 28 de abril de 1984 la declaración de emparentamiento prevista por el artículo 4 de las normas de 1983. Esta misma asociación, mediante carta de 23 de julio de 1984, presentó ante el Secretario General del Parlamento Europeo una solicitud de reembolso en virtud de estas normas. A consecuencia de esta solicitud, se le abonó la suma de 82 958 ECUS, resultante de la aplicación, a los 680 080 votos obtenidos, de un coeficiente de financiación por voto igual a 0,1206596.
- 14 Vistos estos nuevos elementos, el Parlamento Europeo alegó, en principio, que la asociación demandante «Les Verts — Parti écologiste» había perdido la legitimación en el presente procedimiento por el hecho de su disolución y que la norma de la subsistencia de su personalidad a efectos de su liquidación no podría aplicarse a

la presente acción, al haberse transmitido esta última a la nueva asociación. Sin cuestionar el hecho de que la nueva asociación, «Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste», pudiera continuar el proceso iniciado por la asociación demandante, el Parlamento Europeo expuso a continuación que esta subrogación debía materializarse en un plazo fijado por el Tribunal de Justicia y emanar claramente de los órganos estatutariamente competentes de la nueva asociación. Al estimar que este último requisito no se ha cumplido, el Parlamento Europeo pretende que se desestime la demanda.

15 Es conveniente subrayar, en primer lugar, que del protocolo de 29 de marzo de 1984 resulta que la disolución de las dos asociaciones, incluyendo la asociación demandante, se realizó al sólo efecto de su fusión con vistas a la constitución de una nueva asociación. Disolución, fusión y creación de la nueva asociación tuvieron lugar, por tanto, por medio del mismo y único acto, de tal forma que existe continuidad temporal y jurídica entre la asociación demandante y la nueva asociación, convirtiéndose la segunda en titular de los derechos y obligaciones de la primera.

16 En segundo lugar, el protocolo de fusión específica expresamente que las acciones judiciales interpuestas, y especialmente las que fueron presentadas ante el Tribunal de Justicia, «continuarán en los mismos términos» y «según las mismas modalidades».

17 En tercer lugar, el propio Parlamento Europeo mencionó durante la fase oral una deliberación del Consejo Nacional Interregional de la nueva asociación, de fechas 16 y 17 de febrero de 1985. A tenor de esta deliberación, que fue leída en la vista por el Consejo de la nueva asociación, el Consejo Nacional Interregional de ésta, órgano estatutariamente competente para comparecer en juicio, decidió expresamente, ante la actitud dilatoria del Parlamento Europeo, subrogarse en la demanda iniciada por la asociación «Les Verts — Parti écologiste».

18 Habida cuenta de lo anterior, no puede ponerse en duda la voluntad de la nueva asociación de mantener y continuar el recurso presentado por una de las asociaciones de las que procede, recurso cuyo beneficio le fue expresamente transmitido, y las pretensiones contrarias del Parlamento Europeo al respecto deben ser desestimadas.

- 19 Aunque el Parlamento Europeo no haya alegado ningún motivo de inadmisibilidad en virtud de las condiciones del artículo 173 del Tratado, compete al Tribunal de Justicia verificar de oficio si éstas se cumplen. En este caso parece necesario pronunciarse explícitamente sobre las siguientes cuestiones: si el Tribunal de Justicia es competente para conocer de un recurso de anulación, interpuesto sobre la base del artículo 173 del Tratado, contra un acto del Parlamento Europeo; si la decisión de 1982 y las normas de 1983 tienen el carácter de actos que producen efectos jurídicos frente a terceros; si estos actos afectan directa e individualmente a la asociación demandante a tenor del párrafo 2 del artículo 173 del Tratado.

*2. Sobre la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de un recurso de anulación, interpuesto sobre la base del artículo 173 del Tratado, contra un acto del Parlamento Europeo*

- 20 Cabe observar previamente que la decisión de 1982 y las normas de 1983 fueron aprobadas por órganos del Parlamento Europeo y deben, en consecuencia, ser consideradas como actos del propio Parlamento Europeo.
- 21 La asociación demandante estima que, visto el artículo 164 del Tratado, el control de la legalidad de los actos de las instituciones que el artículo 173 del Tratado confía al Tribunal de Justicia no puede quedar limitado a los actos del Consejo y de la Comisión, so pena de incurrir en denegación de justicia.
- 22 El Parlamento Europeo considera igualmente que el Tribunal de Justicia, de conformidad con la función general de custodia del Derecho que el artículo 164 del Tratado le confía, puede controlar la legalidad de otros actos además de los del Consejo y de la Comisión. La enumeración de los demandados potenciales que figura en el artículo 173 del Tratado no es, en su opinión, exhaustiva. El Parlamento Europeo no niega que pueda estar sometido al control jurisdiccional ejercido por el Tribunal de Justicia en aquellos ámbitos, como el presupuestario y el relativo a la organización de las elecciones directas, en los que la revisión de los Tratados le ha atribuido poderes más amplios y en los que puede adoptar actos jurídicos por sí mismo. En el caso de la concesión de créditos para cofinanciar la campaña de información con ocasión de la segunda elección directa, el Parlamento Europeo ejerce directamente los derechos que le son propios. Así, no pretende sustraer sus actos en esta materia al control jurisdiccional. Considera, sin embargo, que una interpretación extensiva del artículo 173 del Tratado por la cual sus actos

podrían ser objeto de recurso de anulación debería conducir a que se reconociese al Parlamento la capacidad para iniciar este recurso respecto de los actos del Consejo y de la Comisión.

23 En este sentido, es pertinente subrayar, en primer lugar, 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. Especialmente en sus artículos 173 y 184, por una parte, y en su artículo 177, por otra, el Tratado establece un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones. Las personas físicas y jurídicas se hallan de este modo protegidas contra la aplicación a las mismas de los actos de alcance general que no pueden impugnar directamente ante el Tribunal en virtud de las condiciones especiales de admisibilidad especificadas en el párrafo 2 del artículo 173 del Tratado. Cuando la aplicación administrativa de estos actos compete a las instituciones comunitarias, las personas físicas y jurídicas pueden interponer un recurso directo ante el Tribunal de Justicia contra los actos de aplicación de que sean destinatarias o que les afecten directa e individualmente e invocar, en apoyo de este recurso, la ilegalidad del acto general de base. Cuando su ejecución sea competencia de las instancias nacionales, aquéllas pueden alegar la invalidez de los actos de alcance general ante los órganos jurisdiccionales nacionales e inducirles a consultar al Tribunal de Justicia a este respecto mediante las cuestiones prejudiciales.

24 Ciertamente es que, a diferencia del texto del artículo 177 del Tratado, que contempla los actos de las instituciones sin especificarlos, el artículo 173 del Tratado no cita sino los actos del Consejo y de la Comisión. El sistema del Tratado consiste, no obstante, en abrir un recurso directo contra «todas las disposiciones adoptadas por las instituciones que produzcan efectos jurídicos», como el Tribunal de Justicia ha tenido ya ocasión de señalar en la sentencia de 31 de marzo de 1971 (asunto 22/70, Comisión contra Consejo, Rec. 1971, p. 263). El Parlamento Europeo no figura de modo expreso entre las instituciones cuyos actos pueden impugnarse, porque el Tratado CEE, en su versión original, no le atribuía sino poderes consultivos y de control político y no los de disponer actos destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. El artículo 38 del Tratado CEEA demuestra que, cuando desde el principio se ha concedido al Parlamento el poder de dictar dispo-

siciones con carácter obligatorio, como sucede en virtud del último inciso del párrafo 4 del artículo 95 de este Tratado, sus actos no se sustraen en principio a la posibilidad de un recurso de anulación.

25 Mientras que, en el marco del Tratado CECA, el recurso de anulación contra los actos de las instituciones es objeto de dos disposiciones distintas, en el marco del Tratado CEE se regula únicamente en el artículo 173, que, de este modo, reviste un carácter general. Una interpretación del artículo 173 del Tratado que excluyese los actos del Parlamento Europeo de aquellos que pueden ser impugnados conduciría a un resultado contrario tanto al espíritu del Tratado, tal como queda expresado en el artículo 164, como a su sistema. En efecto, si se niega la posibilidad de que queden sometidos al control del Tribunal de Justicia, los actos que el Parlamento Europeo adopta en el ámbito del Tratado CEE podrían invadir las competencias de los Estados miembros o de otras instituciones o sobrepasar los límites fijados a la competencia del propio Parlamento. Por consiguiente, conviene considerar que el recurso de anulación puede dirigirse contra los actos del Parlamento Europeo que produzcan efectos jurídicos frente a terceros.

26 A continuación, debe examinarse la cuestión de si la decisión de 1982 y las normas de 1983 tienen el carácter de disposiciones destinadas a producir efectos jurídicos frente a terceros.

### *3. Sobre el carácter de la decisión de 1982 y de las normas de 1983 en cuanto actos destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros*

27 Ambos actos impugnados se refieren al reparto de los créditos consignados en el presupuesto del Parlamento Europeo para la preparación de las elecciones europeas de 1984. Se relacionan con la asignación de estos créditos a terceros para gastos relativos a una actividad que debe ejercerse fuera del Parlamento Europeo. En este sentido, regulan los derechos y las obligaciones, tanto de las formaciones políticas ya representadas en el Parlamento Europeo en 1979, como de aquellas que hubieren participado en las elecciones de 1984. Determinan la parte de los créditos que a cada una de ellas corresponde, bien en función del número de escaños obtenido en 1979, bien en función de la cantidad de votos obtenidos en 1984. Por ello, pues, estos actos tienden a producir efectos jurídicos frente a terceros, lo que hace que puedan ser objeto de un recurso de acuerdo con el artículo 173 del Tratado.

28 El argumento según el cual el control confiado al Tribunal de Cuentas por el artículo 206 *bis* del Tratado constituye un obstáculo para el del Tribunal de Justicia debe rechazarse. En efecto, el Tribunal de Cuentas no puede sino examinar la legalidad del gasto en relación con el presupuesto y con el acto de Derecho derivado del que este gasto emana (llamado, de ordinario, acto de base). Su control es, pues, en cualquier circunstancia, distinto del ejercido por el Tribunal de Justicia, que tiene por objeto la legalidad de este acto de base. Los actos impugnados en este caso constituyen, en realidad, el equivalente de un acto de base en cuanto prevén el principio del gasto y fijan las modalidades según las cuales se realiza.

4. *Sobre el problema de si los actos impugnados afectan directa e individualmente a la asociación demandante en el sentido del párrafo 2 del artículo 173 del Tratado*

29 La asociación demandante subraya que goza de personalidad jurídica y que las decisiones impugnadas, que conducen a la concesión de una ayuda a formaciones políticas rivales, le afectan tanto directa como individualmente.

30 El Parlamento Europeo estima que, dado el estado actual de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a este respecto, el recurso de la asociación demandante es inadmisibile. Se pregunta, no obstante, si una interpretación extensiva del párrafo 1 del artículo 173 del Tratado no debería tener incidencia sobre la del párrafo 2 de la misma disposición. Subraya en este sentido que la asociación demandante no constituye un tercero cualquiera, sino que, en cuanto partido político, ocupa una posición intermedia entre los demandantes privilegiados y los simples particulares. Sería conveniente, según él, tomar en consideración en el ámbito comunitario la función especial de los partidos políticos. El estatuto especial de éstos justifica, en su opinión, que les sea reconocido el derecho a recurrir, en virtud del párrafo 2 del artículo 173 del Tratado, contra los actos que determinan las condiciones y el importe de los fondos que reciben del Parlamento Europeo, con ocasión de las elecciones directas, para informar sobre este último. En su escrito de contestación, el Parlamento Europeo llega a la conclusión de que los partidos políticos se hallan individual y directamente afectados por las normas de 1983.

31 Es conveniente subrayar, en primer lugar, que los actos impugnados afectan directamente a la asociación demandante. Constituyen, en efecto, una normativa completa, autosuficiente y que no requiere ninguna otra disposición de aplicación, dado que el cálculo de la parte de los créditos que debe ser atribuida a cada una de las formaciones políticas afectadas es automático y no precisa de ninguna otra apreciación.

- 32 Queda por verificar si la asociación demandante está afectada individualmente por los actos impugnados.
- 33 A este respecto es conveniente centrar el examen sobre la decisión de 1982. Esta decisión aprobó el principio mismo de concesión a las formaciones políticas de los créditos consignados en la partida 3708; determinó a continuación la parte de estos créditos que recibirían los grupos políticos constituidos en la Asamblea elegida en 1979 y los miembros no inscritos de la misma (69 %), y la parte de estos créditos destinada a ser repartida entre todas las formaciones políticas, representadas o no en la Asamblea elegida en 1979, que hubieren participado en las elecciones de 1984 (31 %); efectuó finalmente el reparto del 69 % entre los Grupos Políticos y los miembros no inscritos. Las normas de 1983 se limitaron a confirmar la decisión de 1982 y a completarla, precisando el criterio de reparto de la reserva del 31 %. En consecuencia, debe considerarse que constituye parte integrante de aquélla.
- 34 La decisión de 1982 afecta a todas las formaciones políticas, aunque el trato que les concede varíe según tengan o no representantes en la Asamblea elegida en 1979.
- 35 El presente recurso se refiere a una situación que el Tribunal de Justicia no había tenido aún la oportunidad de conocer. Como tenían representantes en la institución, ciertas formaciones políticas participaron en una decisión que determina, al mismo tiempo, el trato que se les concede a ellas y el que debe darse a formaciones rivales que no estaban representadas. Habida cuenta de ello y puesto que se trata del reparto de fondos públicos con el objetivo de preparar unas elecciones y se alega una desigualdad en este reparto, no se puede considerar que las únicas formaciones individualmente afectadas por ello sean las que ya tenían representación y que supuestamente eran identificables en la fecha de aprobación del acto impugnado.
- 36 Tal interpretación conduciría, en efecto, a la creación de una desigualdad de protección jurisdiccional entre formaciones concurrentes en las mismas elecciones. Las formaciones no representadas no podrían obstaculizar el reparto de los créditos que es objeto de litigio antes del comienzo de la campaña electoral, pues no podrían invocar la ilegalidad de la decisión de base sino mediante un recurso contra las decisiones individuales que les denegaran el reembolso de sumas superiores a

las previstas. Se verían así en la imposibilidad de interponer un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia antes de que tuviesen lugar las elecciones, y tampoco estarían en condiciones de conseguir que el Tribunal de Justicia ordenase, de conformidad con el artículo 185 del Tratado, la suspensión de la ejecución de la decisión de base de la que disintiesen.

37 A la vista de todo ello, debe estimarse que la asociación demandante, que estaba constituida en el momento de la adopción de la decisión de 1982 y que tenía la posibilidad de presentar candidatos a las elecciones de 1984, está individualmente afectada por los actos impugnados.

38 Visto este conjunto de consideraciones, cabe concluir que el recurso es admisible.

### Sobre el fondo del asunto

39 En sus tres primeros motivos la asociación demandante califica el sistema establecido por el Parlamento Europeo de sistema de reembolso de gastos de campaña electoral.

40 En el primer motivo, la asociación demandante alega que el Tratado no contiene ninguna base legal para la adopción de tal sistema. El segundo motivo pretende demostrar que, de todos modos, esta materia está comprendida en el concepto de procedimiento electoral uniforme contemplado en el apartado 2 del artículo 138 del Tratado y que, en consecuencia, sigue siendo competencia de los legisladores nacionales, de conformidad con el apartado 2 del artículo 7 del Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo.

41 El tercer motivo de la asociación demandante denuncia, por último, la ruptura de la igualdad de oportunidades entre las formaciones políticas, por cuanto las que ya estaban representadas en el Parlamento elegido en 1979 participaban dos veces en el reparto de los créditos inscritos en la partida 3708. Estas formaciones se beneficiarían en primer lugar del reparto del 69 % que se reserva a los Grupos Políticos y a los miembros no inscritos de la Asamblea elegida en 1979, y se beneficiarían de nuevo con el reparto de la reserva del 31 %. De este modo, se verían considerablemente favorecidas con relación a las formaciones que no hubiesen tenido representantes en la Asamblea elegida en 1979.

42 El Parlamento Europeo responde conjuntamente a los dos primeros motivos. Considera que debe señalar una contradicción entre ambos: o bien la cuestión no es de competencia de la Comunidad, o sí lo es, pero debe excluirse que la asociación demandante pueda sostener las dos tesis simultáneamente. El Parlamento Europeo subraya sobre todo que no se trata de un sistema de reembolso por gastos de

campaña electoral, sino de una participación en una campaña de información destinada a dar a conocer el Parlamento ante el electorado con ocasión de las elecciones, tal y como lo establecen claramente tanto el comentario a la partida 3708 como sus normas de aplicación. La participación del Parlamento Europeo en una campaña de información semejante deriva, en su opinión, de la capacidad que le reconoció el Tribunal de Justicia en su sentencia de 10 de febrero de 1983 (asunto 230/81, Luxemburgo contra Parlamento, Rec. pp. 255 y 287) de reglamentar su organización interna y de adoptar «las medidas apropiadas a fin de asegurar su buen funcionamiento y el desarrollo de sus procedimientos» (*traducción provisional*). Como no se trata de un reembolso de gastos de campaña electoral, los dos primeros motivos carecen, a su entender, de fundamento.

- 43 Por otro lado, El Parlamento Europeo afirma que debe desestimarse el tercer motivo porque no se atenta contra la igualdad de oportunidades de las diversas formaciones políticas. El objeto de la normativa es hacer posible una información eficaz sobre el Parlamento. Los partidos políticos representados en la Asamblea elegida en 1979 ya dieron prueba de sus actividades a favor de la integración europea. Por tratarse de las formaciones más importantes, tienen una mayor representatividad y se encuentran en condiciones de difundir una cantidad de información más importante. Está por ello justificado que se les asignen sumas más importantes para su campaña de información. El reparto del 69 % de los créditos para la financiación previa de la campaña de información y del 31 % para la financiación posterior de todas las formaciones políticas que participaron en las elecciones constituye una decisión que emana de la libertad de apreciación política del Parlamento Europeo. Tal como lo puso de manifiesto el Parlamento Europeo en la vista, la Mesa y la Mesa ampliada decidieron un reparto de los créditos de acuerdo con un criterio que tiene naturalmente en cuenta la importancia de las diferentes formaciones en su función divulgadora del concepto de integración política ante la opinión pública de los Estados miembros.
- 44 Es conveniente reafirmar desde un principio que el Parlamento Europeo está autorizado a tomar, en virtud del poder de organización interna que se le reconoce en los Tratados, las medidas apropiadas con el objeto de asegurar su buen funcionamiento y el desarrollo de sus procedimientos, tal como ya resulta de la citada sentencia de 10 de febrero de 1983. Es necesario precisar, sin embargo, que el sistema de financiación establecido no derivaría de este poder de organización interna si se probara que no puede distinguirse de un sistema de reembolso global de gastos de campaña electoral.
- 45 Con el fin de poder examinar la legitimidad de los tres primeros motivos, es necesario, pues, establecer en primer lugar la real naturaleza del sistema de financiación establecido por los actos impugnados.

- 46 En este sentido, es conveniente observar, en primer lugar, que los actos impugnados son, cuando menos, ambiguos. La decisión de 1982 indica simplemente que se refiere al reparto de los créditos consignados en la partida 3708, mientras que la nota interna que la resume habla sin reparos de la financiación de la campaña electoral. En cuanto a las normas de 1983, no precisa si los gastos para los que prevé un reembolso deben haberse realizado para informar sobre el propio Parlamento Europeo, o para informar acerca de las posiciones que las formaciones políticas han adoptado y las que pretenden adoptar en el futuro.
- 47 Es cierto que las normas de 1982 sobre la utilización de los fondos preveían que los fondos asignados no podrían utilizarse sino en relación con la campaña de información para las elecciones de 1984. Para asegurarse al respecto, dichas normas especificaron la naturaleza de los gastos que podrían aceptarse, designaron a las personas que responderían de la correcta utilización de los fondos, ordenaron llevar una contabilidad clara y específica según la naturaleza de los gastos y exigieron la presentación de informes sobre la utilización que se hubiese realizado de los fondos. Para el Parlamento Europeo, se trataba de garantizar que los fondos puestos a disposición de los grupos políticos se utilizasen en lo esencial para financiar los gastos de reunión y de publicación (folletos, anuncios en la prensa, carteles).
- 48 Es conveniente subrayar, sin embargo, que estas normas no son suficientes para eliminar la ambigüedad acerca de la naturaleza de la información ofrecida. En efecto, ni las normas de 1982 ni tampoco los actos impugnados relacionaron de forma vinculante la asignación de los fondos a la naturaleza de los mensajes difundidos. El Parlamento Europeo considera que, al rendir cuentas de su actividad, los candidatos contribuían a la información sobre el modo en que la institución parlamentaria había realizado su misión. Es evidente que en una campaña de información de este tipo, que el Parlamento Europeo califica de contradictoria, no se puede disociar el papel del Parlamento Europeo y la propaganda partidaria. El Parlamento Europeo reconoció, por otra parte, en la vista, que sus miembros no pudieron diferenciar entre el objetivo estrictamente electoral y el informativo.
- 49 Es necesario señalar, por último, que los fondos puestos a disposición de las formaciones políticas podían gastarse durante la campaña electoral. Esto es evidente, en primer lugar, en el caso de aquellos procedentes de la reserva del 31 %, que se repartió entre las formaciones que concurrieron a las elecciones de 1984. En efecto, los gastos reembolsables eran los efectuados con motivo de las elecciones europeas de 1984, durante un período comprendido entre el 1 de enero de 1983 y

cuarenta días después de las elecciones. Esto no es menos cierto en el caso del 69 % de los créditos repartidos cada año entre los Grupos Políticos y los miembros no inscritos de la Asamblea elegida en 1979. De las ya mencionadas normas de 1982 se desprende, en efecto, que un tercio del importe total de estos créditos (una vez deducidas las asignaciones globales) no debía hacerse efectivo hasta después de las elecciones de 1984. Además, los fondos procedentes del conjunto del 69 % podían afectarse a la constitución de reservas y ser objeto de compromisos de pago contraídos hasta un límite de cuarenta días antes de la celebración de las elecciones, a condición de que los pagos se efectuasen dentro de los cuarenta días posteriores a su celebración.

- 50 A la vista de lo que antecede, procede considerar que el sistema de financiación adoptado no puede distinguirse de un sistema de reembolso global de gastos de campaña electoral.
- 51 Es conveniente examinar, en segundo lugar, si los actos impugnados no se adoptaron en infracción del apartado 2 del artículo 7 del Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo, de 20 de septiembre de 1976.
- 52 Según los términos de esta disposición, «hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme, y sin perjuicio de las otras disposiciones de la presente Acta, el procedimiento electoral se regula, en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales».
- 53 El concepto de procedimiento electoral en los términos de esta disposición comprende, en particular, aquellas normas destinadas a asegurar la regularidad de las operaciones electorales y la igualdad de oportunidades de los diversos candidatos durante la campaña electoral. A esta categoría de normas se vinculan aquellas que disponen un sistema de reembolso de los gastos de campaña electoral.
- 54 El problema del reembolso de los gastos de campaña electoral no forma parte de los aspectos que regula el Acta de 1976. De ello resulta que, en el estado actual del Derecho comunitario, la instauración de un sistema de reembolso de gastos de campaña electoral y la determinación de sus modalidades sigue siendo competencia de los Estados miembros.
- 55 Debe, pues, estimarse que el motivo que la asociación demandante basa en la infracción del apartado 2 del artículo 7 del Acta de 1976 debe ser admitido. Por tanto, no procede pronunciarse sobre los otros motivos formulados.

## Costas

56 En virtud de lo dispuesto por el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte vencida será condenada en costas si así lo hubiere solicitado la parte contraria. La demandante no ha pedido la condena en costas de la demandada. Se deduce de ello que, aunque han sido desestimados los motivos de la demandada, procede imponer a cada parte las costas causadas a su instancia.

En virtud de todo lo expuesto,

## EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Anular la decisión de la Mesa del Parlamento Europeo, de 12 de octubre de 1982, relativa al reparto de los créditos consignados en la partida 3708 del Presupuesto General de las Comunidades Europeas, así como las normas de la Mesa ampliada, de 29 de octubre de 1983, relativas al uso de los créditos destinados al reembolso de los gastos de las formaciones políticas que hubieren participado en las elecciones de 1984.
- 2) Cada parte cargará con sus propias costas.

Koopmans	Everling	Bahlmann	Joliet
Bosco	Due	Galmot	O'Higgins

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 23 de abril de 1986.

El Secretario  
P. Heim

El Presidente en funciones  
T. Koopmans  
Presidente de Sala